

Revista de los

# Tribunales Agrarios

**TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO**

TERCERA ÉPOCA AÑO I

Octubre - Diciembre

**MÉXICO, 2015**

**No. 72**



**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA**

***"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"***

ISSN-1665-2568

**Magistrado Presidente:**  
Lic. Luis Ángel López Escutia

**Magistradas Numerarias:**  
Lic. Maribel Concepción Méndez de Lara  
Mtra. Odilisa Gutiérrez Mendoza

**Magistrada Supernumeraria:**  
Lic. Carmen Laura López Almaraz

**Secretario General de Acuerdos:**  
Lic. Carlos Alberto Broissin Alvarado

**Oficial Mayor:**  
Profr. Jaime Díaz Morales

---

---

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA**  
**"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"**

Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos  
Director General

**DIRECCIÓN EDITORIAL:**  
Lic. Iván Moscoso Rodríguez  
Lic. Joaquín Nakamura Zitlalapa

**DIRECCIÓN DE DISEÑO:**  
Fernando Muñoz Villarreal

**ASISTENTE EJECUTIVO:**  
Mónica Hernández Martínez

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA**  
**"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"**  
Niza 67, 3er. Piso, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06600, México, D.F.  
[www.tribunalesagrarios.gob.mx](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx)    [ceja@tribunalesagrarios.gob.mx](mailto:ceja@tribunalesagrarios.gob.mx)

## ÍNDICE

- LOS PERITOS EN EL JUICIO AGRARIO 1  
Lic. Alejandrina Gámez Rey
- DOMINIO PLENO: DIFERENCIA ENTRE EJIDO Y LA COMUNIDAD 3  
Lic. José Juan Cortés Martínez
- LOS TÉRMINOS Y PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO 13  
Lic. María Antonieta Villegas López
- CERTIDUMBRE JURÍDICA PARA EL POSESIONARIO Y POSESIONARIA 33  
EN MATERIA AGRARIA  
Lic. Claudia D. Velázquez González
- INCOMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA CONOCER 41  
DE ACCIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL  
Lic. Armando Alfaro Monroy
- ACTAS DE ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS 55  
DE UN NÚCLEO AGRARIO, OBLIGACIÓN DE INSCRIPCIÓN  
Lic. Araceli Cubillas Melgarejo
- PROPUESTA PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTS. 80, 84 Y 167 61  
DE LA LEY AGRARIA  
Lic. Lilia Isabel Ochoa Muñoz
- LAS COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS. LA NECESIDAD DE SU 69  
REGULACIÓN  
Dr. Georg Rubén Silesky Mata

- INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 84 DE LA LEY AGRARIA, POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 75  
 Lic. Rafael García Simerman
  
- RESTITUCIÓN DE TIERRAS O CONFLICTO SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL O COMUNAL 97  
 Lic. Delfino Ramos Morales
  
- LA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LOS POSESIONARIOS EN LA LEY AGRARIA 119  
 Mtro. Benjamín Arellano Navarro
  
- PROYECTO DE "CÓDIGO PROCESAL AGRARIO" 123  
 Dr. Luis Ponce de León Armenta
  
- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO AGRARIO 141  
 Dr. Rubén Gallardo Zúñiga
  
- PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS 163  
 Dr. Jorge Joaquín Gómez de Silva Cano
  
- REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE SANO Y JUSTICIA AGRARIA 169  
 Lic. Luis Hernández Palacios Mirón

Revista de los Tribunales Agrarios. Publicación trimestral Octubre-Diciembre 2015. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2005-051712020300-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12260. Número de Certificado de Licitud del Contenido: 8914. ISSN: 1665-2568. Domicilio de la Publicación: Niza 67, 3er. piso, Colonia Juárez, C.P. 06600, México, D.F. Impreso por: Grupo Gráfico Editorial, S.A. de C.V., Calle B No. 8, Parque Industrial Puebla 2000, Puebla, Puebla, C.P. 72225, Distribuidor: Tribunal Superior Agrario en forma gratuita.

---

El contenido de los ensayos no es responsabilidad de los Tribunales Agrarios, siendo exclusivamente responsables los autores.

DISEÑO DE PORTADA:

---

Fernando Muñoz Villareal

# XI REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

MESA DOS

PROPUESTAS DE REFORMAS  
AL MARCO JURÍDICO AGRARIO

MODERADORA

LIC. CARMEN LAURA LÓPEZ ALMARAZ  
MAGISTRADA SUPERNUMERARIA DEL T.S.A.



## LOS PERITOS EN EL JUICIO AGRARIO

LIC. ALEJANDRINA GÁMEZ REY\*

Si bien es cierto que, el artículo 25 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establece que:

**“Artículo 25.-** Los peritos adscritos al Tribunal, estarán obligados a rendir dictamen en los juicios y asuntos en que para tal efecto fueren designados, así como asesorar a los Magistrados cuando éstos los solicitaren.”

Mas cierto es que en la Ley Agraria, en ninguno de los artículos que la componen, se previene lo relativo al nombramiento de los Peritos Terceros en Discordia en materia de Valuación, de Grafoscopia, de Caligrafía, de Dactiloscopia y Documentoscopia, siendo que en numerosos asuntos que se plantean en los Tribunales Unitarios Agrarios es indispensable para el debido colegio de la prueba tal designación; amén de que el Poder Judicial de la Federación ha establecido la inaplicabilidad supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para nombrar peritos terceros en discordia en la prueba pericial en materia agraria; y ante ello la suscrita propone se reforme la Ley Agraria, en concordancia con el contenido del oficio circular número 09/2014 emitido por la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario; introduciendo un nuevo artículo en la Ley Agraria en el que se norme tal nombramiento, al tenor de la redacción siguiente:

**“Artículo X.-** En los asuntos en los que se requiera la designación de perito tercero en discordia en materia de valuación, de grafoscopia, de caligrafía, de dactiloscopia y de documentoscopia, el Magistrado instructor tendrá la facultad de designarlo de entre los peritos que obren en su padrón, quienes deberán contar con título que les reconozca ser versados en la materia y cuyos honorarios deberán ser cubiertos con cargo a los Tribunales Agrarios y así garantizar su imparcialidad.”

---

\* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 20, con sede en Monterrey, Nuevo León.



## DOMINIO PLENO: DIFERENCIA ENTRE EJIDO Y LA COMUNIDAD

LIC. JOSÉ JUAN CORTÉS MARTÍNEZ\*

### REFORMAS A LA LEY AGRARIA

#### Artículos que se proponen reformar 81, 82 y 104

El tema de reforma que se propone en la Ley Agraria, resulta importante en razón de que en la actualidad se han expedido, respecto de parcelas de comunidades, documentos que substraen a las parcelas del Régimen Comunal a Propiedad Privada, con una interpretación errónea del artículo 107, cuestión que se encuentra prohibida por disposición prevista en el artículo 27 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A efecto el constituyente hace una clara distinción entre el ejido y la comunidad para proteger la propiedad de sus tierras.

Art 27 Constitucional, fracción VII, dice;

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

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

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

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 37, con sede en Puebla, Puebla.

por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

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

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

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

En ese sentido, como se puede advertir del párrafo cuarto de la fracción VII, del artículo 27 Constitucional transcrito, se aprecia con claridad que el legislador se refirió únicamente tanto a los ejidatarios y comuneros, para que adoptaran las condiciones que más les conviniera en el aprovechamiento de sus recursos productivos, así como para el libre ejercicio de sus derechos sobre su respectiva parcela, así como para poderse asociar con terceros, o con el Estado y terceros.

Sin embargo, en el referido párrafo se dice, “... y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley”.

Por otra parte, el párrafo de este orden constitucional refiere únicamente a los ejidatarios, quienes podrán adquirir hasta el cinco por ciento del total de las tierras ejidales, cuestión que no está considerada para los comuneros y sigue señalando el párrafo que el ejidatario deberá ajustarse a la fracción XV de dicho precepto constitucional.

De lo anteriormente expuesto, podemos advertir claramente que el constituyente considera que los terrenos comunales siguen teniendo las características de inembargables, imprescriptibles, inalienables, de ahí entendiéndose a la comunidad en un sentido amplio como:

“El conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas. Por regla general en el ámbito agrario, la comunidad y sus bienes fueron reconocidas con base en la legislación anterior, mediante acciones restitutorias, confirmatorias o de titulación de sus tierras. La comunidad cuenta constitucionalmente con un reconocimiento a su personalidad jurídica y una protección especial de sus bienes y recursos; los terrenos comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto que se aporten a sociedades civiles o mercantiles.”

No obstante que la Constitución, protege las tierras y que a la comunidad le otorga por su naturaleza un tratamiento especial, deben de conservarse como una sola entidad agraria y que se conserven los derechos comunes conforme a sus usos y costumbres, para que no salgan del régimen al que están sujetos.

En la práctica se ha visto que se ha obtenido el dominio pleno sobre parcelas sujetas al régimen comunal, lo cual es contrario a la Constitución y a la Ley Agraria, puesto que, para que ello ocurriera, era menester que dicha comunidad cambiara del régimen de comunidad a la de ejido, y en ese entorno llegar al grado de la propiedad plena, es decir, de comunal a ejido y de ejido a propiedad privada, pero no de comunidad a propiedad privada, pues ello, desnaturaliza a la comunidad.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no le dio a la “comunidad” la prerrogativa para adquirir el dominio pleno, sin implicar por ello una discriminación, sino una protección de la misma.

El ejido, a diferencia de la comunidad, puede desaparecer tal y como lo establece el artículo 29 de la Ley Agraria, ese dispositivo prevé la desaparición del régimen ejidal, lo que no puede suceder con la comunidad, pues para ello es indispensable que ocurra una transformación del régimen de comunidad al régimen ejidal, por lo tanto,

en los casos en los que se ha otorgado la expedición de títulos de dominio pleno, de bienes comunales, con el objetivo de reconocer el cambio de régimen a propiedad privada, es incorrecto y contrario a la ley.

Otro ejemplo más se encuentra en el sentido de que los ejidatarios pueden enajenar sus parcelas, o cederlas, a otro ejidatario o avecindado, como lo refiere el numeral 80 de la Ley Agraria, adquiriendo por tanto, en el caso de que sea un avecindado quien celebre esa enajenación con el ejidatario, la calidad de poseionario. En cambio, de acuerdo a lo que establece el numeral 101 de la Ley Agraria, en el caso de las comunidades, la cesión de la misma debe ser en favor de sus familiares y/o avecindados, y el beneficiado por la cesión de derecho por el comunero, acreedor a la adquisición inmediata de la calidad de comunero, adquiere por esa razón inmediatamente la calidad de comunero, conservándose el número de sus miembros.

La comunidad no puede sufrir una transformación de manera simplista, ya que tiene una protección especial.

En la práctica, existen muchos casos en los cuales el ejidatario que pretende la adquisición del dominio pleno de su parcela, no lo logra con la facilidad debida, tal y como el legislador quiso en el sentido de dejar al ejidatario en libertad para disponer de sus bienes, adoptando las formas de organización que considere más adecuadas permitiéndole celebrar cualquier contrato que diversifique riesgos e incremente sus ingresos.

Tan es así, que la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, estableció en lo conducente lo siguiente:

*8. Objetivos de la reforma: justicia y libertad.*

*“Ampliar la justicia y libertad es el objetivo de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alientan una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se*

*refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revestir el creciente minifundio en el campo, éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio del bienestar campesino. También debe fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.*

*Lineamientos y modificaciones.*

*a) Dar certidumbre jurídica en el campo.*

*“El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la demanda demográfica... nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que establecía el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.*

*“Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundismo y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La nación lo requiere para su desarrollo y modernización, por eso propongo derogar las*

*fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XVI, en su totalidad, y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina: "La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados por encima de toda duda, para quedar como definitivos... la claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración persiguió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional...*

*c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.*

*"La reforma propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país.... Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones de su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y a la comunidad como formas de vida comunitaria y creadas a lo largo de la historia...*

*"La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor. "La propiedad ejidal y comunal será Protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el caso urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores.*

*La superficie parcelada de los ejidos, podrá enajenarse contra los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando parcería, y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.*

*“Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley por otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrá ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas; dejarían de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.*

*“...debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna...” (sic).*

Sin embargo, existen diversos obstáculos que impiden la realización de la asamblea de características especiales previstas por el artículo 81 de la Ley Agraria, pues muchas veces el número de integrantes del ejido que no se reúne ni en primera ni en segunda convocatoria, en muchas ocasiones se ven obstaculizadas por los intereses de otros o de los propios representantes del ejido.

Lo que trae como consecuencia que agentes ajenos al núcleo hayan llegado a adquirir tierras, con valores muy inferiores a los valores reales o comerciales de la tierra, quienes en realidad especulan, pues adquieren bajo las condiciones y disposiciones agrarias, las cuales no permite entre otros la división de parcelas, el fraccionamiento o cambio de destino de uso agrícola a urbano.

Tal situación pone a los ejidatarios en desventaja al no poder transmitir las tierras que conforman su patrimonio.

Así, toda vez que el núcleo agrario ha definido la asignación y que el ejidatario tiene o ha venido usufructuando más de cinco años como propietario titular legítimo de esas tierras y que no existe ningún perjuicio del interés público, debe de otorgársele la libertad de obtener, si es su deseo, el dominio pleno de su parcela, sin más limitaciones, intromisiones o interferencias que lo priven de ese derecho por mandato Constitucional.

Es de resaltar, que en muchos casos se han realizado asambleas para aprobar el dominio pleno que se entiende que fueron aprobadas por las tres cuartas parte en primera o en la mitad más uno, en la que se ha asentado el nombre de unos cuantos ejidatarios y que por esa razón el Registro Agrario Nacional únicamente les tramita y reconoce como los únicos que pueden adquirir el dominio pleno, cuestión que es totalmente errónea, puesto que la ley no prevé que puedan haber asambleas individuales o grupales para ese evento, sino que basta con una sola aprobación para que surta efectos en beneficio de todos los ejidatarios que tengan el interés del dominio pleno, entendiéndose que los nombres que aparecen en ese acto son de manera enunciativa y no limitativa, puesto que para ello debería de asentarse de manera clara que quedan excluidos de esta acta el resto de los ejidatarios que conforman el núcleo.

Lo anterior ha traído como consecuencia que sean unos cuantos los que se consideren privilegiados para obtener el dominio pleno de sus parcelas y los beneficios directos que ello implica. Llegándose al extremo de casos documentados, que los que aparecen en la lista si algún ejidatario pretende adquirir el dominio pleno y este último le compra la parcela y hace el trámite del dominio pleno y posteriormente se la vende como propiedad particular.

Por lo tanto, se proponen las modificaciones de los artículos 81, 82 y 104 de la Ley Agraria.

## CONCLUSIÓN

Se reformen los artículos 81 y 82, que menciona a efecto de que el ejidatario que se acredita como titular más de cinco años, pueda realizar directamente ante el Órgano Registral, el trámite de adquisición del dominio pleno sobre sus parcelas.

### REFORMA A LOS ARTÍCULOS 81, 82 Y 104

Artículos	Propuesta
<p><b>Artículo 81.-</b> Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.</p> <p><b>Artículo 82.-</b> Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.</p>	<p><b>Artículo 81.-</b> Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, los ejidatarios que acrediten más de cinco años de haber sido considerados como titulares de las parcelas asignadas, podrán, previa comunicación a la asamblea, adoptar directamente el dominio pleno sobre dichas parcelas acudiendo al Registro Agrario Nacional, para que sean dadas de baja de dicho registro y procedan a expedir los títulos de propiedad respectivos.</p> <p><b>Artículo 82.-</b> Cuando él, o los ejidatarios, no llenen el requisito en lo previsto en el artículo anterior, la asamblea podrá resolver que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno de las parcelas, siguiendo la asamblea con las formalidades establecidas en el 24, 28 y 31 y demás formalidades previstas por la Ley.</p> <p>Los ejidatarios interesados en la adquisición del dominio pleno, acudirán al RAN, solicitando que las tierras de que se trata sean dadas de baja, y expedirá el título de propiedad respectivo que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad.</p>

Artículos	Propuesta
<p>A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.</p> <p><b>Artículo 104.-</b> Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su asamblea, con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley.</p> <p>A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido.</p> <p>Cuando los inconformes con la conversión al régimen ejidal formen un número mínimo de veinte comuneros, éstos podrán mantenerse como comunidad con las tierras que les correspondan;</p>	<p>A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.</p> <p><b>Artículo 104.-</b> Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su asamblea, con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley.</p> <p>A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido, y gozarán como consecuencia, de las prerrogativas que refiere el artículo 81 y 82 así como las prerrogativas que establece el artículo 82 y 83.</p> <p>Cuando los inconformes con la conversión al régimen ejidal formen un número mínimo de veinte comuneros, éstos podrán mantenerse como comunidad con las tierras que les correspondan;</p>

## LOS TÉRMINOS Y PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO

LIC. MARÍA ANTONIETA VILLEGAS LÓPEZ\*

RESUMEN: Es evidente e indiscutible el esfuerzo de las autoridades de los Tribunales Agrarios, así como de los Gobiernos de los diferentes Estados de la República Mexicana y el de organismos especializados en materia agraria para observar los plazos y términos procesales, con la finalidad de impartir justicia de manera expedita en beneficio de nuestra clase campesina.

El desenvolvimiento del proceso agrario, a cada momento, es decir, en cada una de sus etapas o fases procesales, implica salvaguardar la oportunidad de los Justiciables para ejercitar los derechos que las leyes les confieren, al tiempo de obtener la certeza de que los órganos de impartición de justicia en efecto actúen con la celeridad necesaria para hacer efectivos esos derechos.

Acorde a esas premisas, las leyes, como resultado de la expresión democrática de la sociedad, en su contenido deben ser garantes del correcto y armonioso desarrollo del procedimiento, en la medida de establecer plazos y términos para la realización de las actuaciones y para el ejercicio de los derechos adjetivos que concuerden con la realidad social del sector de la población al que están dirigidas, en correlación con las características de los entes públicos encargados de su aplicación.

De ninguna manera existe similitud para ejercer un derecho procesal en un lapso determinado, cuando el justiciable radica bajo circunstancias diametralmente distintas de lejanía a los Órganos de Justicia y de apartamiento a las vías de comunicación: no se debe soslayar que el Derecho Agrario está encaminado preponderantemente a las zonas rurales, serranas, marginadas y no es congruente exigir el cumplimiento de una obligación procesal en esos casos, como si sucediera en aquellos otros de justiciables asentados en las grandes ciudades, con todos los medios materiales, económicos y de asistencia jurídica a su alcance para la vigilancia del proceso.

---

\* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 37, con sede en Puebla, Puebla.

Por otra parte, tampoco se puede desatender que, no obstante el indiscutible esfuerzo desplegado por las autoridades superiores de los Tribunales Agrarios, y la indeclinable voluntad de las diferentes Instancias del Gobierno de la República, que han impulsado la expansión y consolidación de órganos jurisdiccionales especializados en materia agraria a lo largo y ancho del territorio nacional, éstos con la infraestructura de recursos humanos, técnicos y materiales que tienen asignados en muchos casos se encuentran limitados para realizar actuaciones en los juicios que les son incoados, cuando de observar plazos y términos procesales se trata.

Todo lo expuesto viene a colación en esta Reunión de Magistrados Agrarios, a casi veintitrés años de funcionamiento de los Tribunales Unitarios, porque el marco jurídico que reglamenta la actuación de estos órganos de impartición de justicia, es decir, la Ley Agraria, en su Título Décimo establece una serie de plazos y términos que de ninguna manera son acordes ni a las características de los justiciables a los que está dirigida, ni a las posibilidades operativas de los órganos que la aplican, por lo que desde mi modesta participación en este Foro, pero que además considero que es compartida, reconocida y aceptada por el resto de mis compañeras y compañeros Magistrados, se estima indispensable sugerir las modificaciones necesarias para que ese marco normativo, en efecto, responda a la realidad que justifica su existencia social, abandonando postulados utópicos e irreales e incorporando otros, apegados a las condiciones que en la práctica existen en el sector agrario.

Este planteamiento de incrementar en algunos casos los plazos y términos que establece la Ley Agraria, bajo una respuesta simplista, pudiera entenderse como una contravención a la nueva era de respeto a los derechos humanos y de acceso a la justicia en la que se encuentra inmerso el mundo moderno, y también pudiera considerarse como un retroceso a la bandera de la celeridad procesal consagrada en nuestra Carta Magna, como aquel principio rector del procedimiento que obliga a los Tribunales a impartir justicia de manera “expedita”.

Sin embargo, una apreciación un poco más detenida y objetiva del tema permite reconocer que la expeditéz del procedimiento, que guarda relación directa con la celeridad procesal, nada tiene que ver con la rapidez, el apresuramiento, la precipitación o el arrebató, sino que en realidad lo que significa es la atención concentrada del proce-

dimiento para sustanciarlo y resolverlo con la prioridad que exige la impartición de la justicia, siempre con sujeción a los términos y plazos que establecen las leyes: tópico que nuevamente nos regresa al inicio del tema, ya que la problemática deriva de los términos y los plazos, tal como aparecen contenidos en la Ley Agraria.

En lo que respecta a la observancia de los Tratados y Convenciones Internacionales en materia de Derechos Humanos, algunos consagrados Constitucionalmente, pero todos admitidos como Ley Suprema de la Unión, implica aceptar que la solución oportuna de los litigios significa garantizar el efectivo acceso de los justiciables y la respuesta de los Órganos Jurisdiccionales en tiempo razonable; expresiones de “solución oportuna” y de “tiempo razonable” que nuevamente se subsumen a la premisa inicial de la existencia de términos y plazos establecidos por la Ley, lo que otra vez nos ubica en el inicio del tema.

Por otra parte, no es posible soslayar la realidad que avecina al quehacer de los Tribunales Agrarios, amén de las consecuencias que representan las recientes reformas en materia energética y que en breve incorporarán cargas considerables de trabajo jurisdiccional a estos Órganos de Justicia, lo que motiva en este momento la pertinencia de adecuar el marco normativo, para que en efecto estos Tribunales se constituyan como un verdadero instrumento de intercesión para la convivencia pacífica y la paz social, así como un acicate para la injusticia.

Por otro lado, de manera esquemática en el trabajo visual que está a su disposición es posible revisar en forma casuística las diferentes propuestas de modificación a los textos correspondientes para su mejor comprensión.

Cierta estoy que el tema que decidí colocar en la mesa de análisis de esta Reunión de Magistrados Agrarios recibirá el beneplácito de todos Ustedes y eventualmente en algún momento, con mejores argumentos que el mío y con mayor consenso que el nuestro, la adecuación del marco que rige la actividad jurisdiccional de los Tribunales Agrarios a la realidad social, se hará impostergable.

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p style="text-align: center;"><b>REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Generales</p> <p><b>Artículo 6°.-</b> Asimismo, el Tribunal Superior contará con los subsecretarios de acuerdos y, en general los tribunales agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales. Los secretarios de los tribunales agrarios serán: de acuerdos y de estudio y cuenta, quienes darán fe de los actos en que intervengan.</p> <p>El Tribunal Superior podrá habilitar, por un lapso determinado y si satisfacen los requisitos legales para tales efectos, a los siguientes servidores públicos:</p> <p>I.- Como secretarios de acuerdos, a los secretarios de estudios y cuenta, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica</p>	<p style="text-align: center;"><b>REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Generales</p> <p><b>Artículo 6°.-</b> Asimismo, el Tribunal Superior contará con los subsecretarios de acuerdos y, en general los tribunales agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales. Los secretarios de los tribunales agrarios serán: de acuerdos y de estudio y cuenta, quienes darán fe de los actos en que intervengan.</p> <p>El Tribunal Superior podrá habilitar, por un lapso determinado y si satisfacen los requisitos legales para tales efectos, a los siguientes servidores públicos:</p> <p>I.- Como secretarios de acuerdos, a los secretarios de estudios y cuenta, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica,</p>	

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>y de la Unidad de Control de Procesos;</p> <p>II.- Como secretarios de estudio y cuenta, a los secretarios de acuerdos, y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos; y</p> <p>III.- Como actuarios, a los secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Del personal de los Tribunales Unitarios</b></p> <p><b>Artículo 48.-</b> Los tribunales unitarios podrán contar con secretarios de acuerdos "A" y "B".</p> <p>Los secretarios de acuerdos "A" tendrán las atribuciones que les concede la Ley Orgánica y las que, en lo conducente se le otorgan a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior en el presente Reglamento. Asi-</p>	<p>de la Unidad de Control de Procesos y de la Unidad de Audiencia Campesina;</p> <p>II.- Como secretarios de estudio y cuenta, a los secretarios de acuerdos, y jefes de la Unidad Jurídica, de la Unidad de Control de Procesos y de la Unidad de Audiencia Campesina; y</p> <p>III.- Como actuarios, a los secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta y jefes de la Unidad Jurídica, de la Unidad de Control de Procesos y de la Unidad de Audiencia Campesina.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Del personal de los Tribunales Unitarios</b></p> <p><b>Artículo 48.-</b> Los tribunales unitarios podrán contar con secretarios de acuerdos "A" y "B".</p> <p>Los secretarios de acuerdos "A" tendrán las atribuciones que les concede la Ley Orgánica y las que, en lo conducente se le otorgan a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior en el presente Reglamento. Asi-</p>	<p>En virtud de que la Unidad de Audiencia Campesina es considerada como unidad de apoyo de naturaleza jurisdiccional, debe participar en la habilitación para atender el cumplimiento de atribuciones encomendadas a otras unidades de los Tribunales Unitarios, lo que contribuirá en la celeridad en el despacho de los asuntos correspondientes.</p>

LOS TÉRMINOS Y PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>mismo, serán los facultados para suplir las ausencias de los magistrados, no mayores de quince días, en términos del artículo 8o. fracción IV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cuando lo autorice el Tribunal Superior.</p> <p>Los secretarios de acuerdos "B" seleccionados por el Tribunal Superior entre los secretarios de estudio y cuenta adscritos que reúnan los requisitos del artículo 20 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, sin modificación de sus ingresos, categoría y nivel presupuestal correspondientes, tendrán atribuciones para asistir al magistrado en la celebración de la audiencia de ley y autorizar el acta correspondiente, investidos de fe pública, además de elaborar los proyectos de sentencias y de otras resoluciones que le encomiende el magistrado, así como el cumplimiento de las atribuciones asignadas en las fracciones II y III del artículo siguiente.</p> <p>Los secretarios de los tribunales unitarios deberán hacer las notificaciones que en casos especiales, les ordene el magistrado.</p>	<p>mismo, serán los facultados para suplir las ausencias de los magistrados, no mayores de quince días, en términos del artículo 8o. fracción IV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cuando lo autorice el Tribunal Superior.</p> <p>Los secretarios de acuerdos "B" seleccionados por el Tribunal Superior entre los secretarios de estudio y cuenta adscritos que reúnan los requisitos del artículo 20 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, sin modificación de sus ingresos, categoría y nivel presupuestal correspondientes, tendrán atribuciones para asistir al magistrado en la celebración de la audiencia de ley y autorizar el acta correspondiente, investidos de fe pública, además de elaborar los proyectos de sentencias y de otras resoluciones que le encomiende el magistrado, así como el cumplimiento de las atribuciones asignadas en las fracciones II y III del artículo siguiente.</p> <p>Los secretarios de los tribunales unitarios deberán hacer las notificaciones que - - - (SUPLIMIR) - - -, les ordene el magistrado.</p>	<p>Es innecesario tener que calificar el carácter "especial" de un caso, dejando la atribución de notificación con la naturaleza de general.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 49.- Los secretarios de Estudio y Cuenta, deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <p>I.- ...</p> <p>II.- ...</p> <p>III.- ...</p> <p>IV.- ...</p> <p>En cuanto a sus atribuciones, le corresponden las siguientes, que atenderá cumpliendo los lineamientos que reciba directamente del Magistrado, a quien dará cuenta también directamente:</p> <p>I.- Elaborar los proyectos de sentencias y demás resoluciones que se le encomienden;</p> <p>II.- Analizar los expedientes judiciales relacionados con los proyectos que debe elaborar, quedando unos y otros bajo su responsabilidad, y</p> <p>III.- Proporcionar apoyo al Magistrado del Tribunal Unitario al que esté adscrito conforme a las funciones propias de su cargo.</p>	<p>Artículo 49.- Los secretarios de Estudio y Cuenta, deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <p>I.- ...</p> <p>II.- ...</p> <p>III.- ...</p> <p>IV.- ...</p> <p>En cuanto a sus atribuciones, le corresponden las siguientes, que atenderá cumpliendo los lineamientos que reciba directamente del Magistrado, a quien dará cuenta también directamente:</p> <p>I.- Elaborar los proyectos de sentencias y demás resoluciones que se les encomienden dentro de los plazos que fije el Magistrado;</p> <p>II.- Analizar los expedientes judiciales relacionados con los proyectos que debe elaborar, quedando unos y otros bajo su responsabilidad, y</p> <p>III.- Proporcionar apoyo al Magistrado del Tribunal Unitario al que esté adscrito - - - (SUPRIMIR) -</p>	<p>Es conveniente acotar un plazo para que se presente un proyecto de sentencia a la consideración del Magistrado.</p> <p>Es innecesario señalar que el "apoyo" debe serlo "conforme a las funciones propias de su cargo", toda vez que se está bajo un sistema de atribuciones regladas.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 50.- En las audiencias de los juicios agrarios, el magistrado y el secretario de acuerdos observarán las disposiciones siguientes, además de las establecidas en los artículos 185 y 194 de la Ley:</p> <p>I.- El magistrado tendrá la obligación indelegable de presidir la audiencia;</p> <p>II.- El secretario de acuerdos deberá asistir personalmente al magistrado, salvo los casos de habilitación o suplencia, que estarán debidamente justificados y acreditados, haciéndose constar esta circunstancia en el acta correspondiente;</p> <p>III.- El secretario de acuerdos, antes del inicio de la audiencia, podrá preparar el desahogo de las pruebas con el fin de que sea pronto y expedito;</p>	<p>Artículo 50.- En las audiencias de los juicios agrarios, el magistrado y el secretario de acuerdos observarán las disposiciones siguientes, además de las establecidas en los artículos 185 y 194 de la Ley:</p> <p>I.- El magistrado tendrá la obligación indelegable de presidir la audiencia;</p> <p>II.- El secretario de acuerdos deberá asistir personalmente al magistrado, salvo los casos de habilitación o suplencia, que estarán debidamente justificados y acreditados, haciéndose constar esta circunstancia en el acta correspondiente;</p> <p>III.- El secretario de acuerdos, antes del inicio de la audiencia, podrá preparar el desahogo de las pruebas con el fin de que sea pronto y expedito.</p> <p>Para tal efecto, bajo su responsabilidad se aceptará de la ratificación de la demanda y de su contestación, como también en su caso de la ratificación de la reconvenición y de su contestación, dejando constancia por escrito en el acta correspondiente solo de aquello que resulte relevante para decidir el litigio.</p>	<p>Esta adición permitiría otorgar celeridad al desahogo de las audiencias sin el imperativo de la presencia del Magistrado, ya que se trataría de actos preparatorios para la audiencia que se pueden desarrollar de manera simultánea por varios secretarios de acuerdos.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>IV.- El magistrado proveerá lo necesario para que la intervención de las partes, las declaraciones de los testigos, los dictámenes de los peritos y en general todas las pruebas tengan relación con la materia del juicio;</p> <p>V.- Todas las intervenciones del magistrado, particularmente las que se previenen en los artículos citados, se sentarán fielmente en el acta respectiva;</p> <p>VI.- El secretario de acuerdos, bajo su responsabilidad, dará fe de lo asentado en el acta de audiencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De los Actuarios</b></p> <p><b>Artículo 51.-</b> Corresponden a los actuarios las siguientes atribuciones, además de las que les señala la ley:</p> <p>I.- Asistir diariamente a sus labores a la hora que el Tribunal Superior o el magistrado les fije, para recabar los asuntos que vayan a diligenciar;</p>	<p>IV.- El magistrado proveerá lo necesario para que la intervención de las partes, las declaraciones de los testigos, los dictámenes de los peritos y en general todas las pruebas tengan relación con la materia del juicio;</p> <p>V.- Todas las intervenciones del magistrado, particularmente las que se previenen en los artículos citados, se sentarán fielmente en el acta respectiva, mientras que las de las partes serán sintetizadas atendiendo el principio de oralidad;</p> <p>VI.- El secretario de acuerdos, bajo su responsabilidad, dará fe de lo asentado en el acta de audiencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De los Actuarios</b></p> <p><b>Artículo 51.-</b> Correspondena los actuarios las siguientes atribuciones, además de las que les señala la ley:</p> <p>I.- Asistir - - - (SUPRIMIR) - - - a sus labores a la hora que el Tribunal Superior o el magistrado les fije, para recabar los asuntos que vayan a diligenciar;</p>	<p>Esta adición permitirá condensar las intervenciones de las partes en la audiencia, limitando el contenido literal de las actas que se instrumentan.</p> <p>Se debe eliminar la obligación de asistir "diariamente" porque la comisión de los Actuarios en poblados implica pernóctas.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>II.- ...</p> <p>III.- ...</p> <p>IV.- Levantar las cédulas de notificación o ejecución que les hayan sido ordenadas y presentarlas a su superior inmediato, dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento en que hayan sido realizadas;</p> <p>V.- ...</p> <p>VI.- ...</p> <p>VII.- Recibir y entregar oportunamente los expedientes que se acompañen en la realización de las diligencias;</p> <p>VIII.- Llevar un libro en el que se asienten diariamente las diversas diligencias y notificaciones que efectúen; y</p> <p>IX.- Las demás que les señale la ley.</p>	<p>II.- ...</p> <p>III.- ...</p> <p>IV.- Levantar las cédulas de notificación o ejecución que les hayan sido ordenadas y presentarlas a su superior inmediato oportunamente;</p> <p>V.- ...</p> <p>VI.- ...</p> <p>VII.- Recibir y entregar oportunamente los expedientes que se acompañen en la realización de las diligencias;</p> <p>VIII.- Llevar un libro en el que se asienten - - - (SUPRIMIR) - - - las diversas diligencias y notificaciones que efectúen; y</p> <p>IX.- Las demás que les señale la ley.</p>	<p>Ya que la comisión de los Actuarios en poblados implica pernoctas resulta imposible que presenten las cédulas de las diligencias desarrolladas en las 24 horas siguientes.</p> <p>Ya que la comisión de los Actuarios en poblados implica pernoctas resulta imposible que "asienten diariamente" las diligencias que desarrollan.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XVI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De las ausencias y las suplencias</b></p> <p><b>Artículo 63.-</b> Las ausencias del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Supe-</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XVI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De las ausencias y las suplencias</b></p> <p><b>Artículo 63.-</b> Las ausencias del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Supe-</p>	

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>rior serán cubiertas por uno de los subsecretarios.</p> <p>Las de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios por el secretario de estudio y cuenta que se designe por el magistrado. En ambos casos el servidor público que sustituya la ausencia, deberá reunir los requisitos que establece la Ley Orgánica para el desempeño de su función.</p> <p>Los secretarios de acuerdos "A" y "B" no podrán presidir audiencias, por corresponder dicha obligación procesal, exclusivamente, al magistrado titular desde el inicio hasta su conclusión, excepto en los siguientes supuestos: Cuando por acuerdo del Tribunal Superior los secretarios de acuerdo suplan la ausencia del magistrado del Tribunal Unitario, conforme a la fracción IV del artículo 8o. de la Ley Orgánica, en cuyo caso podrán instruir el procedimiento, sin emitir sentencia, la que será dictada por el magistrado titular cuando éste se reincorpore al servicio o por el supernumerario del Tribunal Unitario que los sustituya; igualmente los se-</p>	<p>rior serán cubiertas por uno de los subsecretarios.</p> <p>Las de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios por el secretario de estudio y cuenta que se designe por el magistrado. En ambos casos el servidor público que sustituya la ausencia, deberá reunir los requisitos que establece la Ley Orgánica para el desempeño de su función.</p> <p>Los secretarios de acuerdos "A" y "B" no podrán presidir audiencias, por corresponder dicha obligación procesal, exclusivamente, al magistrado titular - - - (SUPRIMIR) - - -, excepto en los siguientes supuestos: Cuando por acuerdo del Tribunal Superior los secretarios de acuerdo suplan la ausencia del magistrado del Tribunal Unitario, conforme a la fracción IV del artículo 8o. de la Ley Orgánica, en cuyo caso podrán instruir el procedimiento, sin emitir sentencia, la que será dictada por el magistrado titular cuando éste se reincorpore al servicio o por el supernumerario del Tribunal Unitario que los sustituya; - - - (SUPRIMIR).</p>	<p>Se debe eliminar el texto propuesto, para facilitar la preparación de la audiencia en forma previa por el secretario.</p> <p>Se debe suprimir el texto propuesto al no tener congruencia con el resto de las disposiciones legales (Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios ni con el artículo 530 del Código Federal de Procedimientos Civiles).</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>cretarios de acuerdos podrán presidir las audiencias en los procedimientos de jurisdicción voluntaria, previsto en el artículo 165 de la ley.</p> <p style="text-align: center;"><b>LEY AGRARIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO DÉCIMO DE LA JUSTICIA AGRARIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Preliminares</p> <p><b>Artículo 169.-</b> Cuando el tribunal agrario recibiere inhibitoria de otro en que se promueva competencia y considerase debido sostener la suya, el mismo día lo comunicará así al competidor y remitirá el expediente con el oficio inhibitorio, con informe especial al Tribunal Superior Agrario, el cual decidirá, en su caso, la competencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;">Emplazamientos</p> <p><b>Artículo 170.-</b> El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia; en este caso, se</p>	<p style="text-align: center;"><b>LEY AGRARIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO DÉCIMO DE LA JUSTICIA AGRARIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Preliminares</p> <p><b>Artículo 169.-</b> Cuando el tribunal agrario recibiere inhibitoria de otro en que se promueva competencia y considerase debido sostener la suya, dentro del plazo de cinco días lo comunicará así al competidor y remitirá el expediente con el oficio inhibitorio, con informe especial al Tribunal Superior Agrario, el cual decidirá, en su caso, la competencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;">Emplazamientos</p> <p><b>Artículo 170.-</b> El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia; en este caso, se</p>	<p>Un conflicto de competencia entre Tribunales Agrarios solo opera por razón de territorio, pero la confirmación o la procedencia de la inhibitoria implica someter a las partes al efecto de la jurisdicción, por lo que la respuesta debe razonarse con suficiencia.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>solicitará a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito de manera concisa. En su actuación, dicho organismo se apegará a los principios de objetividad e imparcialidad debidas.</p> <p>Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia. En el emplazamiento se expresará, por lo menos, el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y hora que se señale para la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, contado a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, y la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas, salvo las que no puedan ser inmediatamente desahogadas, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas, en un plazo de quince días.</p> <p>Atendiendo a circunstancias especiales de lejanía o apartamiento de las vías de comunicación y otras que hagan</p>	<p>solicitará a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito de manera concisa. En su actuación, dicho organismo se apegará a los principios de objetividad e imparcialidad debidas.</p> <p>Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia. En el emplazamiento se expresará, por lo menos, el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y hora que se señale para la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a quince días, contado a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, y la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas, salvo las que no puedan ser inmediatamente desahogadas, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas, en un plazo de treinta días.</p> <p>Atendiendo a circunstancias especiales de lejanía o apartamiento de las vías de comunicación y otras que hagan</p>	<p>La carga de trabajo de los Actuarios regularmente se calendariza por periodos semanales, así que el periodo actualmente establecido resulta insuficiente para asegurar su diligenciación con la oportunidad necesaria en una o en dos semanas.</p> <p>El diferimiento de una audiencia no permite ser calendarizado en las siguientes dos semanas porque la carga de audiencias previamente agendadas nunca lo permite.</p> <p>La ampliación del plazo para circunstancias excepcionales implica considerar las cargas de trabajo existentes en cuan-</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>difícil el acceso de los interesados al tribunal, se podrá ampliar el plazo para la celebración de la audiencia hasta por quince días más.</p> <p>Debe llevarse en los tribunales agrarios un registro en que se asentarán por días y meses, los nombres de actores y demandados y el objeto de la demanda.</p> <p><b>Artículo 173.-</b> Cuando no se conociere el lugar en que el demandado viva o tenga el principal asiento de sus negocios, o cuando viviendo o trabajando en un lugar se negaren la o las personas requeridas a recibir el emplazamiento, se podrá hacer la notificación en el lugar donde se encuentre.</p> <p>Previa certificación de que no pudo hacerse la notificación personal y habiéndose comprobado fehacientemente que alguna persona no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentre y hubiere que emplazarla a juicio o practicar por primera vez en autos una notificación personal, el tribunal acordará que el emplazamiento o la notificación se hagan por edictos que</p>	<p>difícil el acceso de los interesados al tribunal, se podrá ampliar el plazo para la celebración de la audiencia hasta por treinta días más.</p> <p>Debe llevarse en los tribunales agrarios un registro en que se asentarán por días y meses, los nombres de actores y demandados y el objeto de la demanda.</p> <p><b>Artículo 173.-</b> Cuando no se conociere el lugar en que el demandado viva o tenga el principal asiento de sus negocios, o cuando viviendo o trabajando en un lugar se negaren la o las personas requeridas a recibir el emplazamiento, se podrá hacer la notificación en el lugar donde se encuentre.</p> <p>Previa certificación de que no pudo hacerse la notificación personal y habiéndose comprobado fehacientemente que alguna persona no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentre y hubiere que emplazarla a juicio o practicar por primera vez en autos una notificación personal, el tribunal acordará que el emplazamiento o la notificación se hagan por edictos que</p>	<p>to a las audiencias previamente agendadas.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>contendrán la resolución que se notifique, en su caso una breve síntesis de la demanda y del emplazamiento y se publicarán por dos veces dentro de un plazo de diez días, en uno de los diarios de mayor circulación en la región en que esté ubicado el inmueble relacionado con el procedimiento agrario y en el periódico oficial del Estado en que se encuentre localizado dicho inmueble, así como en la oficina de la Presidencia Municipal que corresponda y en los estrados del tribunal.</p> <p>Las notificaciones practicadas en la forma antes prevista surtirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de la última publicación por lo que, cuando se trate de emplazamiento, se deberá tomar en cuenta este plazo al señalar el día para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 185.</p> <p>Si el interesado no se presenta dentro del plazo antes mencionado, o no comparece a la audiencia de ley, las subsiguientes notificaciones se le harán en los estrados del tribunal.</p>	<p>contendrán la resolución que se notifique, en su caso una breve síntesis de la demanda y del emplazamiento y se publicarán por dos veces dentro de un plazo de diez días, en uno de los diarios de mayor circulación en la región en que esté ubicado el inmueble relacionado con el procedimiento agrario y en el periódico oficial del Estado en que se encuentre localizado dicho inmueble, así como en la oficina de la Presidencia Municipal que corresponda y en los estrados del tribunal.</p> <p>Las notificaciones practicadas en la forma antes prevista surtirán efectos al día siguiente, a partir de la fecha de la última publicación por lo que, cuando se trate de emplazamiento, se deberá tomar en cuenta este plazo al señalar el día para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 185.</p> <p>Si el interesado no se presenta dentro del plazo antes mencionado, o no comparece a la audiencia de ley, las subsiguientes notificaciones se le harán en los estrados del tribunal.</p>	<p>No existe razón jurídica para que los efectos de una notificación surtan con un plazo extraordinario que limite el ejercicio de un derecho procesal y que solo impide el efectivo acceso a la jurisdicción (mientras una notificación no surta efectos no se generan las consecuencias de la interpelación).</p>

LOS TÉRMINOS Y PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>Sin perjuicio de realizar las notificaciones en la forma antes señalada, el tribunal podrá, además, hacer uso de otros medios de comunicación masiva, para hacerlas del conocimiento de los interesados.</p> <p>Quienes comparezcan ante los tribunales agrarios, en la primera diligencia judicial en que intervengan, o en el primer escrito, deben señalar domicilio ubicado en la población en que tenga su sede el tribunal respectivo, o las oficinas de la autoridad municipal del lugar en que vivan, para que en ese lugar se practiquen las notificaciones que deban ser personales, las que, en caso de que no esté presente el interesado o su representante, se harán por instructivo. En este caso, las notificaciones personales así practicadas surtirán efectos legales plenos.</p> <p>Cuando no se señale domicilio para recibir notificaciones personales, éstas se harán en los estrados del tribunal.</p>	<p>Sin perjuicio de realizar las notificaciones en la forma antes señalada, el tribunal podrá, además, hacer uso de otros medios de comunicación masiva, para hacerlas del conocimiento de los interesados.</p> <p>Quienes comparezcan ante los tribunales agrarios, en la primera diligencia judicial en que intervengan, o en el primer escrito, deben señalar domicilio ubicado en la población en que tenga su sede el tribunal respectivo, o las oficinas de la autoridad municipal del lugar en que vivan, para que en ese lugar se practiquen las notificaciones que deban ser personales, las que, en caso de que no esté presente el interesado o su representante, se harán por instructivo. En este caso, las notificaciones personales así practicadas surtirán efectos legales plenos.</p> <p>Cuando no se señale domicilio para recibir notificaciones personales, éstas se harán en los estrados del tribunal.</p>	

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Del Juicio Agrario</b></p> <p><b>Artículo 179.-</b> Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento.</p> <p><b>Artículo 181.-</b> Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si hubiera irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que los subsane dentro del término de ocho días.</p> <p><b>Artículo 182.-</b> Si el demandado opusiere reconvencción, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después. En el mismo escrito</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Del Juicio Agrario</b></p> <p><b>Artículo 179.-</b> Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de quince días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento.</p> <p><b>Artículo 181.-</b> Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si hubiera irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que los subsane dentro del término de treinta días. De no cumplir la prevención la demanda se tendrá por no interpuesta.</p> <p><b>Artículo 182.-</b> Si el demandado opusiere reconvencción, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después. En el mismo escrito</p>	<p>Es insuficiente el plazo que se concede al abogado de la Procuraduría Agraria para imponerse de autos y sobre todo para asumir conocimiento pleno acerca de las circunstancias, documentos y factores externos por las que una persona es demandada.</p> <p>Es insuficiente el plazo para que se dé cumplimiento a una prevención porque en muchos casos se requiere investigación de nombres y domicilios de demandados, estudio de la naturaleza de la acción intentada, obtención de documentos y otras diligencias.</p> <p>Por otro lado, debe existir el apercibimiento en caso de incumplir la prevención, acorde lo que sucede en otras materias del enjuiciamiento.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>o comparecencia deberá ofrecer las pruebas que estime pertinentes.</p> <p>En este caso, se dará traslado al actor para que esté en condiciones de contestar lo que a su derecho convenga y el Tribunal diferirá la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el reconvenido esté de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia.</p> <p><b>Artículo 188.-</b> En caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido por el tribunal de conocimiento, éste citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término exceda en ningún caso de veinte días, contados a partir de la audiencia a que se refieren los artículos anteriores.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Disposiciones Generales</b></p> <p><b>Artículo 193.-</b> El despacho de los tribunales agrarios comenzará diariamente a las nueve de la mañana y continuará hasta la hora necesaria para concluir todos los negocios ci-</p>	<p>o comparecencia deberá ofrecer las pruebas que estime pertinentes.</p> <p>En este caso, se dará traslado al actor para que esté en condiciones de contestar lo que a su derecho convenga y el Tribunal diferirá la audiencia por un término no mayor de quince días, -- (suprimir) --.</p> <p><b>Artículo 188.-</b> En caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido por el tribunal de conocimiento, éste citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término exceda en ningún caso de veinte días, contados a partir de la audiencia a que se refieren los artículos anteriores.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Disposiciones Generales</b></p> <p><b>Artículo 193.-</b> El despacho de los tribunales agrarios comenzará diariamente a las nueve de la mañana y continuará hasta la hora necesaria para concluir todos los negocios</p>	<p>Se debe incrementar el plazo para contestar reconvenición, para que sea acorde al que contenga el artículo 179.</p> <p>Por otra parte, se debe suprimir la posibilidad de "proseguir el desahogo de la audiencia" porque la contestación de la reconvenición debe hacerse también por escrito y surtiría aplicación el artículo 189.</p> <p>Se debe suprimir la obligación de continuar con el despacho de los asuntos que se presenten durante el curso del día, ya que para ellos existen otras</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>tados y que se hayan presentado durante el curso del día, pudiendo retirarse el personal, cuando fueren cuando menos las diecisiete horas.</p> <p>Respecto de los plazos fijados por la presente Ley o de las actuaciones ante los Tribunales Agrarios, no hay días ni horas inhábiles.</p> <p><b>Artículo 194.-</b> Las audiencias serán públicas, excepto cuando a criterio del tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar violencia. Si en la hora señalada para una audiencia no se hubiere terminado el procedimiento anterior, las personas citadas deberán permanecer hasta que llegue a su turno el asunto respectivo, siguiéndose rigurosamente para la vista de los procedimientos el orden que les corresponda, según la lista del día que se fijará en los tableros del tribunal con una semana de anterioridad.</p> <p>Quando fuere necesario esperar a alguna persona a quien se hubiere llamado a la audiencia o conceder tiempo a los peritos para que examinen las cosas acerca de las que hayan de emitir dictamen</p>	<p>citados - - (suprimir) - -, pudiendo retirarse el personal, cuando fueren cuando menos las diecisiete horas.</p> <p>Respecto de los plazos fijados por la presente Ley o de las actuaciones ante los Tribunales Agrarios, no hay días ni horas inhábiles.</p> <p><b>Artículo 194.-</b> Las audiencias serán públicas, excepto cuando a criterio del tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar violencia. Si en la hora señalada para una audiencia no se hubiere terminado el procedimiento anterior, las personas citadas deberán permanecer hasta que llegue a su turno el asunto respectivo, siguiéndose rigurosamente para la vista de los procedimientos el orden que les corresponda, según la lista del día que se fijará en los tableros del tribunal con una semana de anterioridad.</p> <p>Quando fuere necesario esperar a alguna persona a quien se hubiere llamado a la audiencia o conceder tiempo a los peritos para que examinen las cosas acerca de las que hayan de emitir dictamen</p>	<p>previsiones de temporalidad procesal.</p> <p>Se debe eliminar la existencia de plazo perentorio para la suspensión de la audiencia siendo preferible que dicha suspensión lo sea por el tiempo indispensable para el efecto al que se refiere el párrafo de origen.</p>

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>u ocurre algún otro caso que lo exija a juicio del tribunal, se suspenderá la audiencia por un plazo no mayor a tres días.</p> <p><b>LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS</b></p> <p>CAPÍTULO SEXTO</p> <p>Del Secretario General de Acuerdos y demás Servidores Públicos</p> <p>Artículo 22.- Son atribuciones del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario y de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios:</p> <p>I.- Dar cuenta diariamente al Presidente del Tribunal Superior o al magistrado, respectivamente, bajo su responsabilidad y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban;</p>	<p>u ocurre algún otro caso que lo exija a juicio del tribunal, se suspenderá la audiencia por el tiempo indispensable.</p> <p><b>LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS</b></p> <p>CAPÍTULO SEXTO</p> <p>Del Secretario General de Acuerdos y demás Servidores Públicos</p> <p>Artículo 22.- Son atribuciones del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario y de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios:</p> <p>I.- Dar cuenta diariamente al Presidente del Tribunal Superior o al magistrado, respectivamente, bajo su responsabilidad y dentro de los tres días siguientes a su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban;</p>	<p>Es insuficiente el plazo considerado para dar cuenta con los asuntos ingresados en las veinticuatro horas anteriores, sobre todo porque dicha cuenta debe influir el proyecto del acuerdo correspondiente, que por disposición del artículo 221 del Código Federal de Procedimientos Civiles se deben dictar en ese mismo momento.</p>

## CERTIDUMBRE JURÍDICA PARA EL POSESIONARIO Y POSESIONARIA EN MATERIA AGRARIA

LIC. CLAUDIA D. VELÁZQUEZ GONZÁLEZ\*

### 1.- INICIO DEL TEMA (PRELUDIO)

Las reformas agrarias en 1992, expresadas en el artículo 27 constitucional y su respectiva Ley Agraria, no fue una simple reforma modernizadora con el fin de contribuir a mejorar la productividad en el campo mexicano. Estas reformas fueron parte integral de otras más amplias y que tuvieron un fin muy profundo y explícito: buscaron modificar y cambiar todo el modelo agrícola que se había venido desarrollando en la agricultura en México. Las medidas que buscó la reforma agraria de 1992, para incentivar la productividad fueron las siguientes:

- Liberalización de los mercados agrícolas; Apertura total de las fronteras.
- Privatización del mercado agroalimentario.
- Retiro del Estado en la comercialización de granos básicos.
- Transformación de las formas de organización rural y un nuevo orden en la tenencia de la tierra- Reformas al artículo 27 constitucional sobre la tenencia de la tierra y organización de los productores.

No obstante lo anterior, el resultado de las políticas implementadas no ha resultado en una mejor situación del campo mexicano, por el contrario la situación se ha agravado y profundizado, creando con ello diversos fenómenos sociales como:

- Crecimiento de la migración, el despoblamiento rural, el desempleo y la violencia;
- La degradación ambiental se ha incrementado;
- Los conflictos respecto de la tenencia de la tierra se han agudizado, entre otros muchos más.

---

\* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 18, con sede en Cuernavaca, Morelos.

En este último punto es el que abordaré por el hecho de que nosotros como órganos especializados en materia agraria, son los que en el quehacer cotidianamente se vive en los Órganos Jurisdiccionales Agrarios, en especial en el Tribunal Unitario al cual me encuentro adscrita, ya que de los 721 juicios en trámite que se sustancian en el Tribunal Unitario Agrario Distrito Dieciocho, 464 juicios, refieren respecto a la fracción VI de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, consistentes en los conflictos que se suscitan entre ejidatarios, comuneros, avecindados y posesionarios entre sí; así como los que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.

Como se puede observar, dentro de los Tribunales Agrarios predominan los conflictos entre las personas que gozan de calidad agraria dentro de los núcleos de población ejidal o comunal; es por ello, la importancia de abordar una figura jurídica agraria, la cual en mi opinión no se le ha otorgado la importancia que merece y hasta cierto punto ha sido olvidada dentro del marco jurídico agrario actual, siendo ésta la figura de la posesionaria y posesionario de los entes agrarios.

## 2.- DESARROLLO

### ¿Qué se entiende por posesionario?

A manera de introducción, la palabra de posesionario deviene del vocablo posesión, entendiéndose ésta como aquel derecho real en donde una persona ejerce un poder de hecho, de forma directa e inmediata, sobre una cosa y que es oponible a terceros.

Algunos autores civilistas como Savigny, señala que la posesión nacía de una situación de hecho, pero que al propio tiempo era una situación de derecho porque producía consecuencias jurídicas; porque a veces esas consecuencias se producían sin que existiera la mencionada situación de hecho, y porque, otras veces, no se producían a pesar de que se daba la situación de hecho.

Establecido lo anterior, es preciso señalar que poseedor se entiende como aquella persona que ejerce un poderío de hecho directamente sobre una cosa y que es oponible a terceros.

El artículo 790 del Código Civil Federal, establece que, es poseedor de una cosa el que ejerce sobre aquella un poder de hecho. Posee una cosa el que goza de él. Señalado lo anterior, como se indicó en supralíneas, la figura de posesionario en materia agraria, su origen deviene de la figura del poseedor, la cual es señalada en la materia civil.

Así pues, posesionario (a) es la persona que posee tierras ejidales o comunales y que ha sido reconocido con tal carácter por la asamblea del núcleo agrario que se trate o por el Tribunal Agrario correspondiente.

En los párrafos tercero y cuarto de la fracción VII, del artículo 27 Constitucional, se dispone que la ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores. La ley también regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Si bien de ningún modo se mencionan los derechos de los poseedores que adquieren tierras de naturaleza agraria, que no tienen calidad de ejidatarios o avecindados dentro de nuestro código supremo, no menos cierto es el hecho que su fundamento legal se encuentra establecido en los artículos 23 fracción VIII, 48, 56 y 57 de la Ley Agraria; 19, 29, 36 a 40 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares, dicha figura jurídica no es expresa como la de la ejidataria (o) o la de la avecindada (o), empero, la misma se dilucida de una interpretación exegética, sistemática y teleológica de dichos preceptos. Cabe señalar que la Ley Agraria es omisa en establecer los derechos de las campesinas posesionarias y campesinos posesionarios, toda vez que dicho ordenamiento legal solo refiere a los ejidatarios, empero de acuerdo a los precedentes emitidos por nuestros Tribunales Federales, se han otorgado diversas prerrogativas a dichas campesinas y campesinos que los Tribunales Agrarios tenemos la obligación de observar.

Ahora bien, establecido lo anterior, es preciso mencionar que el posesionario de un núcleo agrario tiene las siguientes prerrogativas:

- ▶ Asistir a las asambleas para decidir respecto de su unidad de dotación, ello es así de una interpretación a la jurisprudencia número 2a./J. 50/2000, cuyo rubro es: **“POSESIONARIOS IRREGULARES DE PARCELAS EJIDALES. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS SOBRE ASIGNACIÓN DE TIERRAS SE INICIA DESDE QUE LAS CONOCIERON O SE HICIERON SABEDORES DE ELLAS”**
- ▶ La expedición de su certificado parcelario el que ampare sus tierras.
- ▶ Adquirir derechos sobre tierras de uso común en términos de los artículos 56 fracción III y 57 fracción II de la Ley de la materia.
- ▶ Concurrir a los Tribunales Agrarios en defensa de su unidad de dotación, tal y como lo señala la tesis jurisprudencial número Tesis: II.3o.A.56 A (10a.), cuyo rubro dice: **“RECONOCIMIENTO DE POSESIONARIOS. COMPETE A LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS, Y SÓLO SI ÉSTA DECIDIERA DESFAVORABLEMENTE, LOS AFECTADOS ESTARÁN EN APTITUD DE RECLAMAR SUS DERECHOS ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO COMPETENTE, EL QUE PUEDE, VÁLIDAMENTE, OTORGARLO”**
- ▶ A que sus tierras sean protegidas en términos del marco agrario aplicable.
- ▶ Al aprovechamiento, uso y disfrute de su unidad parcelaria.
- ▶ La tutela especial que marcaba el libro segundo de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis; entre otras, tal y como lo señala la tesis número : I.7o.A.632 A, cuyo rubro dice: **“POSESIONARIOS. AL SER SUJETOS RECONOCIDOS Y PROTEGIDOS POR LA LEGISLACIÓN AGRARIA, SON MIEMBROS DE LA CLASE CAMPESINA A QUE HACE REFERENCIA EL LIBRO SEGUNDO DE LA LEY DE AMPARO, POR LO QUE SE ENCUENTRAN DENTRO DEL ÁMBITO PROTECTOR DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN ÉL Y EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN III, DE DICHO ORDENAMIENTO”**.

No obstante que cuentan con diversas facultades al interior de un núcleo agrario, existen necesidades que los tiempos en lo que vivimos, marcan notablemente las desigualdades que sufren hoy en día las posesionarias y poseesionarios de los núcleos

agrarios, enunciando solo algunas de las carencias que sufren dentro del marco jurídico agrario actual, tales como:

- El artículo 80 de la Ley Agraria, únicamente permite a los ejidatarios enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, para lo cual deben cumplir con los requisitos que marca dicho precepto para que esas enajenaciones sean válidas. Sin que se considere a los poseionarios.
- El poseionario carece de facultades para disponer quien deba sucederle en sus derechos para después de su muerte en términos de la sucesión testamentaria regulada por el artículo 17 de la Ley de la materia, ya que dicha facultad es exclusiva de los ejidatarios, lo que se robustece con la jurisprudencia número 2a./J. 159/200, cuyo rubro dice: **“SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA. SÓLO COMPRENDE LOS DERECHOS AGRARIOS DE LOS EJIDATARIOS Y NO LA POSESIÓN QUE EJERCEN QUIENES NO TIENEN ESE CARÁCTER”**.

Desprendiéndose así la desigualdad que marca dicho numeral, formulándose diversas preguntas como ¿Dónde está la certidumbre de posesionaria y poseionario respecto de su unidad de dotación? ¿Quién se hará cargo de esos derechos después del fallecimiento de la (el) posesionaria (o)?; preguntas que la actual legislación no contesta y deja en incertidumbre jurídica a dichas personas.

- Otra notable desigualdad de la actual legislación se desprende del artículo 18 del ordenamiento legal en cita, consistente en que dicho mandamiento legal señala la forma en que se sustanciará el procedimiento intestamentario o sucesión legítima, cuando la ejidataria, el ejidatario, la comunera o comunero no hayan designado sucesores o los mismos tengan imposibilidad legal o material, los derechos agrarios podrán ser transmitidos a sus familiares en el orden establecido en la disposición legal en comento, tales como I.- Cónyuge; II.- Concubino o Concubinaría; III.- A uno de los Hijos del ejidatario o comunero; IV.- A uno de sus Ascendientes; y V.- A cualquier persona que haya dependido económicamente de él. La interrogante que se hace obvia es ¿Qué aconte-

cerá con los familiares de los posesionarios?, ¿Qué certidumbre jurídica tienen para suceder los derechos agrarios del posesionario por la vía legítima o intestamentaria?, ¿Quién gozará de los derechos de dicha unidad de dotación?, son incontables los cuestionamientos que nacen a raíz de la carencia de certidumbre de dicho numeral, que hacen obsoleta la Ley de la materia para los tiempos en los que nos encontramos.

Por otra parte, con respecto a la nueva Ley de Amparo, también dicho ordenamiento legal es un retroceso para la protección de los derechos de los posesionarios, ya que éstos no son incluidos en la prerrogativas que alude la fracción IV del artículo 79, en la que reza que sólo hay suplencia de la queja a favor de los ejidos, las comunidades, los ejidatarios y los comuneros, como también se sostiene en la Jurisprudencia número Tesis: (III Región)3o. J/1 (10a.), cuyo rubro dice: **“AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR”**.

- Otro punto importante a destacar, es el hecho de que la Ley Agraria de mil novecientos noventa y dos es arcaica en materia de género, ya que la misma regula la figura del posesionario masculino, sin embargo, dicho ordenamiento legal es sexista y el mismo no contiene lenguaje incluyente a favor de las mujeres, siendo que el rasgo central de la discriminación es el efecto que tienen la exclusión y el trato diferenciado en el acceso y ejercicio pleno de los derechos humanos; ya que para los tiempos en que vivimos, el marco jurídico agrario actual no puede contener lenguaje sexista, ni diferenciado y debe ser acorde con los artículos 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 2, 3, 4 demás artículos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Ifped), entre otros ordenamientos legales.

- Por último, otro tópico que debe ser abordado con respecto a las posesionarias y posesionarios en materia agraria, es el hecho que los mismos carecen de la facultad para obtener la propiedad de su unidad de dotación a través de la adopción del dominio pleno, que se encuentra regulado por los artículos 81 a 83 de la Ley de la materia, ya que dicha facultad es única y exclusivamente a favor de las ejidatarias y ejidatarios del núcleo agrario que se trata, pues son únicamente ellos, los que pueden concurrir al Registro Agrario Nacional, previa autorización de la asamblea para adquirir en propiedad su parcela por medio del dominio plenos; quedando sujetas sus parcelas de por vida al ejido sin que las posesionarias y posesionarios puedan lograr obtener el dominio completo de su unidad de dotación. Lo anterior se refuerza con la tesis jurisprudencial número Tesis: I.7o.A.633 A, que en su rubro expresa: **“POSESIONARIOS. ESTÁN IMPEDIDOS PARA OBTENER EL DOMINIO PLENO DE LA PARCELA CUYO USO Y DISFRUTE LES OTORGÓ LA ASAMBLEA EJIDAL, YA QUE ESA PRERROGATIVA SÓLO CORRESPONDE A LOS EJIDATARIOS”**.

### 3.- CONCLUSIÓN

En fin, existen un sin número de penurias que viven las campesinas posesionarias y los campesinos posesionarios, no sólo en sus tierras y en la vida cotidiana, sino también dentro de los marcos legales y en los procedimientos en los que son parte; desigualdades y carencias que deben y tienen que ser remediadas con una reforma integral y de fondo a todo el ordenamiento legal agrario que nos rige, en los que se tomen en cuenta varios de los siguientes puntos:

- I. El marco legal agrario, contenga un lenguaje incluyente a favor de las mujeres y hombres campesinos, donde no sea diferenciado y tengan las mismas oportunidades para el acceso a la justicia y a los derechos humanos que por el simple hecho de ser personas gozan;
- II. Reformas a los artículos 17 y 18 de la ley de la materia, donde las posesionarias y posesionarios, sean incluidos y puedan ejercer su derecho a designar a las personas que puedan sucederlos para después de su muerte o, a su vez,

- los familiares de los mismo puedan obtener por medio de sucesión intestamentaria o legítima dichos derechos;
- III. A que las posesionarias y poseionarios obtengan el dominio pleno de su parcela, en términos de los artículos 81 a 83 de la Ley Agraria.
  - IV. Que las posesionarias y poseionarios, puedan enajenar sus derechos parcelarios a otras posesionarias o poseionarios, ejidatarias, ejidatarios, avecindadas o avecindados, en términos del artículo 80 de la Ley Agraria;
  - V. A que dichas campesinas y campesinos obtengan las prerrogativas que establece la nueva ley de amparo, en los mismos términos que se encuentran a favor de las comunidades, ejidos, comuneros y ejidatarios.

Los anteriores puntos son solo alguno que deben ser tomados en cuenta, sin embargo, existe otros tópicos que deben ser incluido en las reformas que se observen a la Ley Agraria y en general a todo el marco legal agrario, en la que se respeten y observen los derechos humanos que se encuentran plasmados en nuestro Código Supremo, en los diversos instrumentos, tratados y convenciones internacionales, así como los diversos criterios jurisprudenciales emitidos tanto interna como internacionalmente; con la finalidad de que el campo mexicano y en sí las campesinas y campesinos vuelvan a interactuar de forma protagonista, justa y equitativa en el desarrollo económico y social de nuestro país, ya que es base fundamental y piedra angular de nuestra sociedad mexicana.

## INCOMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA CONOCER DE ACCIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL

LIC. ARMANDO ALFARO MONROY\*

Desde luego expreso mi gratitud y reconocimiento a la maestra en derecho Ana Lilí Olvera Pérez, Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal de Ixtapa - Zihuatanejo, Guerrero, por su valioso apoyo para la elaboración de este trabajo.

Ahora bien, la presente exposición tiene el propósito de abordar fundamentalmente el aspecto de la competencia de los tribunales agrarios en asuntos donde las partes reclaman el pago o cumplimiento de prestaciones de carácter patrimonial.

El problema de inicio es si los tribunales unitarios agrarios son competentes para conocer y resolver sobre asuntos en que se demanda el pago de prestaciones económicas, como indemnizaciones, daños y perjuicios, bienes distintos a la tierra, etcétera. El segundo problema a resolver sería, cuando es posible dividir la continencia de la causa, es decir, cuando dividir el estudio y la resolución de la acción ejercitada.

Sin duda el tema de la competencia es ampliamente debatido por los especialistas. No obstante, considero que existen fundamentos legales para que sean los jueces civiles los competentes para conocer y resolver cuestiones planteadas por las partes que tengan como finalidad el cumplimiento de prestaciones económicas.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en reiteradas ocasiones que en el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, de trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad.

Sin embargo, cuando surge un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los he-

---

\* Magistrado Supernumerario del Tribunal Superior Agrario, con sede en la Ciudad de México, D.F.

chos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con éste último dato.

Aunque el tema que se aborda no es el de conflicto competencial, dicho criterio es ilustrativo para determinar si procede ante el Tribunal Unitario Agrario una acción que tenga como objeto reclamar prestaciones económicas, aun cuando sean derivadas de una acción diversa relacionada con un conflicto de tenencia de la tierra.

Al respecto resulta necesario analizar lo previsto en los artículos 27, fracción XIX, constitucional; 163 de la Ley Agraria, y, 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

*“Artículo 27...*

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

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

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

De la interpretación literal al dispositivo transcrito se colige que la justicia agraria tiene como objetivo fundamental garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad, es decir, todas aquellas tierras que representan la propiedad rural y precisa en forma enunciativa, el ámbito específico de la justicia agraria que corresponde administrar a los tribunales allí previstos, dejando abierta la posibilidad para que el legislador ordinario, al reglamentar dicha norma

constitucional, establezca con la mayor claridad posible cuáles son los asuntos que, además de los enunciados, corresponderá conocer a los tribunales que administren la justicia agraria.

Lo anterior significa, que fue voluntad del Poder Revisor de la Constitución crear una jurisdicción especializada en donde se ventilen todos aquellos conflictos que por su trascendencia puedan afectar la propiedad rural.

Por su parte, el artículo 163 de la Ley Agraria dispone lo siguiente:

*“Artículo 163. Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley.”*

En el citado precepto se comprende en el ámbito de la justicia agraria, a los juicios que tengan por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la propia ley.

A su vez el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios limita la competencia de dichos órganos en los siguientes términos:

*“Artículo 18. Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen en relación con tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.*

*“Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:*

*“I De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;*

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

*“III. Del reconocimiento del régimen comunal;*

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

- “V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;*
- “VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avocados entre sí; así como /as que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;*
- “VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;*
- “VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como /as resultantes de actos o contratos que contravengan /as leyes agrarias;*
- “IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;*
- “X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria, y*
- “XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;*
- “XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria,*
- “XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables, y*
- “XIV. De /os demás asuntos que determinen /as leyes.”*

De las diversas hipótesis que establecen la competencia material de los Tribunales Unitarios Agrarios destaca que conocerán de controversias que se susciten entre gobernados pudiendo acudir a ellas aquellos que ordinariamente se han considerado como sujetos de derecho agrario -núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros-, o bien, pequeños propietarios o sociedades, inclusive, bastará que el gobernado pretenda la nulidad de un acto o contrato, por estimar que contraviene las “leyes agrarias”, para que se surta la competencia de los tribunales agrarios.

Por otra parte, el legislador otorgó a los Tribunales Unitarios Agrarios una competencia análoga a la contenciosa administrativa, a través de la cual podrán declarar la nulidad de cualquier resolución dictada por una autoridad agraria, que altere, modifique o extinga un derecho o determine una obligación.

De ahí que los juicios agrarios a que se refiere el artículo 163 de la Ley Agraria son todos aquellos en los que en la materia litigiosa, o de mera Jurisdicción voluntaria, se involucra la aplicación o interpretación de las normas sustantivas que integran la Ley Agraria, con independencia de que los conflictos se susciten entre las autoridades agrarias y los gobernados, o entre estos últimos.

En lo relativo al tema expuesto, tratándose de acciones que tengan por objeto conseguir exclusivamente un pago en dinero, ya sea que fueran promovidas de manera directa o como una cuestión accesoria de una principal, constituye una acción que no le corresponde conocer a los tribunales agrarios, toda vez que de lo dispuesto en los artículos 163 de la Ley Agraria y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no se advierte su competencia.

En efecto, del contenido del artículo 163 de la Ley Agraria, como se ha indicado, se advierte que los juicios agrarios tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en el citado ordenamiento, controversias éstas que involucran la aplicación o interpretación de las normas que se especifican en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

No obstante, de estos últimos preceptos no se advierte que los tribunales agrarios tengan atribución alguna para conocer de acciones que tengan por objeto conseguir un pago en dinero, es decir, que se refieran al cumplimiento de prestaciones exclusivamente económicas pues con independencia de que el sujeto que formule la demanda sea un ejidatario, lo cierto es que de acuerdo con la naturaleza de la acción, ésta carece del carácter agrario, si se considera que el citado reclamo, aun cuando derivara de un conflicto por la tenencia de la tierras, constituye una acción que no se vincula con la aplicación o interpretación de normas sustantiva contenidas en la Ley Agraria, pues ninguna de sus disposiciones así lo establece.

Lo anterior es así, si se toma en cuenta que del contenido del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dichos tribunales conocerán: de controversias de límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; de la restitución de tierras,

aguas o bosques; del reconocimiento del régimen comunal; de los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinan la existencia de una obligación; de los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales; de controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesiones o avecindados entre sí, así como entre éstos y los órganos de los núcleos de población; de las controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales; de las nulidades establecidas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional, y de las resultantes de actos o contratos que contravengan leyes agrarias; de las omisiones de la Procuraduría Agraria que se establecen en el precepto en cita; de los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; de las controversias sobre contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales de la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria; y de la ejecución de convenios.

Y si bien, la fracción XIV del referido artículo 18 comprende como parte de la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios a los “demás asuntos que determinan las leyes”, lo cierto es que las acciones que persiguen un pago en dinero o de carácter meramente patrimonial, no involucran la aplicación o interpretación de normas sustantivas que integran la materia agraria.

Además, nadie discute la existencia de tribunales de justicia especializados para distintas ramas del derecho como la civil, penal del trabajo, agraria, fiscal, electoral, entre otras, pues es claro que cada uno de estos órganos tiene una competencia limitada, la cual se precisa, regularmente, en la ley orgánica respectiva, casi siempre en relación con su especialización; empero hay casos en que, aun cuando un órgano jurisdiccional es especializado, conoce de asuntos de materia distinta, sin embargo, atento a la naturaleza de las acciones que persiguen prestaciones puramente patrimoniales tramitadas de manera directa o como cuestión accesoria de una principal, debe estimarse que queda comprendida en el campo de derecho civil, atendiendo preponderantemente a la calidad de la pretensión que se reclama y considerando que se involucra la materia que regula el derecho o la obligación que da lugar a la demanda, aunque también se toma en cuenta otras circunstancias que permiten llegar al conocimiento cierto de lo que se investiga, como son los hechos narrados, las pruebas aportadas y hasta la invocación de las normas legales, cuando ese dato se

proporciona la adminicularían de toda esa información, generalmente arroja los datos necesarios para resolver el aspecto competencia.

Así, en el caso de las acciones en las que se reclaman prestaciones puramente patrimoniales, no basta que el demandante esté sujeto a un régimen jurídico agrario de naturaleza proteccionista, ya que dichas acciones son civiles, debido a la naturaleza jurídica de la obligación y de los mecanismos procesales conducentes para hacer valer el derecho que se estima afectado.

Al respecto, resultan aplicables, en lo conducente, las jurisprudencias y tesis que enseguida se reproducen:

“COMPETENCIA. RECLAMACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS A UN SINDICATO, COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INEXISTENCIA DE UNA HUELGA, SU CONOCIMIENTO CORRESPONDE A UN JUEZ DE LO CIVIL. Si bien los conflictos derivados de la relación de trabajo deben resolverse por los tribunales especializados, por disposición del artículo 123 constitucional, las normas contenidas en la legislación laboral no prevén acciones como la de reclamación de daños y perjuicios a un sindicato de trabajadores, como consecuencia de la declaración de inexistencia de una huelga, pues dicha acción, que repercute en el patrimonio de las personas, se encuentra regulada por el Código Civil y su aplicación corresponde a los tribunales especializados en dicha materia; por tanto, el competente para conocer de un asunto en el que se ejercite una acción de esta naturaleza es un Juez de lo civil.”<sup>1</sup> (Énfasis añadido).

“COMPETENCIA PARA CONOCER DEL DELITO DE DESPOJO. CORRESPONDE A UN JUEZ PENAL, Y NO A UN TRIBUNAL AGRARIO, AUN CUANDO EL INMUEBLE OBJETO DEL ILÍCITO SEA DE CARACTER EJIDAL. La pluralidad de tribunales especializados para conocer de asuntos relacionados con distintas ramas del derecho, como la civil, penal, del trabajo, agrario, entre otros, da lugar a conflictos competenciales cuando dos o más órganos jurisdiccionales se niegan a conocer de

---

<sup>1</sup> Novena Época, Registro IUS: 200650, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III. Febrero de 1996, Materia(s): Laboral, Común, Tesis: 2a XII/96, Página 265.

ellos, o sostienen al mismo tiempo su competencia para resolverlo. En tales casos es menester dirimir el conflicto atendiendo a la naturaleza de la acción ejercida. de modo que si se trate de una acción persecutoria por el delito de despojo, la competencia para conocer de ella se surte en favor del Juez Penal y no de un Tribunal Unitario Agrario, que no tiene facultades para conocer de la comisión de delitos pues, aun cuando el inmueble objeto del despojo tuviera el carácter de ejidal, ello no alteraría la naturaleza de la acción deducida, que tiene por objeto determinar la responsabilidad penal del inculcado en el evento que se le atribuye y en su caso, sancionarlo conforme al Código Penal, quedando incólume el derecho agrario que al inculcado pudiera asistir para poseer el inmueble en cuestión.”<sup>2</sup>  
(Énfasis añadido).

“SEGURO SOCIAL. LA ACCIÓN DE PAGO EJERCITADA CONTRA EL INSTITUTO POR GASTOS EFECTUADOS CON MOTIVO DE LA NEGATIVA A BRINDAR ASISTENCIA MÉDICA U HOSPITALARIA A UN ASEGURADO, BENEFICIARIO O PENSIONADO, O POR RESULTAR DEFICIENTE, ES DE NATURALEZA CIVIL Y SU CONOCIMIENTO CORRESPONDE A UN JUEZ DEL FUERO COMÚN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 275, de la Ley del Seguro Social abrogada, las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto sobre las prestaciones que la propia ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, infringiéndose de dicho precepto que es requisito sine qua non para que una acción sea de la competencia de ese tribunal laboral. que la prestación reclamada derive de ese ordenamiento. Ahora bien, la acción de pago ejercitada por un asegurado, beneficiario o pensionado, en contra de la citada institución de seguridad social, en razón de haber realizado erogaciones en numerario por no recibir los servicios médicos u hospitalarios o bien, al estimar que son deficientes, circunstancias que los condujeron a obtener esos servicios en forma particular, escapa del ámbito de las normas laborales, administrativas y fiscales contenidas en el ordenamiento invocado; además de que en esa hipótesis la controversia no se endereza contra dicha institución como subrogataria de la obligación patronal en materia de seguridad y previsión

---

<sup>2</sup> Novena Época, Registro IUS 195023, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Materia(s): Penal, Tesis: P./J. 82/98. Página: 16.

social de los trabajadores, que es el carácter reconocido por la ley que lo rige, sino como prestador de un servicio médico, al que los afectados le atribuyen haber incurrido en responsabilidades por negligencia, impericia o falta de cuidado; atento lo cual, el reclamo de la prestación económica de que se trata, desde luego, constituye una acción prevista en la legislación civil y, por tanto, debe ser resuelta bajo la aplicación de las normas del derecho común.”<sup>3</sup> (Énfasis añadido).

“COMPETENCIA LABORAL Y CIVIL CUANDO EN LA MISMA DEMANDA SE EJERCITAN ACCIONES DE AMBAS MATERIAS, PUEDE FINCARSE LA COMPETENCIA EN DIVERSOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES. Cuando en el mismo libelo un trabajador asegurado demanda del Instituto Mexicano del Seguro Social, por una parte, el cumplimiento de la prestación de asistencia médica, acción que es de carácter laboral según lo prevé la Ley del Seguro Social y, por otra, el pago de una indemnización por gastos erogados con motivo de la atención médica otorgada, no por el instituto, sino por médicos particulares, reclamación que constituye el ejercicio de una acción de naturaleza civil, la controversia competencial debe resolverse en el sentido de que el conocimiento de la demanda, en lo que respecta a la primera acción, corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mientras que la parte relativa a la indemnización compete al Juez Civil; sin que pueda considerarse como obstáculo, la circunstancia de que las acciones se hayan ejercitado en una misma demanda, dado que el carácter de trabajador del actor y la exigencia de la justicia pronta, completa e imparcial que garantiza el artículo 17 de la Constitución General de la República, son elementos dominantes respecto del rompimiento de la continencia de la causa.”<sup>4</sup> (Énfasis añadido).

Por lo anterior, y como bien lo indicó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 188/2013, no es obstáculo que el artículo 167 de la Ley Agraria<sup>5</sup> establezca que el Código Federal de Procedimientos

<sup>3</sup> Novena Época, Registro IUS 190365, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Enero de 2001, Materia(s): Civil, Tesis: P./J. 1/2001, página: 12.

<sup>4</sup> Novena Época, Registro IUS: 197509, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Octubre de 1997 Materia(s): Civil, Laboral, Común, Tesis 2ª, CXII/97, Página: 385.

<sup>5</sup> Artículo 167. El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esta ley en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de este Título y que no se opongan directa o indirectamente.

Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en la ley, en lo que fuese indispensable para completar las disposiciones del Título Décimo, denominado "De la Justicia Agraria", toda vez que dicho numeral expresamente dispone que tal supletoriedad tendrá lugar cuando las disposiciones del Código Adjetivo Federal no se opongan directa o indirectamente con la ley y, en la especie, si el artículo 163 de la Ley Agraria establece con claridad que los juicios agrarios tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento y como se ha visto ni en la Ley Agraria y tampoco en su Ley Orgánica se establece que los Tribunales Agrarios conocerán de acciones que tengan por objeto resolver cuestiones exclusivamente patrimoniales ya sea que se hayan promovido de manera individual o como accesorias de una principal, por ejemplo, derivada de un conflicto por la tenencia de la tierra, donde no cabe tal supletoriedad.

Efectivamente, no cabe la supletoriedad porque no se cubren los requisitos establecidos en la jurisprudencia de la Segunda Sala del máximo órgano Judicial de nuestro país que dispone:

*"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES, REQUISITOS PARA QUE OPERE."*

La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema Jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."<sup>6</sup>

En razón de que no se advierte que el legislador en materia agraria hubiera tenido la intención de que los Tribunales Agrarios conocieran de controversias en que la pretensión del actor fuera de carácter patrimonial.

Por lo expuesto, se estima que las acciones que tiene como objeto exclusivo lograr un pago en dinero o el cumplimiento de prestaciones de carácter patrimonial; como por ejemplo, indemnizaciones, pago de daños y perjuicios o de bienes distintos a la tierra, pago por ocupación temporal de una parcela, etcétera, debe dirimirse en el ámbito civil.

En lo conducente, sustenta lo anterior el criterio jurisprudencial sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 188/2013, que es de la literalidad siguiente:

*“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE PAGO POR CONCEPTO DE LA OCUPACIÓN TEMPORAL DE UNA PARCELA EJIDAL CONTRA EL OCUPANTE. CORRESPONDE A UN JUEZ EN MATERIA CIVIL.* La competencia para conocer de la acción de pago ejercida por un ejidatario por concepto de la ocupación temporal de la parcela de la que es titular contra su ocupante, se surte en favor de un Juez en materia Civil y no de un Tribunal Unitario Agrario, ya que su naturaleza es civil, en la medida en que el interés del actor es de carácter patrimonial y personal, que no repercute en el núcleo ejidal o comunal al que pertenece, en virtud de que lo que pretende con su ejercicio es obtener una cantidad de dinero que corresponda al valor económico de los perjuicios que le hubiera ocasionado no gozar de la posesión de la parcela, de manera que el reclamo de la prestación económica de que se trata escapa al ámbito de las normas agrarias y, por ende, la vía en la que se ventile la controversia debe resolverse bajo la aplicación de las normas del derecho civil.

Ahora bien, el que las acciones de carácter patrimonial, se ventilaran ante un órgano civil significaría que la carga de trabajo de los tribunales agrarios disminuiría, pero en beneficio del resto de los justiciables, pues sin duda se estaría en posibilidad de dedicar mayor atención a los asuntos que versen, exclusivamente sobre cuestiones

---

<sup>6</sup> Décima Época, Registro IUS 2003161, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVIII, Marzo de 2013. Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis 2a./J. 34/2013 (10a.). Página: 1065.

agrarias; asimismo, se traduciría en mayor certeza y seguridad jurídica para las partes, ya que si desde un inicio se le indica al promovente que sus prestaciones no encuadran en ninguno de los supuestos de competencia del tribunal agrario, no tendrían que desahogar todo un juicio, gastando tiempo y dinero.

Por lo que se propone, que una vez recibida la demanda ésta se admita, a pesar de que se advierte que su naturaleza no es agraria, pues de explorado derecho que no puede desecharse; y una vez que el demandado manifieste lo que a su derecho corresponda o, en su caso, oponga la excepción de incompetencia por razón de la materia, el órgano jurisdiccional estará en condiciones de pronunciarse al respecto con fundamento en el artículo 168 de la Ley Agraria.<sup>7</sup>

En el entendido, que si se reclaman diversas acciones pero se advierte que la principal es de las previstas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y como prestación accesoria se reclama una de carácter patrimonial, deberá dividirse la continencia de la causa conforme a las reglas de la competencia. Esto es, deberá determinarse con meridiana claridad la competencia del tribunal agrario y la competencia del juez civil.

O bien, en su caso, al recibir la demanda podría realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, por analogía, en los asuntos agrarios, es decir, hacer un examen adelantado a las prestaciones reclamadas, a la causa de pedir y a las constancias exhibidas, con el objeto de advertir si la acción intentada persigue un fin meramente económico y, por ello, sería prudente que el tribunal agrario se inhibiera de conocer el asunto, debiendo remitir los autos al juez civil de conformidad con lo previsto en el artículo 34, párrafo segundo del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>8</sup>, esto es, sin siquiera admitir la demanda, por economía procesal. Sin que ello signifique retrasar la impartición de justicia o dejar en estado de indefensión al promovente.

---

<sup>7</sup> Artículo 168. Cuando el tribunal, al recibir la demanda o en cualquier estado del procedimiento agrario, se percate de que el litigio o asunto no litigioso no es de su competencia, en razón de corresponder a tribunal de diversa jurisdicción o competencia por razón de la materia, del grado o de territorio, suspenderá de plano el procedimiento y remitirá lo actuado al tribunal competente. Lo actuado por el tribunal incompetente será nulo, salvo cuando se trate de incompetencia por razón del territorio.

En efecto, no se retardaría la administración de justicia porque el tribunal agrario resolvería lo que conforme a su competencia correspondiera en los términos previstos por la ley; y en cuanto a las prestaciones económicas quedarían a salvo los derechos del promovente para hacerlas valer ante el juez civil una vez concluido el juicio agrario, y sólo en caso de que haya obtenido sentencia favorable, esto es, que la acción principal tramitada ante el órgano de justicia agraria haya sido procedente, pues de no ser así, no habría razón para demandar el cumplimiento de una prestación accesoria. Por ende, el tiempo que transcurra desde la fecha en la que cause ejecutoria la sentencia agraria hasta el momento en que decida el promovente instar ante el juez civil será en perjuicio del propio demandante, pues ya dependerá de su propio interés.

Con fundamento en todo lo antes expuesto y razonado se propone una adición a la fracción VI del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios del tenor siguiente:

**Artículo 18.** *Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.*

(...)

*VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseisionarlos o avocindados entre sí<sup>8</sup> así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.*

*En el entendido de que no será competente para conocer de conflictos que sean exclusivamente de carácter económico.*

(...)

---

<sup>8</sup> Artículo 34. Las contiendas de competencias podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria. La inhibitoria se intentará ante el Juez o tribunal a quien se considere competente, pidiéndole que dirija oficio al que se estime no serlo, para que se inhíba y le remita los autos.  
( )



## ACTAS DE ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE UN NÚCLEO AGRARIO, OBLIGACIÓN DE INSCRIPCIÓN

LIC. ARACELI CUBILLAS MELGAREJO\*

La propuesta que a continuación se describe, tiene por objeto introducir la obligatoriedad de inscribir ante el Registro Agrario Nacional, las actas de asamblea en las cuales se elija a los órganos de representación ejidal de un núcleo agrario, así como las actas que se levanten con motivo de la remoción de sus miembros.

Lo anterior se advierte así, debido a que la práctica ha demostrado que al no ser obligatoria por Ley la inscripción de ese tipo de actas, los núcleos agrarios pueden hacer nugatorio lo dispuesto por el artículo 38 y elegir a personas que no cumplan con uno o todos los requisitos que dicho ordenamiento legal establece.

De igual manera se advierte que un acta de remoción de miembros del órgano de representación ejidal de no inscribirse, esto es, de no darle la publicidad para que surta efectos hacia terceros, podría traer como consecuencia que los miembros removidos, puedan seguir actuando con el acta que les dio la calidad para representar al ejido.

A continuación se transcriben los artículos relacionados:

**Artículo 37.-** Los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.

**Artículo 38.-** Para ser miembro de un comisariado o del consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite

---

\* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 42, con sede en Querétaro, Querétaro.

pena privativa de libertad. Asimismo, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

**Artículo 39.-** Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio...

**Artículo 40.-** La remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo.

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

**Artículo 152.-** Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;
- III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- V. Los planos y documentos relativos al catastro y 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 o comunales; y

VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.

De la lectura de los artículos referidos, se conoce que el Legislador estableció requisitos que debe reunir la persona que sea elegida para un cargo de representación ejidal, siendo los siguientes:

- 1.- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate
- 2.- Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses,
- 3.- Estar en pleno goce de sus derechos y
- 4.- No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

Asimismo estableció que durarán en sus funciones tres años y en adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio.

Por otra parte, los artículos 37 y 40 únicamente señalan que los órganos de representación ejidal serán electos en asamblea, sin mencionar que ésta deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional.

El agregar en los artículos anteriores la obligación de la inscripción referida, traería congruencia con lo que establece la fracción VIII del artículo 152 de la Ley Agraria, se deberán inscribir en el Registro Agrario Nacional:

- I. (...)
- II. (...)
- III. (...)
- IV. (...)
- V. (...)
- VI. (...)
- VII. (...)

VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.

Asimismo, con la introducción en la ley de que ese tipo de actas sean inscritas, surtirían efectos frente a terceros y harían prueba plena en juicio y fuera de él.

La experiencia ha demostrado en algunos casos que la falta de obligatoriedad de inscribir ante el Registro Agrario Nacional las actas de elección o remoción de los órganos internos de los núcleos agrarios ha generado el incumplimiento por parte de los miembros de un ejido de elegir a personas que no cumplan con uno o con todos los requisitos que señala el artículo 37 de la Ley Agraria e incluso la decisión de reelegir a algunos de sus miembros, situación que invalidaría la elección en esas condiciones, sin embargo, al no encontrarse dicho documento analizado o examinado para determinar si el mismo reúne los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa que los rige, con el fin de garantizar los principios de legalidad y certeza jurídica, esto es, que sea analizada por el Registrador del Registro Agrario Nacional, se encontraría validado y surtiendo efectos un documento irregular generando incertidumbre jurídica y en el caso de la remoción de algunos de los miembros, al no inscribir dicha acta, generaría que él o los miembros removidos siguieran fungiendo con el acta que les dio esa representación ante terceros que establecieran actos jurídicos o administrativos con ellos.

Por todo lo anterior, se sugiere como reforma a los artículos 37 y 40 de la Ley Agraria, se introduzca la obligación para que las actas de asamblea de elección y remoción de órganos internos del ejido deban ser inscritas ante el Registro Agrario Nacional. Debiendo quedar como sigue:

**Artículo 37.-** Los miembros del comisariado y del concejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea, la cual deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.

**Artículo 40.-** La remoción de los miembros del comisariado y del concejo de vigilancia podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo. Asamblea que deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional.

Quedando de esta manera la propuesta, la lectura sería congruente con lo que establece la fracción VIII del artículo 152 de la Ley Agraria.

**Artículo 152.-** Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
  - II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;
  - III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
  - IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
  - V. Los planos y documentos relativos al catastro y 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 o comunales; y
- Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.



## PROPUESTA PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 80, 84 Y 167 DE LA LEY AGRARIA

LIC. LILIA ISABEL OCHOA MUÑOZ\*

El artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana regula los diferentes tipos de propiedad en México, la **propiedad social abarca el 53 % del territorio nacional** con una población del 23.5% del total nacional. En la propiedad social existen grandes riquezas naturales, ya que en ellas está el 80 por ciento de bosques y selvas, el 74 por ciento de la biodiversidad y las dos terceras partes de los litorales del país. (Fuente, informes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).

En la población rural mexicana es donde tradicionalmente se acumula el mayor número de personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema, la población en el sector rural ha crecido exponencialmente cerrándose cada vez más las oportunidades de crecimiento económico que, por ésta razón, provoca la emigración de hombres y jóvenes a las grandes urbes y el extranjero en busca de mejores oportunidades de ingresos que, en muchos de los casos, fomenta los cinturones de miseria en las ciudades, lo que a su vez trae como consecuencia el empleo informal e incluso la delincuencia.

Las ciudades a su vez requieren de crecimiento, tanto para la creación de vivienda, la expansión de zonas industriales y del paso de servicios para abastecer a los centros de población cuyos gobiernos, inversionistas o prestadores de servicios vean su posibilidades de crecimiento en el campo y por lo tanto confluyen estas necesidades en la propiedad social que se encuentra regulada por la Ley Agraria, lo que implica la necesidad de una mayor celebración de actos jurídicos bajo el amparo de esta ley.

Es una realidad que existen ejidos y comunidades que sobreviven gracias a las remesas que reciben de quienes se encuentran fuera de sus propias tierras y que éstas, quedan a cargo de las mujeres o adultos mayores que, en el mejor de los casos,

---

\* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 11, con sede en Guanajuato, Guanajuato.

obtienen productos para su propia subsistencia con escasa o nula probabilidad de hacer proyectos de industrialización o comercialización debido a la falta de un sistema de inversión en la infraestructura y tecnología necesarias para obtener el mejor rendimiento de las parcelas. Por lo tanto quedan fuera de la posibilidad de entrar en algún esquema de crecimiento económico.

También sabemos que debido a la pobreza que apremia en el campo, existen ejidos sin ejidatarios, tierras levantadas o abandonadas, ejidos o comunidades que son trabajadas por poseedores irregulares sin voz ni voto en las asambleas, lo que provoca la paralización de las grandes decisiones sobre la vida interna del ejido. Grave problema es el destino que tienen las tierras de uso común, sobre las cuales, en ejidos sin el número necesario de ejidatarios con derechos para la realización de asambleas de formalidades especiales, hace nugatorio el derecho de realizar proyectos sobre las mismas. Aún más, la falta de autoridad sobre ellas las tiene destinadas a su destrucción, lo que propicia, entre otros graves problemas, un deterioro ecológico por el uso indiscriminado de los recursos naturales que contienen.

Es una realidad que los sujetos agrarios, titulares de derechos sobre parcelas están en un constante cambio, sea por sucesión, por venta o cesión de derechos o por sentencia de los Tribunales Agrarios que con motivo de procesos judiciales, culminan en sentencia en las cuales se determina un derecho. Estos cambios también afectan en no pocas ocasiones en los intereses de los nuevos titulares del derecho.

También es una realidad que el Estado es quien más invierte en programas para el campo, los cuales generalmente van a fondo perdido y no recuperable en su inversión, la realidad es que muy pocos acceden a los programas productivos debido al minifundio y la casi nula cultura de la asociación, que hace que muchas parcelas no sean elegibles para la inversión; la ignorancia, la ausencia de los titulares de los derechos agrarios quien debe de comprometer las tierras; el exceso de trámites legales y administrativos, tanto en la vida interna del ejido o comunidad, como en las Instituciones que intervienen en los actos para lograr las operaciones de comercio y la falta de certeza jurídica de las acciones legales que se realizan con el sector social agrario, desalientan a quienes por oportunidad o necesidad pretenden realizar contratos de diversos tipos con ejidatarios o comuneros, ejidos o comunidades.

**Resulta imperativo entonces, buscar soluciones que estimulen la inversión en el sector social agrario,** también es de vital importancia dotar a ejidos o ejidatarios, inversionistas -llámese Estado o particulares interesados o usuarios de concesiones estatales-, **de las herramientas legales necesarias para otorgar la seguridad jurídica necesaria en los contratos celebrados entre ellos,** buscando el beneficio mutuo, sobre un precio justo y así detonar la evolución económica en el sector rural.

Ahora bien, ya que la propiedad social comprende el 53 % del territorio nacional, resulta lógico que el crecimiento de los estados, municipios y particulares tendrá necesariamente que enfrentarse a la celebración de contratos con este tipo de propiedad, ejemplo muy claro se da con las grandes reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política y por ende con las leyes secundarias, como es el caso de la Nueva Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica.

Estas nuevas leyes se ubican dentro de las de interés público, ya que ellas rigen actividades que por su importancia estratégica, el Estado las ha reservado para sí mismo, sin embargo, hoy representan para el ejido o comunidad la oportunidad de un ingreso secundario relacionado con la titularidad de la tierra.

En la Ley de la Industria Eléctrica se contempla la ocupación o afectación superficial o la construcción de servidumbres necesarias para prestar el servicio público a fin de cumplir los objetivos previstos en la misma, también establece las contraprestaciones (art.73), la forma de los acuerdos (art. 74) y la referencia que se hace cuando se encuentren involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria (art 75).

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos prevé la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos; las contraprestaciones; y la negociación y el acuerdo sobre el uso u ocupación. (Artículos 96 y 100 a 121 de la ley precitada).

Por su parte, la Ley Agraria ha sido sobrerregulada en un afán proteccionista o manipulador de los sujetos que se encuentran comprendidos en la ley, **por lo que resulta sumamente difícil la realización de contratos así como el debido cumplimiento de estos,** lo que a su vez redundo en la falta de oportunidades para diversificar los ingresos en el campo. Por lo que reiteramos, esto en gran medida se da debido a la falta

de certeza jurídica de los actos que de este orden se celebran al amparo de la Ley Agraria ya que 'ésta no prevé el **principio de definitividad** que opera al contemplar la prescripción, salvo el caso que se establece en el artículo 61 de la ley en cita, el resto de las acciones son imprescriptibles, por lo cual se permite a los sujetos de la ley ejercitar las acciones previstas en la misma, sin importar el tiempo transcurrido desde la realización del acto. Esto, aunado al constante cambio de titulares de la tierra, por las razones precitadas, se traduce en incertidumbre jurídica de los mismos y como consecuencia la apatía o desconfianza de inversión.

El caso más representativo es el de la figura jurídica de Nulidad prevista por la **fracción VIII del artículo 18** de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, esto es la Nulidad que se promueve en contra de los contratos de enajenación o venta de parcelas, los contratos de renta por ocupación temporal o de cesión de derechos realizados por los ejidatarios, entre otros. La apertura que dio la modificación al artículo 27 constitucional en la materia, se ve subordinada a una serie de requisitos, tanto de carácter legal como administrativo que provocan la falta de interés de aquellos que tratan de incursionar en proyectos productivos dentro de la propiedad social.

La falta de requisitos legales o administrativos, por ignorancia o mala fe, hacen que cada vez sea mayor el número de acciones legales tendientes a declarar nulo lo contratado bajo el amparo de la ley. No son pocos los casos en que acude el cónyuge, alguno de los hijos, o quien se sienta supuestamente afectado por el contrato de enajenación para solicitar su nulidad, causando incertidumbre jurídica al comprador o contratante de buena fe, para que ya dentro del proceso agrario, acuda el ejidatario contratante para allanarse a la demanda o bien no comparezca para provocar que se lleve el juicio en su rebeldía. Lo anterior se ha prestado incluso a la comisión de ilícitos, que provocan el menoscabo del patrimonio del adquirente, que en muchas ocasiones ya habría hecho inversiones costosas dentro de los terrenos litigiosos, situación que sería enmendada si la acción agraria tuviese un límite temporal para el ejercicio de la acción prevista por la **fracción VIII del artículo 18** de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Las nuevas oportunidades de los campesinos para diversificar sus ingresos por el pago del uso, aprovechamiento, ocupación o afectación superficial o la constitución

de servidumbres necesarias para prestar un servicio público, también se verían afectadas por la falta de definitividad de los actos jurídicos realizados al amparo de la Ley Agraria, que si bien es cierto tanto la Ley de la Industria Eléctrica, como la Ley de Hidrocarburos, son de interés público y en ellas se prevé la forma de contratación, no menos cierto es que la Ley Agraria es la instancia donde se dirimen los conflictos relativos a la propiedad social.

Por lo anterior, se propone la adición al artículo 80 y 84 de la Ley Agraria, para que en los primeros se señale que la prescripción de la acción de nulidad prevista por la fracción VIII del artículo 18 de la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios será de dos años a partir de la celebración de la enajenación. El término de dos años para que opere la prescripción negativa como se propone, responde por una parte, a una armónica lectura entre los requisitos para la aplicación supletoria de leyes que quedó establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que enuncia: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES, REQUISITOS PARA QUE OPERE".

Como se advierte del anterior criterio, la supletoriedad es una figura necesaria en caso de la omisión de la ley o para interpretar esta con otras normas contenidas en diversos ordenamientos legales.

En efecto, la figura de la prescripción está prevista en el Código Civil Federal en su artículo 1135 que define la prescripción como "un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones; mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley". Dicha figura jurídica resulta trascendental en materia agraria al constituir un presupuesto procesal, debido a que no es posible la existencia de un juicio válido o legal sin la concurrencia "in limine litis" de los presupuestos procesales que condicionan, a su vez, la existencia del debido proceso, tales como la competencia, capacidad, personalidad del promovente, oportunidad de la presentación de la demanda, idoneidad de la acción y de la vía para deducir los derechos solicitados, de tal forma que resulta imperativo en el proceso agrario su análisis, dado que la oportunidad en la presentación de la demanda constituye un presupuesto procesal, cuyo estudio es preferente al fondo del asunto, máxime que nuestra legislación no prevé la prescripción de ninguna figura jurídica (salvo la prevista por el artículo 61) y la necesidad de su análisis deberá ser conforme lo instituye la propia ley en los términos que al

efecto disponen los artículos 1135, 1136, 1140, 1158, 1159 y 1176 del supletorio Código Civil Federal que interpretada con los artículos 2 y 167 de la Ley Agraria, nos daría en sistemática interpretación, la prescripción genérica del artículo 1159, esto es de un transcurso de diez años.

El término genérico es, a nuestra manera de ver muy amplio y en el campo lo que se requiere es un dinamismo jurídico que otorgue certidumbre a los actos realizados al amparo de esta ley. En base a lo antes expuesto, sostenemos que el término de prescripción de dos años para los casos de las nulidades que prevén los artículos 80 y 84 de la Ley Agraria responde a criterios y normatividad ya establecida, mas en el afán de no dejar a la interpretación del juzgador este concepto, es que se propone que se modifique la ley para establecer el término de la prescripción de la acción en el texto de los artículos respectivos.

El término que se propone también tiene un fondo social y económico, pues dos años se comprenden de dos a cuatro ciclos agrícolas, dependiendo de la calidad de la tierra y que es el tiempo suficiente para que quien se dice depende del producto de ésta, se entere que la misma ha sido trabajada por persona distinta al titular, en especial la familia, los aparceros, rentistas o a quienes les resulte el derecho del tanto, que son las personas a quienes les afectaría el acto jurídico directamente.

También se propone que dentro del texto del artículo 187 de la Ley se especifique los términos en que puedan prescribir el resto de las acciones, atendiendo al Código Civil Federal o al Código de Comercio según sea el caso. Con estas definiciones jurídicas se evitará que quede en el ámbito de la interpretación del juzgador la aplicación de los términos para contar la prescripción de las acciones, apegándose al principio de legalidad y en estricto cumplimiento a los artículos 2 y 187 de la Ley Agraria.

Con las modificaciones antes propuestas se busca que los actos jurídicos realizados al amparo de la ley Agraria tengan CERTEZA JURÍDICA, lo que se traducirá en ganar la confianza de quienes pretenden invertir en el sector social agrario, se logrará además el aprovechamiento de las ventajas que ofrecen las leyes, como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que mediante modernos mecanismos de cooperación interinstitucional, la participación de las organizaciones de productores, recursos

multianuales, promueve acciones y programas que tienen como propósito orientar e incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores y generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios.

También resultará para beneficio de la clase campesina en su participación con las nuevas leyes reglamentarias de la reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, de las que ya hablamos en el desarrollo del presente estudio.

Es importante destacar que la implementación de las nuevas leyes mencionadas es de interés público y en jerarquía de leyes, por el objeto de éstas se encuentran sobre el interés que protege la Ley Agraria, sin embargo dependen en su ejercicio de la aplicación de ésta, véase en el texto de los artículos 100, 102, 105 y 106 de la Ley de Hidrocarburos en donde se hace referencia directa a la aplicación de la Ley Agraria.

El sector social agrario debe ser confiable para su crecimiento económico y es el momento de evolucionar en el Derecho Agrario y poner a éste al mismo nivel de otras leyes, sin afán de sobreprotección legislativa y administrativa que a la postre en nada favorece a los sujetos agrarios, que para quienes pretenden hacer libre uso de las tierras de las que son titulares cuando surge la oportunidad de negocio se ven inmersos en un laberinto de requisitos tanto al interior del ejido, como en las instituciones que sobre-regularon los trámites necesarios para obtener, por ejemplo, el dominio pleno o el destino de las tierras de uso común y las diferentes formas de su aprovechamiento.

El momento histórico que vive México exige nuevas reglas que estén directamente aportando a la modernidad, ni paternalismo, ni manipulación, en el campo, **LA CERTEZA JURÍDICA** es el principio de un futuro de grandes posibilidades de crecimiento.



## LAS COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS. LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN

DR. GEORG RUBÉN SILESKY MATA\*

Buenas tardes compañeros Magistrados, me es grato reunirme nuevamente con ustedes en el marco de la XI Reunión Nacional de los Magistrados de los Tribunales Agrarios en la mesa de análisis “Propuesta de Reforma al Marco Jurídico Agrario Actual”.

En las distintas reuniones que se han celebrado, en donde hemos tenido oportunidad para exponer diversos puntos de vista sobre el marco jurídico agrario y la necesidad de una adecuación legal atendiendo al dinamismo de la sociedad, se han tratado fundamentalmente aspectos sustantivos de la materia agraria en donde se ha señalado incluso la necesidad de una reforma integral a la Ley Agraria, como una ley procesal agraria; en el mismo sentido, en estas reuniones se han hecho propuestas para modificar algunos preceptos legales para adecuar la Ley Agraria a la realidad social atendiendo a la experiencia de más de veinte años en que los tribunales agrarios han sido encargados de aplicar la ley e impartir justicia.

Haciendo una revisión de las Revistas de los Tribunales Agrarios en donde han sido publicadas las distintas participaciones de ustedes sobre el marco jurídico agrario puedo afirmar que ninguno abordó la propuesta que en este momento se hace de la necesidad de regular lo relativo a las Colonias Agrícolas y Ganaderas, la razón es clara, en el país existen muy pocas Colonias Agrícolas y Ganaderas que aún se encuentran sujetas al régimen agrario, por lo que seguramente pocos de ustedes han tenido la experiencia de resolver conflictos en donde se encuentren involucrados los derechos de los Colonos, de sus sucesores o de los poseedores de las tierras de esta naturaleza.

El hecho de que existan pocos conflictos en donde se encuentran involucrados los derechos de las Colonias Agrícolas y Ganaderas, no significa que éstas no deban ser reguladas debidamente, para evitar vacíos jurídicos que den incertidumbre a los

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 22, con sede en Tuxtpec, Oaxaca.

productores del campo que se encuentren en posesión de tierras de esta naturaleza.

Este tema no es innovador pero si distinto a la aplicación de las normas jurídicas en materia agraria, el régimen jurídico de las Colonias Agrícolas y Ganaderas no es de propiedad plena sujeta a todas las normas jurídicas del derecho civil porque éstas fueron constituidas con dos visiones en primer término beneficiar a campesinos productores agrícolas dentro de un procedimiento sencillo para otorgarle tierras a dichos productores bajo la vigilancia del Estado; y en segundo término, lo complejo que resultaban los procedimientos de dotación para cubrir la necesidad de tierras que tenían los productores, generándose programas específicos de compra de tierras o de localización de terrenos nacionales para beneficiar a estos grupos de campesinos. Es por lo anterior, que el entonces presidente Miguel Alemán Valdés, dentro de los programas de colonización, crea este nuevo régimen jurídico intermedio entre los ejidos y la propiedad privada.

En este sentido, la creación de las Colonias Agrícolas y Ganaderas, eran constituidas por decreto presidencial y no se encontraban regulados por los Códigos Agrarios de 1940 y 1942 ni de la Ley Federal de Reforma Agraria, sino que se encontraban regulados por reglamentos generales.

La organización de las Colonias Agrícolas y Ganaderas era muy similar a la organización de los ejidos y las comunidades, considerando que el último reglamento vigente antes de la creación de la actual Ley Agraria era el reglamento general de Colonias Agrícolas y Ganaderas del 16 de abril de 1980, el cual establecía en su artículo 26 que la asamblea general es la máxima autoridad de la Colonia, indicando que las asambleas serían ordinarias y extraordinarias, las primeras que se verificarían por lo menos semestralmente, indicándose en el artículo 28 que el quórum legal de asistencia por primera convocatoria sería la mitad más uno de los Colonos en ejercicio de sus derechos y por segunda convocatoria con cualquier número de Colonos que asistieran; respecto del quórum de votación, el referido reglamento no establecía un quórum especial, por lo que los acuerdos se tomaban únicamente por mayoría simple.

El mismo reglamento refería que eran también autoridades de la Colonia el consejo de administración que se encontraba integrado por 3 miembros propietarios con

sus respectivos suplentes, denominados presidente, secretario y tesorero, los cuales serían electos en forma individual o por planillas mediante el voto secreto y directo y escrutinio público e inmediato, durante en su encargo 3 años, sin que pudieran ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

La organización hacia su interior de la Colonia Agrícola se encontraba regulada por sus reglamentos interiores aprobados por las propias asambleas generales de Colonos y la vigilancia de la observancia de los reglamentos interiores correspondía a la dirección general de planeación agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria; el reglamento general de Colonias Agrícolas y Ganaderas preveía que las Colonias podrían integrarse por lotes agrícolas o ganaderos, zona urbana y terrenos de común aprovechamiento.

La adjudicación de los lotes se realizaba mediante un orden de preferencia, encontrándose en primer lugar los hijos de Colonos, en segundo los avecindados; y por último otros solicitantes; los derechos individuales de los Colonos se encontraban amparados por títulos de propiedad expedidos originalmente por el departamento de asuntos agrarios y colonización y posteriormente por la Secretaría de la Reforma Agraria, previo pago de los lotes o solares los cuales eran inscritos en el Registro Agrario Nacional, todo acto o contrato por el que se creara, modificara, transfiriera o extinguiera derechos sobre lotes de las Colonias, requeriría la anuencia del consejo de la administración de la Colonia conforme a las facultades que le asignara la asamblea, así como la opinión favorable del delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria y la transmisión de propiedad y derechos de solares urbanos y lotes rústicos debía hacerse constar en escritura pública e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

El reglamento general de Colonias Agrícolas y Ganaderas también preveía causales de privación de los derechos de los Colonos como el abandono del lote por más de dos años; cuando el predio de explotación agrícola o ganadera se dedicara a un fin distinto; el incumplimiento de sus obligaciones que estableciera el reglamento interno de la Colonia; por cultivar y cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; especular con los lotes de la Colonia; acaparar individual o familiarmente lotes cuyas superficies sumada rebasa los límites de la pequeña propiedad; por malversación de fondos de la Colonia; y, por falta de pago del importe de los lotes.

Actualmente la Ley Agraria en su artículo octavo transitorio previó que las Colonias Agrícolas y Ganaderas podrán optar por continuar sujetas al régimen establecido en el reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas, o por adquirir el dominio pleno de sus tierras, en cuyo caso se regirían por la legislación civil de la entidad en que se encontraran ubicadas, dicho dispositivo obligaba a la entonces Secretaría de la Reforma Agraria a notificar a las Colonias Agrícolas y Ganaderas para que en una asamblea general determinaran si ejercían la opción a que se refería el citado artículo transitorio y en el caso de manifestarse a favor de la adquisición del dominio pleno de sus tierras, el Registro Agrario Nacional expediría los títulos de propiedad correspondientes, los que serían inscritos en el registro público de la propiedad de que se trata.

Por su parte, el reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en su título quinto intitulado "DE LAS COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS" establece que la Secretaría (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) regularizara la tenencia de la tierra en las Colonias, y estaba facultado para expedir los títulos de propiedad correspondiente, de conformidad con el programa que al respecto se establezca, describiéndose el procedimiento a seguir para la adquisición del dominio pleno en los artículos del 131 al 135 de dicho reglamento.

Por otro lado, el artículo 136 del referido reglamento, establece un procedimiento muy somero para regularizar las tierras respecto de las Colonias que acordaran continuar bajo el régimen de Colonias, en donde se indica que las tierras de uso común se asignarán en copropiedad a los integrantes de la Colonia; respecto de los lotes de la Colonia, serían titulados a los Colonos registrados en la Secretaría que se encuentran en posesión de las tierras y las mantengan en explotación; y los que hubieran adquirido por cualquier medio establecido en el derecho común, manteniéndolos en explotación, aunque no cuenten con la autorización de la Secretaría, previendo también dicho ordenamiento, que pudieran ser titulares de los lotes, los que hubieran poseído y explotado las tierras de que se trate en concepto de titular, de manera pacífica, continua, y pública durante un periodo de 5 años, si la posesión es de buena fe, o de 10 años si la posesión fuera de mala fe.

Dicho reglamento establece que la Secretaría vigilará que todos los lotes que se regularicen hayan sido pagados en su totalidad. En su caso, requerirá al deudor el

pago total correspondiente, dentro de un plazo que no exceda de 6 meses a partir del requerimiento.

Por último el multicitado reglamento establece que los solares urbanos serán de propiedad plena de sus titulares y la Secretaría podrá acordar su regularización con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

De lo anteriormente expuesto se puede advertir la deficiente reglamentación en los conflictos de posesión sobre los lotes de las Colonias Agrícolas y que son competencia de los tribunales agrarios, las acciones de prescripción que puedan suscitarse sobre los mismos lotes y la sucesión de los derechos sobre los mismos que han sido titulados y que no han adquirido el dominio pleno.

## CONCLUSIONES

**Primero.-** Los conflictos de posesión sobre los lotes de Colonias Agrícolas deben ser tramitados y resueltos aplicando supletoriamente el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, siguiendo el procedimiento establecido por el título décimo de la Ley Agraria relativo al juicio agrario.

**Segundo.-** La acción de prescripción respecto de lotes de Colonias Agrícolas y Ganaderas debe ejercitarse ante el tribunal agrario siguiendo el procedimiento establecido por el título décimo de la Ley Agraria relativo al juicio agrario, aplicando en lo conducente de forma supletoria los extremos que prevé el artículo Civil Federal para una prescripción adquisitiva.

**Tercero.-** Uno de los problemas que se advierte es cuando se ejercita una acción de prescripción en contra de un titular de un lote de Colonia Agrícola y Ganadera finado, quien evidentemente por no tener carácter de ejidatario o comunero no puede designar una lista de sucesión que pudiera estar inscrita en el Registro Agrario Nacional, ni tampoco podrá llamarse a las personas que se encontraran en el orden de preferencia dispuesto en el artículo 18 de la Ley Agraria, por no tener un derecho constituido, en todo caso debería llamarse a un representante de la sucesión en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**Cuarto.-** En razón de lo anterior, la sucesión de los derechos de un lote de una Colonia Agrícola debe ser resuelto por el tribunal agrario, sin que se pueda aplicar por analogía lo dispuesto por los artículos, 17, 18 y 19 de la Ley Agraria, sino las disposiciones conducentes del Código Civil Federal en aplicación supletoria a la Ley Agraria, conforme a su artículo segundo, y el procedimiento a seguir no puede ser realizado conforme a las disposiciones al título decimo de la Ley Agraria, porque este sólo regula los derechos de ejidatarios y comuneros, por lo que deberá seguirse el procedimiento que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles en donde se designe un albacea que represente a la sucesión en caso de litigio.

**Quinto.-** Por lo tanto es importante una regulación más precisa que establezca la forma a seguir en los procedimientos en que se controvertan los derechos de un lote de Colonia Agrícola y Ganadera.

## INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 84 DE LA LEY AGRARIA, POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

LIC. RAFAEL GARCÍA SIMERMAN\*

El artículo 84 de la Ley Agraria, regula lo relacionado a la venta de parcelas que han adoptado el dominio pleno, en ese tenor doctrinariamente los tribunales agrarios se han ocupado sobre los requisitos de forma y fondo de la primera venta, la cual debe de reunir los siguientes elementos:

- a).- Que sea la primera venta;
- b).- La notificación del derecho del tanto en su orden: 1.- A los familiares del enajenante, 2.- A las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, 3.- A los ejidatarios, 4.- A los vecindados, 5.- Al núcleo de población ejidal;
- c).- Establece el término para ejercer el derecho del tanto;
- d).- Que será libre de impuesto y derechos federales para el enajenante;
- e).- Deberá de hacerse al precio de referencia de acuerdo al avalúo de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales.<sup>1</sup>

---

\* Magistrado del Tribunal Superior Agrario del Distrito 44, con sede en Chetumal, Quintana Roo.

<sup>1</sup> Artículo 83.- La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común, en cuyo caso el comisariado ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional, el cual efectuará las cancelaciones correspondientes.

Artículo 84.- En caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.

El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.

La notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

En los diversos juicios en donde no se cumplía con uno de los requisitos establecidos con antelación, los tribunales agrarios asumían competencia ante la acción de nulidad de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.

Tal criterio fue adoptado en la denuncia por contradicción de tesis número 153/2011, que confirmó la jurisprudencia sustentada por nuestro Alto Tribunal Supremo, número 2a./J.96/2007, al sostener:

**PARCELA EJIDAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS POR SU ENAJENACIÓN CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS, SI AL MOMENTO DE LA ENAJENACIÓN EL EJIDATARIO NO HA ADQUIRIDO EL DOMINIO PLENO, Y A LOS TRIBUNALES COMUNES SI LA ADQUISICIÓN YA ERA PLENA, SIN QUE PARA RESOLVERLO PUEDA ATENDERSE A LA FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

Para fincar la competencia del órgano que deba conocer de las acciones derivadas de la enajenación de una parcela ejidal no se debe observar el régimen jurídico al que estaba sujeta al momento de presentarse la demanda, sino aquél en que se encontraba al celebrarse ese acto jurídico, porque este hecho es el que determina la naturaleza de la acción que se ejerce y la legislación aplicable para resolverla. En este sentido, las acciones derivadas de la enajenación de una parcela efectuada por un ejidatario cuando todavía no adquiría el dominio pleno sobre ella, porque el Registro Agrario Nacional no había hecho la cancelación de los derechos agrarios, ni le había expedido el título de propiedad respectivo en términos del artículo 82 de la Ley Agraria, deben considerarse de esta naturaleza, porque el pronunciamiento que se realice incide sobre la titularidad del predio que en esa fecha se encontraba sujeto al régimen ejidal y, consecuentemente, la controversia debe ser del conocimiento de los Tribunales Unitarios Agrarios, en términos de los artículos 27, fracción XIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18, fracciones V y VIII, de la Ley Orgánica que los rige. Por el contrario, si la enajenación se lleva a cabo después de que el ejidatario adquirió el dominio pleno sobre la parcela, al ser un acto regulado por el derecho común, en términos del citado artículo 82, los conflictos que lleguen a producirse deben resolverse por los órganos jurisdiccionales del mismo orden.

Para arribar a tal conclusión la Segunda Sala de la S.C.J.N., en la contradicción de tesis número 153/2011, expuso:

"... que sí existe la contradicción de tesis denunciada, puesto que ambos tribunales examinaron el tema relativo a la competencia para conocer de los asuntos en los que se

solicita la nulidad de las enajenaciones realizadas con posterioridad a la primera venta después de que se adquirió el dominio pleno de la parcela y fueron expedidos los títulos de propiedad correspondientes, con motivo de no haberse realizado la notificación del derecho del tanto, concluyendo el primero que tal conocimiento corresponde al Tribunal Unitario Agrario; y el segundo, que tal conocimiento corresponde a los tribunales del orden común.”

También sostiene: “ De la lectura del dispositivo legal transcrito se pone de manifiesto substancialmente que tratándose de la primera enajenación de parcelas sobre las cuales se hubiere adoptado el dominio pleno, otorga a los familiares del enajenante, a las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, a los ejidatarios, a los avocindados y al núcleo de población ejidal en ese orden, el derecho del tanto; establece el término para ejercerlo y dispone que si no se hiciera la notificación respectiva, la venta podrá ser anulada, lo anterior, sin perjuicio de que, incluso, se impone al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia del núcleo de población respectivo, la obligación de verificar que se cumpla con esa disposición; y, finalmente, la forma en que deberá practicarse la notificación respectiva.--- Tal disposición pretende que los bienes que aun cuando no guardan el estado ejidal por haberse obtenido el dominio pleno, sigan unidos a los entes pertenecientes al ejido, con la finalidad de no perder su objeto, es por lo que en la primera enajenación es necesario darles el derecho del tanto, que tiene un fin eminentemente agrario.--- Así, se demuestra que la intención del legislador al establecer la disposición agraria en comento, consistió en que cuando los ejidatarios que hayan adoptado el dominio pleno de sus parcelas, tengan la intención de transmitir sus derechos, las personas y sujetos agrarios que menciona, tendrán la posibilidad de adquirir tales tierras en el orden contenido en dicha legislación, derecho del tanto que es eminentemente agrario, a pesar de que la parcela respectiva se haya sustraído del régimen ejidal, desde luego, exclusivamente cuando se trata del primer acto de enajenación.--- De manera acorde a lo hasta aquí expuesto, se colige que la naturaleza del derecho que busca protegerse a través del juicio de origen es eminentemente agraria, toda vez que la declaración de nulidad solicitada por la parte actora, se sustentó en el hecho de que aun cuando el ejidatario demandado adquirió el dominio pleno sobre la parcela que se le asignó, al efectuar la primera enajenación de una fracción de dicha unidad, no se respetó el derecho del tanto establecido a favor de dicha parte actora en el numeral precisado con antelación; por lo cual resulta inconcuso que dicha acción debe considerarse como agraria y, en consecuencia, la competencia para resolver lo conducente corresponde al tribunal responsable.--- En esa tesitura, a pesar de que la parte quejosa señale que con antelación a la celebración de la compraventa cuya nulidad se demandó en el juicio de origen, el vendedor adquirió el dominio pleno sobre su parcela, lo cierto es que en el caso a estudio la competencia para conocer y resolver lo conducente sobre la acción de nulidad intentada, no puede determinarse con base en lo anterior, a favor de los tribunales civiles como aquélla lo pretende, pues dicha acción de nulidad se sustentó en la violación de un derecho de naturaleza eminentemente agraria deducida por quien se ostenta como familiar del ejida-

tario demandado, extremos que ponen de manifiesto la competencia del tribunal agrario para decidir dicha controversia, condiciones por las cuales resulta inaplicable al caso la jurisprudencia invocada por la quejosa de rubro: 'PARCELA EJIDAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS POR SU ENAJENACIÓN CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS, SI AL MOMENTO DE LA ENAJENACIÓN EL EJIDATARIO NO HA ADQUIRIDO EL DOMINIO PLENO Y A LOS TRIBUNALES COMUNES SI LA ADQUISICIÓN YA ERA PRESENTA, SIN QUE PARA RESOLVERLO PUEDA ATENDERSE A LA FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA'. [Se transcribe].--- Esto es así, ya que del contenido de la tesis referida en último término, se desprende que los Tribunales Agrarios serán competentes para conocer y resolver de las acciones derivadas de la enajenación de una parcela ejidal cuando todavía no se adquiere el dominio pleno sobre ella, pero únicamente con base en la interpretación del artículo 82 de la invocada legislación agraria.--- Sin embargo, en el caso, como ya se dijo, se está en un supuesto diverso, habida cuenta que el diverso numeral 84 de la Ley Agraria consigna el derecho del tanto tratándose de la primera enajenación de parcelas sobre las cuales se haya adquirido el dominio pleno, que es eminentemente agrario, con independencia de que la parcela respectiva se haya sustraído del régimen ejidal, por lo cual, se insiste, que dicha acción debe considerarse agraria y, por ende, la competencia para resolver lo conducente corresponde al tribunal responsable.--<sup>2</sup>

"En este orden, es claro que si el Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco, con posterioridad a la recepción de la denuncia que dio origen al presente asunto, se apartó del criterio que venía sustentando, ya que en una ejecutoria pronunciada en diversos juicios de amparo asumió una postura similar a la del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, y por ello en la actualidad se ha uniformado el criterio entre ambos tribunales respecto del órgano competente para conocer de asuntos en los que se solicita la nulidad de las enajenaciones realizadas con posterioridad a que los ejidatarios adquirieron el dominio pleno de sus parcelas y fueron expedidos los títulos de propiedad correspondientes, con motivo de no haberse realizado la notificación del derecho del tanto, concluyendo ambos que corresponde a los Tribunales Agrarios, es evidente que ha desaparecido la inseguridad jurídica que generaban los criterios que se venían sustentando y, por ende, como ya no existe la necesidad de determinar cuál es el que debe prevalecer, lo procedente es declarar sin materia este asunto."<sup>3</sup>

En los razonamientos sustentados se desprenden sustancialmente que la naturaleza del derecho que busca protegerse a través del juicio de origen es eminentemente

---

<sup>2</sup> Quedo superada la tesis "COMPETENCIA POR MATERIA SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES."

<sup>3</sup> Fallado el ocho de junio de dos mil once.

agrario, toda vez que la declaración de nulidad se sustentó en el hecho de que aun cuando el ejidatario demandado adquirió el dominio pleno sobre la parcela que se le asignó, al efectuar la primera enajenación de una fracción de dicha unidad, no se respetó el derecho del tanto establecido a favor de la actora; por lo cual resulta inconcusos que dicha acción debe considerarse como agraria y, en consecuencia, la competencia para resolver le corresponde a los tribunales agrarios tribunal responsable.

Es decir, que los tribunales agrarios son competentes para conocer de las nulidades cuando no se cumpla con unos de los requisitos anteriormente establecidos. Además porque a la muerte del titular de la parcela que se fue al dominio pleno, una de las partes se considere:

- Sucesora de los derechos agrarios del de cujus en término de lista de sucesión.
- Se ostente como propietaria de la parcela materia por testamento Agrario.

Dichos supuestos son cuando, el Registro Agrario Nacional, no haya inscrito el acta de dominio pleno, cancelado el certificado parcelario y haya expedido el título correspondiente.

En tales circunstancias, los tribunales agrarios conocían de los juicios de nulidad, por la naturaleza del juicio, el cual era agrario en base a:

- La primera venta;
- La notificación del derecho del tanto en su orden: 1.- A los familiares del enajenante, 2.- A las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, 3.- A los ejidatarios, 4.- A los avecindados, 5.- Al núcleo de población ejidal;
- Por el término para ejercer el derecho del tanto;
- Que está libre de impuesto y derechos federales para el enajenante;
- Que el precio de referencia es de acuerdo al avalúo de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales.<sup>4</sup>

En este tenor, eran competentes los tribunales agrarios, porque consideraban que el dominio pleno de la parcela era en el momento que lo solicitaban ante el Registro

Agrario Nacional, aun cuando lo haya autorizado la asamblea general de ejidatarios, para tales efectos le solicitaban al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, y expidiera el título de propiedad respectivo, que sería inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.

Se consideraba que a partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejaban de ser ejidales y quedaban sujetas a las disposiciones del derecho común. Por ello, se consideraban competentes los tribunales agrarios.

Dicho criterio fue desplazado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los diversos Amparo Directo en Revisión entre los cuales podemos mencionar los números 1536/2011, 1640/2011, 1643/2011, al sostener en el dictado de sus sentencias lo siguiente:

#### PROPIEDAD (dominio pleno)

"La propiedad ejidal desde mil novecientos diecisiete a mil novecientos noventa y dos se sujetó a las modalidades de ser inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, como respuesta a la realidad social y a las necesidades nacionales y, como consecuencia, los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación adjudicada, en ningún caso podían enajenarse o gravarse."

Con motivo de la reforma al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria expedida en mil novecientos noventa y dos, presenta referencias relativas al derecho común por cuanto a las nuevas modalidades que presenta la propiedad ejidal, reiterando la clasificación de las tierras ejidales, que por su destino son, las del asentamiento humano, las de uso común y las parcelas."

---

<sup>4</sup> **Artículo 81.-** Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

**Artículo 82.-** Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

“De esta manera, para determinar en qué consiste el dominio pleno sobre la parcela que tiene que asumir el ejidatarios, para que esté en aptitud de enajenarla a un tercero ajeno al núcleo ejidal, es pertinente acudir a la legislación civil que precisa el derecho de propiedad o de dominio, así como los elementos que lo integran.”.

“El término dominium se deriva del sustantivo latino dominus-domine, que quiere decir dueño, señor o amo, por lo que etimológicamente dominium quiere decir, tanto señorío, como plenitud de facultades.”.

“El concepto que del dominium se ha dado, es el siguiente: el dominio es el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa en tanto el derecho permita. Así, el dominio de la cosa se constituyó por tres tipos de facultades, a saber:

Jus utendi o simplemente usus. Se deriva del verbo latino utor-oris-usus-sum-utu, que quiere decir usar, y aisladamente considerado consistía en la facultad de emplear una cosa para aquello que está destinada por su naturaleza.

Jus fruendi o usufructus, término derivado del verbo latino fruor-eris-fructus-sum-uti, que quiere decir disfrutar, o sea el derecho de aprovechar lo que producen las cosas natural o artificialmente.

Jus abutendi es el tercero y último de los derechos de que se componía el dominio; se deriva de la partícula latina ab, que quiere decir fuera de y del verbo utor-eris-usussum-uti por lo que etimológicamente abusus quiere decir: el empleo que se hace de una cosa fuera de lo ordinario. O, dicho de otro modo: el uso extraordinario, anormal o anómalo de la cosa materia del dominio. En un sentido jurídico, el abusus es el derecho de disponer de una cosa que nos pertenece a título de dueños.”.

En el derecho contemporáneo los términos dominio y propiedad se emplean como sinónimos. Así, el término proprietatis, se toma generalmente del anterior, aunque para algunos tratadistas existe cierta diferencia entre ambos: el término dominium sirva para significar el poder que se ejerce sobre la cosa y proprietatis expresa la relación de pertenencia entre la persona y la cosa.

“De acuerdo con los elementos anteriores, se considera que la propiedad constituye el poder jurídico ejercido por una persona en forma directa e inmediata sobre una cosa, que le permite su aprovechamiento total, porque puede usarla, disfrutarla y disponer de ella, sin más limitación y modalidades que las establecidas por la ley y, que es oponible a terceros.”.

“El Código Civil del Distrito Federal establece que pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio y, distingue aquellos bienes que son de dominio del poder público y de propiedad de los particulares y, aunque el legislador no define directamente a la propiedad, sí señala las facultades o atributos del propietario, tal como se consigna en sus artículos 772 y 830, los cuales disponen:

“Art. 772. Son bienes propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio le pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley”.

“Art. 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

Conforme a lo anterior, debe entenderse que el dominio pleno constituye el poder [jurídico] que una persona ejerce sobre una cosa para disponer libremente de ella y aprovecharse de sus beneficios. De esta forma, el concepto de dominio pleno está íntimamente ligado al de propiedad.

En el caso de tierras ejidales, consecuentemente, el dominio pleno que el ejidatario ejerce sobre sus parcelas, representa el poder jurídico de disponer libremente de ellas, pues constituye el derecho de propiedad.

Antes de continuar, debe recordarse el régimen de las tierras que forman parte del ejido, para lo cual deben traerse a colación los artículos 27, fracción VII, párrafo primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 9, 14 y 76 de la Ley Agraria.

“Artículo. 27.

(...)

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

(...)

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos producti-

vos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatario y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. (...)."

**“Artículo 9.** Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”.

**“Artículo 14.** Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan”.

**“Artículo 76.** Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas”.

“Como puede observarse, los núcleos de población ejidales son propietarios de las tierras que les han sido dotadas y que constituyen propiamente el ejido. Los ejidatarios, en lo individual, tienen el derecho de aprovechamiento, y usufructo sobre las parcelas.”.

“Es decir, mientras las tierras tengan el carácter de ejidales, el ejidatario sólo tiene el derecho para aprovechar, usar y usufructuar sus parcelas, pues no detenta el dominio pleno, entendido éste como derecho de propiedad, porque no puede disponer libremente de las parcelas, debido a que están sujetas al régimen ejidal. Esto significa que la disposición libre de las parcelas, como elemento distintivo de la asunción del dominio pleno, implica posibilidad que tiene el ejidatario de transmitir a terceros no ejidatarios, la propiedad de las tierras.”.

“Esta explicación resulta relevante para destacar cómo un ejidatario asume el dominio pleno sobre sus parcelas, una vez que la asamblea resolvió otorgárselo.”.

“Retomando la línea argumentativa, debe recordarse, como se advierte de la disposición constitucional antes transcrita, que la asamblea es la única que tiene la facultad constitucional y legal de otorgar el dominio pleno de las parcelas al ejidatario; y a su vez, este último tiene el derecho de asumir ese dominio, pues incluso en ejercicio libre y voluntario de su derecho de decisión, el ejidatario puede optar por no asumir el dominio pleno, y mantener sus parcelas bajo el régimen ejidal.”.

“Es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos garantiza y protege los derechos del ejidatario que tenga sobre sus parcelas; y de manera relevante uno de esos derechos lo constituye, precisamente, la facultad de decir si asume o no el dominio pleno sobre sus parcelas, una vez que la asamblea, en ejercicio de su facultad directa y exclusiva, ha resuelto otorgárselo.”.

“Así las cosas, si el ejidatario goza únicamente del derecho para aprovechar, usar y usufructuar sus parcelas, mientras éstas tengan el carácter de ejidales; y el dominio pleno que otorga la asamblea al ejidatario implica que éste, cuando así lo decida, opte por detentar la propiedad de su parcelas y disponer libremente de ellas; entonces el elemento objetivo para poner en evidencia la decisión del ejidatario de asumir ese dominio pleno, lo es, sin duda, las resolución de la asamblea en la que autoriza al ejidatario a asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en el momento que lo estime pertinente, sin ninguna otra condición de tipo formal administrativo.”.

“Importa recordar que el artículo 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la ley, respetando la voluntad de los ejidatarios, fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales, la Asamblea Ejidal, y no otra autoridad otorgará el dominio pleno sobre su parcela, pues así expresamente lo dispone el artículo 27, fracción VII, cuarto párrafo cuando señala “. . .la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. . .”. Y, precisamente, el legislador ordinario, al expedir la Ley Agraria, concretamente en el artículo 82, estableció que en caso de que los ejidatarios decidan asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, una vez que la asamblea ha resuelto otorgárselo, solicitarán al Registro Agrario Nacional que dé de baja tales parcelas de dicho registro y expida el título de propiedad respectivo, lo cual no puede entenderse como una condicionante del cambio de régimen jurídico de la parcela ya establecida por la única autoridad facultada para ello, como es

la Asamblea Ejidal, sino sólo como la tramitación administrativa posterior a dicho cambio de régimen, para que, con el registro correspondiente, se otorgue el documento denominado "título de propiedad", mas no el cambio mismo previamente determinado. Pues este trámite declarativo, resulta pertinente cuando el propio ejidatario haya decidido hacer efectivo el cambio de régimen jurídico de su parcela otorgado por la Asamblea Ejidal, pero no condiciona su existencia."

"Sin embargo, como quedó mencionado anteriormente, lo establecido en el citado artículo 82, segundo párrafo, de la Ley Agraria, únicamente tiene efectos de publicidad frente a terceros, pero no constituye una condición para que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, ya que por mandato constitucional compete exclusivamente a la asamblea otorgar el dominio pleno de las parcelas a sus titulares, cuya facultad se encuentra reconocida y regulada en el artículo 23, fracción IX, de la propia Ley cuando dispone que será competencia EXCLUSIVA de la Asamblea dar la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas."

"Cabe mencionar que, en general, las inscripciones hechas en los registros públicos sólo tienen efectos declarativos –no constitutivos de derechos–, a fin de que los actos registrados surtan efectos contra terceros, lo cual sucede en el caso del cambio de régimen jurídico de las parcelas ejidales, pues por disposición constitucional expresa, es la Asamblea la que otorga o determina ese cambio jurídico, y al Registro sólo le compete inscribirlo y expedir el título correspondiente. Entenderlo de otra manera sería como presuponer, sin fundamento legal ni constitucional, que el Registro Agrario es el que revisa, califica y finalmente determina tanto la actuación de la Asamblea como el cambio de régimen, siendo que es sólo una autoridad administrativa que emite actos declarativos, y que la validez de dicha asamblea depende de que ésta reúna los requisitos legales establecidos en la ley."

En efecto, el otorgamiento del pleno dominio de las parcelas a favor de sus titulares por la asamblea, no está condicionado a la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, sino a los requisitos y formalidades establecidos para tal efecto los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria. Por lo que dichos trámites deben entenderse posteriores al cambio de régimen jurídico de la parcela cuya determinación sólo compete a la Asamblea Ejidal.

“En las disposiciones mencionadas se regulan las formalidades que debe observar la asamblea del ejido, para resolver sobre el dominio pleno de las parcelas a favor de su titular, entre otras, las siguientes:

- ▶ La asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal.
- ▶ La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en un lugar habitual, salvo causa justificada.
- ▶ Deberá expedirse convocatoria con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido.
- ▶ En la cédula se expresarán los asuntos a tratar y el lugar y fecha de reunión.
- ▶ La convocatoria que se expida para tratar cualquiera de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la ley, deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea, entre los que se encuentra lo relacionado con la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas (fracción IX).
- ▶ Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se trate los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.
- ▶ Cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurran, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.
- ▶ Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes; en caso de empate el Presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.

- Cuando se trate de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, de la ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.
- En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un Fedatario Público.
- Deberá notificarse a la Procuraduría sobre la celebración de la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el Fedatario Público.
- La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere el artículo 28 de la ley (entre otros, lo relativo a la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas), se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25.
- De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo.”.

“ De lo anterior se advierte, en primer lugar, que la ley en cumplimiento de la disposición constitucional, señala que el ejidatario en particular, con la aprobación de una mayoría calificada de ejidatarios y ante la presencia de autoridades agrarias, solicita a la Asamblea Ejidal y éste, en uso de su facultad exclusiva, autoriza el cambio de régimen jurídico de la parcela; por lo que la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, no constituyen una condición o requisito para adquirir el dominio pleno de la parcela, pues por mandato constitucional, la asamblea tiene competencia para otorgar el dominio pleno de las parcelas, sujetándose a las formalidades y requisitos establecidos en la ley ordinaria, los cuales ya quedaron descritos anteriormente y entre los cuales no se encuentra la referida cancelación. Procedimiento constitucional y legal que reconoce a los ejidatarios en conjunto y en lo particular la facultad de tomar de manera responsable y autónoma el destino de las tierras ejidales, librándolos de un paternalismo gubernamental que parecía someterlos a una categoría inferior o, incluso, irresponsable en la toma de decisiones, frente a derechos reconocidos por la Constitución a su favor. Cuestión que el Poder Reformador expresamente evitó al señalar “...que fuera a miembros del núcleo de

población, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley y en los cuales compete a la asamblea ejidal otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela...” para que “...La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela...” porque “...La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requieren apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para modernización de la producción rural.”.

“Lo que nos conduce a concluir que la falta de cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, únicamente ocasiona que los derechos no fueran oponibles a terceros, según se observa del artículo 150 de la Ley Agraria, pero no implica que los ejidatarios interesados no puedan, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, mediante el sometimiento a la asamblea de la voluntad del ejidatario y ésta y hubiera adoptado la resolución respectiva.

Además, del citado artículo 150 de la Ley Agraria no se advierte como atribución del Registro Agrario Nacional otorgar el pleno dominio de las parcelas a los ejidatarios, pues se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, encargado de llevar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, mediante la inscripción de los actos a que la ley se refiere, esto es, sólo una actuación en el campo declarativo administrativo, de donde resulta que la falta u omisión de ello sólo surtirá efectos entre los otorgantes pero no podrá producir perjuicio a terceros, y de ninguna manera condicionará la validez de una determinación tomada por la Asamblea en uso de sus facultades exclusivas.

Por tanto, la interpretación que asume esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo 82, de la Ley Agraria, es la siguiente:

- a) Constitucional y legalmente corresponde a la asamblea como órgano supremo del ejido la facultad de otorgar el pleno dominio a los ejidatarios sobre sus parcelas, con el objeto de que se desincorporen del régimen ejidal, esto es, el ejidatario asume el pleno dominio sobre sus parcelas, una vez que la asam-

blea, reuniendo los requisitos de ley, resolvió otorgárselo, y a partir de ese momento se genera el cambio de régimen jurídico de la parcela y el ejidatario puede disponer libremente de ellas y, por ende, se está en posibilidad de enajenarlas surgiendo la correlativa obligación de dar el aviso del derecho del tanto, a que se refiere el artículo 84 de la propia ley.

- b) La anterior interpretación no se contrapone a lo establecido en el segundo párrafo del citado precepto legal, en el sentido de que: “A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común”; toda vez que dicha cancelación de los bienes ejidales sobre los que ya se adquirió el dominio pleno, cuando la asamblea ejidal lo confirió al ejidatario, únicamente tiene efectos publicitarios frente a terceros, pero no constituye un requisito para adquirir el dominio pleno ni constituye una condición para la Asamblea para determinarlo; esto es, el requisito de la cancelación de la inscripción ante el Registro Agrario Nacional no es el que determina el cambio de régimen jurídico de la parcela, ni dota del derecho al dominio pleno al ejidatario, sino que es la decisión de la asamblea ejidal la que se lo confiere, de modo tal que la falta de cancelación no incide en el otorgamiento del dominio pleno por parte de la asamblea ejidal, y somete la existencia de ese mero trámite declarativo-administrativo al momento en que la voluntad del ejidatario lo considere pertinente, sólo para efectos de registro y expedición del documento o título correspondiente.

A partir de ese entendimiento interpretativo del artículo 82 de la Ley Agraria, el cual es acorde a lo sostenido por la parte quejosa, no se generan las razones de inconstitucionalidad que formula en el décimo tercer concepto de violación de la demanda de amparo, ya que la quejosa, como se mencionó anteriormente, sostuvo que, únicamente en el caso de que este Alto Tribunal llegara a confirmar la interpretación realizada a dicho precepto legal tanto por el Tribunal Unitario Agrario responsable como por el Tribunal Colegiado de Circuito, en el sentido de que el dominio pleno sobre la parcela y la oportunidad para enajenarla, se adquiere en el momento en que se realiza la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional; entonces lo establecido por dicho precepto legal sería inconstitucional por infringir lo

dispuesto por el artículo 27, fracción VII, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Establecido el alcance del citado artículo 82 de la Ley Agraria en los términos que anteceden, alcance que es acorde a lo sostenido por la quejosa y, por ende, ese criterio es el que debe considerarse para resolver la problemática planteada ante el Tribunal Agrario responsable, a fin de dilucidar el momento a partir del cual pudieron enajenarse legalmente las parcelas cuestionadas, y efectuarse la respectiva notificación del derecho del tanto, con motivo de la intensión del ejidatario de disponer de sus parcelas en su carácter de propietario.

Lo anterior hace innecesario el estudio de los agravios planteados en las revisiones tanto principal como adhesiva, vinculados con la constitucionalidad del artículo 84 de la Ley Agraria (derecho del tanto), consistentes en que: a) la norma no define con claridad quiénes debe considerarse “familiares” con derecho al tanto; b) la Constitución Federal prevé derecho de preferencia, pero no derecho del tanto; c) la falta de notificación del derecho de “preferencia” da lugar al pago de daños y perjuicios, pero no a la nulidad de la venta; d) la nulidad del contrato que como sanción prevé ese numeral, ante la falta de notificación del derecho del tanto, constituye una pena trascendental; y, e) el derecho de preferencia a que se refiere la Carta Fundamental no está dirigido a familiares, ni para ventas de tierras de propiedad privada.

En efecto, habiéndose definido en esta ejecutoria que el dominio pleno se asume, una vez que la asamblea emite la autorización respectiva, y que a partir de ese momento está en posibilidad de enajenarlas y, por ende, surge la obligación de notificar el derecho del tanto, previsto en el artículo 84 de la Ley Agraria, el Tribunal Unitario Agrario responsable, para resolver la controversia sometida a su jurisdicción, deberá analizar en qué momento la asamblea emitió la autorización del dominio pleno, y a partir de ahí estar en condiciones de resolver los planteamientos relativos a la falta o no de notificación del derecho del tanto, ante su decisión de enajenarlas.

En las relatadas consideraciones, ante lo fundado y suficiente del agravio examinado, lo que procede es revocar la sentencia recurrida y conceder a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que el Tribunal Unitario Agrario

responsable, emita otra en la que considere que, por mandato constitucional y legal, el dominio pleno de las parcelas, se adquiere a partir de que la Asamblea Ejidal emite la autorización respectiva y, por ende, desde ese momento, surge la oportunidad de disponer plenamente y enajenarlas y la correlativa obligación de notificar el derecho del tanto previsto en el artículo 84 de la citada ley, para que, con plenitud de jurisdicción, resuelva la controversia planteada, analizando las pruebas que obran en el expediente agrario.

En las referidas sentencias se regula:

I.- La decisión del ejidatario de asumir ese dominio pleno, lo cual es, sin duda, la resolución de la asamblea en la que autoriza al ejidatario a asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en el momento que lo estime pertinente, sin ninguna otra condición de tipo formal administrativo.

II.- Que la falta de cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, **únicamente ocasiona que los derechos no fueran oponibles a terceros**, según se observa del artículo 150 de la Ley Agraria.

III.- Que la cancelación de los bienes ejidales sobre los que ya se adquirió el dominio pleno cuando la asamblea ejidal lo confirió al ejidatario, **únicamente tiene efectos publicitarios frente a terceros**.

Tal criterio fue sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en el amparo directo número 84/2013, quien en sesión celebrada el veinte de marzo de dos mil catorce, dictó sentencia cuyo punto total sostiene:

“Es premisa substancial de la autoridad responsable en la sentencia reclamada que el predio materia de la controversia adoptó el dominio pleno desde el diecinueve de noviembre de dos mil, por lo que su tratamiento de enajenación es diverso a las obligaciones contractuales respecto de las parcelas ejidales.”

“No obstante la relevancia de este tópico, la responsable resolvió... la controversia como de naturaleza agraria, y en consecuencia, violentó los derechos fundamentales de debido proceso de las partes.”

“ El concepto de “**dominio pleno**”, lo define conforme al criterio que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al resolver los amparos directos en revisión 1531/11, 1433/11, 1535/11, 1536/11, 1537/11, 1539/11, 1539/, 1540/11, 1541/11, 153/11 cuyos razonamientos transcribe *ad litteram*;...”  
“... pues como ha quedado de manifiesto, la primera, (asamblea general de ejidatarios) es quien en su caso, tiene la facultad de otorgar el dominio pleno de una parcela ejidal y el segundo, (Registro Agrario Nacional), es quien con carácter declarativo lleva a cabo la cancelación de la inscripción respectiva de las tierras que pasan a ser de dominio pleno, con el fin de lograr una auténtica justicia agraria.”

Es importante puntualizar que en el referido juicio agrario se demandó:

a).- El cumplimiento del contrato de compraventa y cesión de derechos celebrado entre el extinto ejidatario y el actor. Así como el otorgamiento de escritura. (El contrato fue de fecha trece de junio de dos mil tres, y el dominio pleno fue el diecinueve de noviembre de dos mil).

b).- En reconvenición: La nulidad del referido contrato, por ser sucesora por lista de sucesión, así como por testamento agrario, y por no ser notificada del derecho de tanto.

En el **Recurso de Inconformidad** número 932 derivado del juicio agrario número 1042/2011, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha cuatro de febrero de dos mil quince, sostuvo:

“ 28. -Es esencialmente fundado, aunque suplido en su deficiencia, el concepto de violación propuesto por la quejosa en el sentido de que el Tribunal Agrario responsable **dictó sentencia no obstante ser incompetente**, pues la parcela materia de la controversia era del dominio pleno del de cujus desde el diecinueve de noviembre de dos mil, mientras que el contrato de enajenación en el que basó su acción el tercero interesado era posterior, **por lo que la controversia debía regirse por el derecho común y no por el derecho agrario.**

29. -Lo anterior, pues se estima que el Tribunal responsable incurrió en una violación procesal que afectó las defensas de la quejosa.

30. –Se toma en cuenta que fue premisa substancial en la sentencia reclamada que respecto al predio materia de la controversia se había adoptado el dominio pleno desde el diecinueve de noviembre de dos mil, por lo que el tratamiento de la enajenación de ese bien era diverso al de las obligaciones contractuales sobre parcelas ejidales.

31. –Es cierto que el dominio pleno de una parcela otorgado a un ejidatario, coloca a ese inmueble dentro de las normas de derecho común, porque constituye un derecho de propiedad que puede ser objeto de transacción; por tanto, **es punto medular en el juicio de origen el establecimiento de la fecha en que la parcela reclamada pasó a ser de dominio pleno del de cujus, pues tal circunstancia delimita la naturaleza jurídica de la controversia.** La que encuentra sustento en las jurisprudencias de rubros:

“PARCELA EJIDAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS POR ENAJENACION CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS, SI AL MOMENTO DE LA ENAJENACIÓN EL EJIDATARIO NO HA ADQUIRIDO EL DOMINIO PLENO Y A LOS TRIBUNALES COMUNES SI LA ADQUISICIÓN YA ERA PLENA, SIN QUE PARA RESOLVERLO PUEDA ATENDERSE A LA FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA” (Jurisprudencia 2a./J.96/2007, visible en la página 992, del tomo XXV, mayo de 2007, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, registro 172454).

“RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS SOBRE UNA PORCIÓN DE PARCELA EJIDAL. SI LA ASAMBLEA EJIDAL NO HA OTORGADO AL EJIDATARIO EL DOMINIO PLENO SOBRE ELLA, ÉSTE NO PUEDE DIVIDIRLA O ENAJENAR SUS DERECHOS RELATIVOS A UN TERCERO AJENO AL NÚCLEO DE POBLACIÓN, NI ESTE ÚLTIMO PUEDE EXIGIR EL RELATIVO PRONUNCIAMIENTO” (jurisprudencia 2a./J. 80/2009, visible en la página 456, del tomo XXX, julio de 2009, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, registro 166842).

“PARCELAS EJIDALES. SI SE ENAJENAN SIN DAR EL AVISO A QUIENES TIENEN EL DERECHO DEL TANTO, ÉSTOS PUEDEN EJERCER LA ACCIÓN DE NULIDAD, NO LA DE RETRACTO” (Jurisprudencia 2a./J. 13/2002, visible en la página 231, del tomo XV, marzo de 2002, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, registro 187462).

40. – Posteriormente, el Tribunal Unitario Agrario responsable exhibió ante el Tribunal Colegiado copia certificada de la nueva sentencia dictada el dos de julio de dos mil catorce, con la cual se dio vista a la parte quejosa y al tercero interesado mediante auto de nueve de julio siguiente.

41. – En resolución de treinta de julio de dos mil catorce, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito declaró que la ejecutoria de amparo había quedado cumplida; resolución que se recurre en la presente instancia.

42. **QUINTO.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el presente recurso de inconformidad es fundado.

### CONCLUSIONES GENERALES:

- 1.- El tribunal agrario para sostener competencia en términos del artículo 84 de la Ley Agraria, deberá de observar el régimen jurídico al que estaba sujeto el predio al celebrarse la enajenación de los derechos que se tengan sobre él.
- 2.- El dominio pleno sobre parcelas, es en el momento en que lo autorice la asamblea general de ejidatarios, sin ninguna otra condición de tipo formal administrativo.
- 3.- La cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, únicamente ocasiona que los derechos no fueran oponibles a terceros.
- 4.- La cancelación de los bienes ejidales sobre los que ya se adquirió el dominio pleno cuando la asamblea ejidal lo confirió al ejidatario, únicamente tiene efectos publicitarios frente a terceros.
- 5.- El tribunal agrario es incompetente para resolver acciones de nulidades respecto:
  - a).- De la primera venta;
  - b).- De la notificación del derecho del tanto en su orden: 1.- A los familiares del enajenante, 2.- A las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, 3.- A los ejidatarios, 4.- A los vecindados, 5.- Al núcleo de población ejidal;
  - c).- Del término para ejercer el derecho del tanto;
  - d).- Sobre el libre de impuesto y derechos federales para el enajenante;

e).- sobre el precio de referencia de acuerdo al avalúo de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales.

### CONCLUSIÓN FINAL:

El tribunal agrario es incompetente para resolver acciones prevista en los artículos 84, 85 y 86 de la Ley Agraria.



## RESTITUCIÓN DE TIERRAS O CONFLICTO SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL O COMUNAL

LIC. DELFINO RAMOS MORALES\*

Con seguridad, esta interrogante ha estado presente en el pensamiento, tanto de servidores públicos como de litigantes en la materia, incluso en los órganos de control constitucional como se verá en el cuerpo de este modesto análisis.

La correcta invocación y aplicación de la norma, conforme a los planteamientos de las partes en juicio, resulta vital para la adecuada prosecución del asunto litigioso, ya que de ello dependerán los elementos de prueba que las partes ofrezcan, para acreditar su acción o su defensa y excepción, así como para interponer el medio de impugnación que corresponda.

Por lo anterior, es importante distinguir una acción de otra, tanto por los litigantes para hacer una buena presentación del asunto, como por los servidores públicos encargados de la administración de justicia agraria, a fin de invocar y aplicar la disposición correcta cuando se ejerce una acción de restitución de tierras o un conflicto sobre tenencia de la tierra ejidal o comunal, o bien una controversia entre sujetos agrarios, ya que cada una tiene una naturaleza jurídica distinta.

### 1. Restitución de tierras ejidales

La restitución de tierras es una de las acciones más representativas de la reforma agraria, ya que no debe olvidarse que la normatividad constitucional en la materia surge fundamentalmente con el ánimo reivindicatorio de los pueblos y comunidades indígenas.

En la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, constituida para sostener y llevar a cabo las promesas derivadas de la Revolución de 20 de Noviembre de 1910, se acordó en el punto sexto del **Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911**, que:

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 23, con sede en Texcoco, Estado de México.

"...Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución"

Entre las consideraciones que dieron lugar al **Decreto del 6 de enero de 1915**, destaca:

"que una de las causas más generales de malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena... Que privados los pueblos indígenas de las tierras aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía; Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto elemental de justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque, aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por parte de personalidad necesaria para comparecer en juicio..."

Resultado del razonamiento anterior, en el **Decreto del 6 de enero de 1915**, sobresalen los artículos siguientes:

"Artículo 1° se declaran nulas: I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contra-

vención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1° de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y, III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación con los cuales se haya invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades... Artículo 6°.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegalmente y a que se refiere el artículo 1° de esta Ley, se presentarán, en los Estados... Artículo 10°... En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución Judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia solo dará derecho a obtener el Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deben pagárseles...”.

**En la presentación del artículo 27 Constitucional del 25 de enero de 1917, se expresa en su parte relativa que: la propiedad se formó durante la época colonial; que el principio absoluto de la autoridad del Rey dio a la propiedad el carácter de precaria; que el Rey era el dueño a título privado de los bienes y aguas y que concedía derechos de dominio a los españoles en forma de propiedad privada perfecta; que los derechos de dominio concedidos a los indios eran algunas veces individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida; que los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña privando a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas de las que antes tenían, se formó la referida pequeña propiedad; que la dictadura privilegió a los grandes propietarios, quienes comenzaron a invadir los terrenos de los indígenas; que por virtud de existir en la legislación colonial el derecho de la propiedad absoluta en el Rey, se puede decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación, y que en ese concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y solo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial; que la Legislación civil no conocía más que la propiedad**

privada perfecta al no haber una sola disposición que pudiera regir la existencia, el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agitaba en el fondo de la entonces constitución social; que el proyecto que formulan reconoce tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existían en el País: la propiedad privada plena, individual y colectiva, la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad, y la de posesiones de hecho, cualquiera que sea su derecho y condición; que en el texto que proponen, cada una de las fracciones, y en éstas, cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención; que nada en dichas fracciones sobra y todo cuanto en ella se consignaba serviría para producir en la práctica los más benéficos resultados.

En el proyecto en comento, se proponía que: la propiedad de las tierras correspondían originariamente a la Nación, misma que ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; que los requisitos para adquirir el dominio directo de dichas tierras se requería en principio ser mexicanos, señalando que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, o que se les haya restituido conforme a la Ley de 6 de enero de 1915.

En el dictamen del proyecto sobre el artículo 27 de la Constitución, se expresó, que: "... es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio Mexicano pertenece originalmente a la Nación que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares...".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, disponía que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada; se confirmaron las dotaciones de terrenos que se hubieren hecho de conformidad al decreto de 6 de enero de 1915. Asimismo quedó establecido en sus fracciones VI y VII que:

"VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras; VII.- ...Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de Junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques, y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas, con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubieren solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento."

Por otro lado, la **Ley de Ejidos** decretada el 28 de diciembre de 1920, publicada el 8 de enero de 1921, establecía en su artículo 9, que la restitución de tierras a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades procedía cuando, según el caso, el demandante probara los requisitos contenidos en cualquiera de las siguientes fracciones:

"I.- Que tales tierras pertenecen al pueblo, ranchería, congregación o comunidad de que se trate; que las disfrutaron en comunidad antes del 25 de junio de 1856; que fueron enajenadas por los jefes políticos; por los gobernadores de los Estados o por cualquier otra autoridad local; II.- Que las tierras cuya restitución solicita el pueblo, ranchería condueñazgo, congregación, tribu o núcleo de población de cualquier otro nombre, estuvieron poseídas por el poblado reclamante antes del 25 de junio de 1856; y que fueron invadidas, total o parcialmente, a resultas de cualquier diligencia de composición, sentencia, transacción, enajenación o remate; III.- Que las tierras cuya restitución solicita

estaban poseídas por el pueblo, ranchería congregación o comunidad de que se trate, antes de 1° de diciembre de 1876; que eran ejidos, tierras de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes al pueblo; que fueron ocupadas como consecuencia de concesiones, composiciones o ventas hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal; y que tal ocupación fue ilegal; IV.- Que las tierras cuya restitución solicita estaban poseídas por el pueblo, congregación o comunidad de que se trate antes del 1° de diciembre de 1876; que eran de ejidos o tierras de repartimiento o de cualquiera otra clase pertenecientes al poblado de que se trate; y que fueron invadidas y ocupadas como consecuencia de diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías, jueces o cualesquiera otras autoridades de los estados o de la Federación...”

En relación a lo anterior los artículos 18 y 41 del mismo ordenamiento disponían:

“Artículo 18.- En los casos de restitución de tierras a los pueblos, cuando éstos hubieren probado plenamente su derecho, de acuerdo con lo prescrito por esta Ley, los demás pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades de creación más reciente que el poblado que obtuvo la restitución, y que estén situados dentro del perímetro de las tierras reivindicadas, deberán ser respetadas en la posesión que mantengan, si de hecho poseen tierras de comunidad, hasta que la autoridad correspondiente defina su situación legalizándola... (Véase que no se hace referencia a que pueda solicitarse una restitución de tierras en contra de otro núcleo)... Artículo 41.- Todos los conflictos que se susciten por aprovechamiento de las tierras reivindicadas u obtenidas, disfrutadas en comunidad, serán tramitados y resueltos administrativamente por la Comisión Local Agraria del Estado, siempre que por la naturaleza de las controversias no caigan éstas bajo la acción judicial.”

El **Reglamento Agrario** publicado el 18 de abril de 1922, establecía en su articulado que para que proceda la restitución de ejidos, era necesario que la población que lo solicitara probara por medios legales encontrarse en alguno de los casos previstos en la fracción VII del artículo 27 Constitucional; que en todo expediente sobre restitución o dotación de ejidos, se agregarían y considerarían todos los escritos y pruebas que rindan los propietarios afectados.

Sólo para no pasar por alto un evento trascendente, el 26 de febrero de 1926, se crea el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria, en el que se establece como función de las Procuradurías de pueblos, la de atender a los pueblos respecto de sus solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas, así como en las diligencias relacionadas con la tramitación de los expedientes hasta obtener su posesión.

La **Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas** publicada el 27 de abril de 1927, en sus artículos 30 al 47 disponían la tramitación de los expedientes de restitución; destacando que se respetarían: las tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856; hasta cincuenta hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años. El excedente de cincuenta hectáreas será comprendido en la afectación; pero si el que sufre la restitución ha poseído el mismo a nombre propio y a título de dominio por diez años tendrán derecho a que conforme a las leyes respectivas, se le indemnice por el valor del excedente. Los diez años se contarán hasta la fecha de la primera publicación de la solicitud de restitución.

El 15 de enero de 1932 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de 23 de diciembre de 1931, por el que se reformó el artículo 10 de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 y se adicionó la misma en los siguientes términos:

“...Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en el futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán de ejercerlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial” de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida. Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades. El presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciere. Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria”.

Dos años después, el 10 de enero de 1934 se publicó la **reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** abrogando la Ley del 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opusieron a ese decreto; con ello se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal

(Departamento Agrario) encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución; un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serían designadas por el presidente de la República; una Comisión mixta; Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios y comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que poseían ejidos; previniendo en su Fracción XII, que las solicitudes de restitución se presentarán directamente ante los Gobernadores de los Estados, estableciendo el procedimiento a seguir; disponiendo que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos que se hubiesen dictado a favor de los pueblos o que en un futuro se dictaren, no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

El Código Agrario decretado el 22 de marzo de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del mismo año, establecía que los núcleos de población que **hayan sido privados** de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos a que se refiere el Artículo 27 Constitucional, tendrían derecho a que se les **restituyan** esos bienes; que para su procedencia, era necesario que fueran auténticos los títulos que se presentaran para acreditar los derechos sobre las tierras reclamadas, así como que se comprobara la fecha y forma del despojo; asimismo expresa en disposiciones generales, que se declaran nulos de pleno derecho todos los actos **de particulares** y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las **autoridades municipales, de los estados o de la Federación**, así como los de las **Autoridades Judiciales Federales o del orden común**, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

El 6 de diciembre de 1937 se publica en el Diario Oficial de la Federación la **reforma al Artículo 27 Constitucional**, estableciéndose:

"VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo

tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La Ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias."

Véase que esta es la primera cita en cuanto a un conflicto entre entes agrarios, sin que se haga referencia a restitución alguna.

En el Código Agrario publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1940, se establecía que los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos a que se refiere el Artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les **restituyan** esos bienes en la forma que este Código establecía; en su artículo 204, disponía que los vecinos del poblado solicitante de restitución de tierras deberían presentar los títulos de propiedad, así como la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma del despojo de las tierras reclamadas, y los presuntos afectados, los documentos en que funden sus derechos; en su Artículo 277, establecía que en los casos de titulación de bienes comunales, si surgiera dificultad de linderos con otro núcleo de población distinto a los interesados en la tramitación de un expediente, se suspendería el procedimiento para continuarse teniendo en cuenta la nueva dificultad surgida, y si el **conflicto de linderos es con particulares, el expediente se continuaría por la vía de restitución, de acuerdo con el propio código**; el artículo siguiente expresaba, que el Departamento Agrario se avocaría de oficio o a petición de parte, al conocimiento de los conflictos de hecho o de derecho por límites de los terrenos comunales entre sí o de comunidades con ejidos.

Véase que se hace una distinción entre conflictos de núcleos agrarios y entre éstos con particulares, ordenando su continuación respecto de los últimos, por la vía de la restitución.

Como dato relevante cabe decir que en este Código Agrario se incluyen disposiciones (109, 128 y 272 a 299) relativas a la titulación y a la resolución de conflictos de bienes comunales.

El Código Agrario del 31 de diciembre de 1942 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, mantuvo las disposiciones anotadas, es decir, que los núcleos tendrían derecho a que se les restituyan las tierras, cuando comprobaran ser propietarios de las tierras solicitadas y que fueron despojados por enajenaciones hechas por los jefes políticos, concesiones, composiciones o ventas, diligencias de apeo y deslinde, entre otros; asimismo, establecía en su artículo 312, que si surgieran durante la titulación de bienes comunales conflictos por límites respecto del bien comunal, se suspendería el procedimiento, el cual se continuaría en la vía de restitución si el conflicto fuere con un particular, o en la vía de conflicto por límites si este fuere con un núcleo de población propietario de ejidos o de bienes comunales.

La ley Federal de Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971, conserva las disposiciones antes referidas en sus artículos 191, 356 y 366, en cuanto a los procedimientos de restitución y conflictos por límites; preceptos legales que hasta la fecha subsisten conforme a los artículos transitorios de la Ley Agraria vigente, con excepción de la reforma sufrida en el año de 1984, sin que modifique la distinción de conflicto entre núcleos agrarios (conflicto por límites) y controversias entre núcleos agrarios y particulares (restitución de tierras).

De la exposición anterior, es fácil advertir que el movimiento revolucionario que dio origen a la creación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo, entre otros motivos, la restitución de las tierras a los pueblos que fueron despojados de ellas por actos de autoridades administrativas y/o judiciales de aquella época, así como por los caciques y latifundistas (particulares) que acaparaban grandes extensiones de tierra.

Los revolucionarios y legisladores que con sus inquietudes e ideas motivaron el establecimiento de normas en la materia, en ningún momento contemplaron la restitución de tierras entre poblados que hayan sido despojados unos a otros; fue hasta el Código de 1940 cuando se regularon las controversias entre núcleos agrarios, diferenciándola del procedimiento restitutorio; tan es así que la intención del legislador se ve plasmada en los ordenamientos legales posteriores, estableciendo la distinción entre asuntos de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de los conflictos entre entes agrarios y las controversias entre éstos y particulares, entendiendo por

los últimos mencionados a aquellos latifundistas, caciques y acaparadores de tierras que despojaron a los poblados de sus tierras originales.

Los ordenamientos legales vigentes hacen la misma distinción, al establecer claramente el ejercicio de la acción de conflicto por límites y la de restitución de tierras (fracciones I y II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), precisando las partes que convergen en cada uno de ellos, y si bien en el primero la relación jurídica procesal puede establecerse entre núcleos agrarios, el objeto principal en ese tipo de procedimiento es el establecimiento de límites, siendo una consecuencia natural, el respeto de éstos y la desocupación de tierras en favor de quien acredite mejor derecho, de lo contrario, implicaría que una vez fijados los límites que deben prevalecer entre ambos núcleos agrarios, el ejido o comunidad correspondiente tendría que ejercitar un nuevo juicio en la vía de conflicto sobre tenencia de la tierra para obtener la desocupación y entrega de lo que en derecho le corresponde, lo que iría en contra del principio de expeditéz y pronta resolución de los asuntos, como lo prevé el Artículo 17 constitucional.

Dicho razonamiento se encuentra sustentado en el criterio del Poder Judicial Federal visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III Febrero de 1996, página 460, Tesis VI.3°.19 A, con número de registro 203270 cuyo rubro y texto dice:

“POSESIÓN Y GOCE. CUANDO EL ACTOR JUSTIFICA SER TITULAR DE LA PARCELA, DEBE CONDENARSE AL DEMANDADO A RESTITUIRLA.- Cuando la acción de posesión y goce la ejercita quien no está en posesión de la parcela de la que es titular, el tribunal agrario en la sentencia respectiva, además de resolver que el actor tiene mejor derecho a poseer la parcela en conflicto, debe condenar al demandado a entregar la posesión de la misma, pues si únicamente las sentencias dictadas en los juicios de tal naturaleza tuvieran efectos declarativos, se obligaría a la parte que obtuvo resolución favorable, a promover un nuevo juicio para lograr la restitución en la posesión de su parcela, lo cual sería contrario al artículo 17 constitucional; además, sería absurdo que a pesar de existir una sentencia en la que se resolvió que una persona no tiene derecho para poseer un inmueble, lo siguiera detentando en perjuicio del legítimo poseedor, quien en consecuencia no resultaría beneficiado de hecho con tal resolución.”

Es importante precisar, que aun cuando el término “restitución” implique la desocupación y entrega a favor del propietario que no tiene la posesión de la superficie que pre-

tende se le restituya, no por ello, los núcleos agrarios tienen que denominar la acción como “restitutoria” en contra de alguno de sus integrantes, ya que dicha acción se encuentra regulada en la fracción II del Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que prevé la posibilidad de que los núcleos de población (ejidal o comunal), demanden la restitución de tierra **contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o de particulares**, entendiéndose por estos últimos, aquellas personas físicas o morales que controvertan el régimen agrario de las tierras en litigio; disposición que no es aplicable cuando un núcleo agrario demanda a uno de sus integrantes la desocupación y entrega de tierras ejidales o comunales.

Es ilustrativo a lo anterior, la Tesis XVIII.1o.1 A con número de registro 202342, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Mayo de 1996, visible en la página 580:

“ACCIÓN RESTITUTORIA AGRARIA. IMPROCEDENCIA DE LA, ENTRE SUJETOS DEL REGIMEN AGRARIO.- Conforme a la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ya reformado, únicamente pueden ser titulares de tal acción, los individuos o núcleos de población sujetos al régimen agrario, y lo más destacado es que la misma sólo puede ser ejercida frente a actos de particulares, esto es, personas no sujetas al régimen agrario, o bien de autoridades administrativas o jurisdiccionales, emitidos fuera de juicio; de ahí que esa acción es improcedente cuando además del actor, también el demandado aduce derechos agrarios sobre las tierras en conflicto; por tanto, si esta última hipótesis se presenta desde la demanda agraria y sobre todo al fijarse la litis, con independencia de que el actor designe como restitutoria a su acción y/o pretensión, y de que el demandado nada manifieste al respecto, en ese momento procesal el Tribunal Agrario debe determinar que la controversia se tramite y resuelva como un conflicto posesorio interno, de los previstos por las fracciones V y VI del precepto legal citado, en cumplimiento del deber de suplir la deficiencia de los planteamientos de derecho efectuados por los sujetos del régimen agrario, que le impone el artículo 164, último párrafo, de la Ley Agraria; pero si no procede así y en su sentencia estima que se deben acreditar los elementos que, en su concepto, integran la acción restitutoria agraria, en lugar de los que configuran la posesoria; dicha violación procesal trasciende al resultado del fallo e implica que éste vulnere garantías individuales, por lo que debe concederse el amparo al actor, hoy quejoso, inclusive en suplencia de la queja, como lo ordena el artículo 227 de la Ley de Amparo, para que se reponga el procedimiento, tramitando y resolviendo el conflicto como uno de carácter posesorio.”

De una sana interpretación del criterio antes transcrito se colige que una acción restitutoria como tal, no puede ser enderezada por un núcleo agrario en contra de otro u alguno de sus integrantes, posesionarios o avecindados, ya que dicha acción únicamente se endereza contra autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o de particulares, entendiéndose por estos últimos a aquellos que controvierten el régimen agrario; por lo que la acción conducente para recuperar la tierra de un núcleo agrario frente a otro, es el conflicto por límites (fracción I), o bien el conflicto sobre tenencia de la tierra (fracción V), en el entendido de que en uno u otro caso, será procedente el recurso de revisión previsto en el artículo 198 de la Ley Agraria al estar involucrado el interés colectivo de un núcleo agrario, evento en el que procede dicho medio de impugnación en contra de la sentencia de primer grado que al efecto se emita, sin necesidad de denominar la acción que se ejercita como "restitutoria" y sin depender del resultado mismo de la sentencia, es decir, de la condena o de la absolución de la pretensión reclamada.

Al respecto el Poder Judicial Federal ha establecido jurisprudencias que son del tenor siguiente:

"RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AGRARIA, CUANDO NO PROCEDE CONTRA SENTENCIAS PRONUNCIADAS EN JUICIOS SOBRE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EJIDALES.- De acuerdo con el contenido de la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria y de la fracción II del artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no procede el recurso de revisión en contra de resoluciones pronunciadas por los Tribunales Unitarios Agrarios en juicio sobre restitución de dichas tierras ejidales cuando éstas sólo afectan intereses individuales y no de los núcleos de población ejidal o comunal." Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, en Octubre de 1996 con número de registro 201061, visible en la página 453.

"REVISIÓN. RECURSO DE, EN MATERIA AGRARIA. SÓLO PROCEDE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 198, FRACCIÓN II DE LA LEY AGRARIA, CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL UNITARIO SOBRE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL.- Si bien el artículo 198, fracción II de la Ley Agraria dispone que: "El recurso de revisión en materia agraria procede contra la sentencia de los Tribunales Agrarios que resuelvan en primera instancia sobre: ...La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales;...", no distinguiendo respecto de juicios restitutorios tramitados por núcleos de población ejidal y los promovidos sobre unidades de dotación por ejidatarios en lo particular; a efecto de

precisar los alcances de ese precepto, debe examinarse coetáneamente con el 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en que se precisa, entre otras cuestiones, cuáles son los juicios de los que pueda conocer en revisión el tribunal encargado de resolver ese recurso, que lo es el superior agrario, en términos del artículo 200 de la Ley Agraria; precepto 9o. que en su fracción II dispone que dicho tribunal será competente para conocer "...II. Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal", señalándose en su fracción VIII que también le corresponde conocer "...De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran"; lo que permite concluir, haciendo uso de una correcta hermenéutica jurídica, que la procedencia del recurso de revisión previsto en la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria, sólo se actualiza en tratándose de juicios de restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal, no así respecto de los que versen sobre restitución de unidades de dotación de ejidatarios en lo particular." Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, en Marzo de 1996, con número de registro 203155, visible en la página 829.

**"REVISIÓN AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA SENTENCIA DICTADA POR UN TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO QUE RECONOCE AL ACTOR COMO EJI-DATARIO POR PRESCRIPCIÓN, YA QUE NO IMPLICA UN CONFLICTO DE RES-TITUCIÓN SINO DE POSESIÓN.-** De los artículos 49 y 198, fracción II, de la Ley Agraria; 9o., fracción II y 18, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; y, 27, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para que se configure la acción restitutoria que prevén se requiere que un núcleo de población ejidal o comunal, o sus integrantes, acudan ante los Tribunales Unitarios Agrarios a demandar la restitución de las tierras o aguas de las que hayan sido privados por autoridades o por particulares, ajenos al núcleo y que no tengan la intención de pertenecer a éste. Por otra parte, conforme a dichos numerales compete al Tribunal Superior Agrario conocer en revisión de las sentencias dictadas por aquellos órganos jurisdiccionales que versen sobre la restitución de tierras de los núcleos de población ejidal o comunal, con exclusión de las de sus integrantes. En ese tenor, la sentencia dictada por un Tribunal Unitario Agrario en un juicio en el que el actor solicitó su reconocimiento como ejidatario y la declaración de prescripción positiva a su favor de tierras pertenecientes a un núcleo de población ejidal, y el ejido demandado reconvino y reclamó su devolución alegando que le fueron arrebatadas, no es impugnabile a través del indicado recurso, ya que dicho fallo no deriva de un conflicto de restitución de tierras sino de posesión, pues el actor, aspirante a ejidatario, no pretende la segregación de las tierras que reclama del régimen ejidal sino que se le incorpore al núcleo agrario con esa calidad y el reconocimiento de sus derechos ejidales sobre los terrenos que detenta, lo que implica la aceptación del actor de que las tierras pertenecen al ejido, pues conforme al artículo 48 de la Ley Agraria, el beneficiario de la prescripción positiva adquiere sobre las tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, los cuales se traducen en el "aprovechamiento, uso y usufructo" de ésta, y la posibilidad de transmitir esos derechos

a otros ejidatarios o avocindados del mismo núcleo de población en términos de los artículos 14, 76 y 80 de la propia ley; de ahí que lo reconvenido por el demandado es la desocupación de las tierras y no la restitución de la propiedad." Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, en Septiembre de 2005, con número de registro 77158, visible en la página 493.

"REVISIÓN AGRARIA. LA PREVISTA EN LA FRACCIÓN II, DEL ARTÍCULO 198 DE LA LEY AGRARIA SÓLO PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO SOBRE RESTITUCIÓN DE TIERRAS CUANDO AFECTAN DERECHOS AGRARIOS COLECTIVOS.- Históricamente la acción agraria de restitución de tierras es aquella que tiene por objeto devolver a los núcleos de población ejidales o comunales la propiedad de sus tierras, de las que fueron despojados con motivo de cualquiera de los actos que especifica el artículo 27 constitucional, fracción VIII; además de esos actos, también dan lugar a la restitución, cualesquiera otros, de autoridades o de particulares, atentatorios del derecho de propiedad de esos núcleos; sin embargo, en el artículo 18, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se estableció la competencia de los Tribunales Unitarios para conocer "De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes"; lo cual resulta incongruente, puesto que la restitución solamente puede hacerse en favor del propietario, que es el núcleo, y no en favor de sus integrantes los cuales son titulares de derechos agrarios individuales pero no del derecho de propiedad que es de naturaleza colectiva. Ahora bien, considerando que conforme al principio general de Derecho relativo a que las acciones proceden aunque no se exprese su nombre o se exprese equivocadamente, la circunstancia de que los integrantes de los núcleos de población ejidales o comunales, al defender sus derechos agrarios individuales denominen a la acción ejercida "de restitución", de ninguna manera priva de eficacia jurídica sus pretensiones (generalmente posesorias), pero no por la sola designación de esa acción puede admitirse que sea realmente la restitutoria, porque ésta le corresponde de manera exclusiva al propietario, que es el núcleo de población. De acuerdo con lo anterior se concluye que conforme a los artículos 198, fracción II, de la Ley Agraria y 9o., fracción II y 18, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, solamente le compete al Tribunal Superior Agrario conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones de los Tribunales Unitarios Agrarios dictadas en los juicios sobre restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal, como expresamente lo delimita el segundo de esos preceptos, y no tratándose de acciones individuales de los ejidatarios y comuneros." Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, en Enero de 2007, con número de registro 173462, visible en la página 798.

"REVISIÓN EN MATERIA AGRARIA. DICHO RECURSO PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS QUE RESUELVAN CONJUNTAMENTE DIVERSAS ACCIONES Y SÓLO ALGUNA SE UBIQUE EN LOS SUPUESTOS

DE PROCEDENCIA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 198 DE LA LEY DE LA MATERIA Y 9o., FRACCIONES I A III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 151/2010, interrumpió las jurisprudencias 2a./J. 55/2008, 2a./J. 57/2008 y 2a./J. 200/2008 en las que se establecía la procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 198 de la Ley Agraria cuando la controversia versara exclusivamente sobre las cuestiones mencionadas en dicho precepto, sin incluir la resolución conjunta de alguna de ellas con otra acción respecto de la cual no procediera el recurso, pues una nueva reflexión llevó a concluir que bastaba con que en la sentencia dictada por el Tribunal Unitario Agrario se resolviera alguna cuestión de las previstas en los artículos 198 de la Ley Agraria y 9o., fracciones I a III, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para que procediera el recurso de revisión, independientemente de haberse involucrado alguna otra acción contra la que aquél fuera improcedente, pues lo contrario implicaría privar a los núcleos de población ejidal o comunal de un medio de defensa instituido para salvaguardar sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y, por ende, traducidos en una garantía de derecho social; criterio que dio origen a la tesis aislada 2a. LXXXV/2010 (\*) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Posteriormente, en la contradicción de tesis 219/2012, este criterio se matizó para especificar que si bien ésta se basó en la premisa de que no debe privarse a los núcleos ejidales de un medio ordinario de defensa que tiende a la protección de derechos colectivos, esto no significa que sólo los núcleos de población ejidal o comunal puedan interponer el recurso, sino que con base en el principio de equidad procesal, es viable este medio de defensa independientemente de si el recurrente es un núcleo ejidal o comunal, un individuo que pertenezca a la clase campesina o alguna persona (física o moral), que aunque no pertenezca a ésta, sea parte en un juicio agrario, además, se especificó que si bien la finalidad de las fracciones I y II del artículo 198 de la Ley Agraria es proteger derechos colectivos, la fracción III obedece a una lógica diferente, pues pretende tutelar la regularidad de la actuación de la autoridad. De ahí que siguiendo los lineamientos de los citados criterios, se estima que procede el recurso de revisión previsto en el artículo 198 de la Ley Agraria, cuando en el juicio de origen se reclame en forma accesoria la restitución de tierras, en atención al principio básico de derecho procesal de no dividir la contienda de la causa." Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, en Agosto de 2013, con número de registro 2004323, visible en la página 1125.

Ahora bien, el Artículo 49 de la Ley Agraria dispone que los núcleos de poblaciones ejidales o comunales podrán acudir ante el tribunal agrario a solicitar la restitución de sus tierras, lo que implica que solamente los propietarios de ellas podrán ejercer la acción restitutoria, no así, los ejidatarios o comuneros, ya que como integrantes del núcleo les corresponde el derecho de uso y disfrute de dichas tierras como lo prevé el

Artículo 14 del mismo ordenamiento legal, por tanto aun cuando ejercitaran la acción restitutoria respecto de sus derechos individuales, estarían impedidos para acreditar la propiedad de las tierras que pretenden les sean restituidas, ya que conforme al Artículo 9º, la misma corresponde a los núcleos agrarios; en todo caso, si dicha acción es enderezada por un ejidatario o comunero en contra de una autoridad administrativa o jurisdiccional fuera de juicio o de particulares, indefectiblemente deberá de llamarse a juicio a los representantes legales del núcleo agrario al controvertirse los intereses colectivos del mismo, cuya resolución podrá ser impugnada a través del recurso de revisión en materia agraria.

En relación a lo anterior el Artículo 198 de la Ley Agraria dispone que el recurso de revisión procede contra la sentencia de Tribunales Unitarios que resuelvan en primera instancia sobre la tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales, disposición que si se analiza conjuntamente con el Artículo 49 de la Ley Agraria, tenemos que únicamente procedería en aquellos asuntos donde los núcleos ejidales o comunales reclamen una acción restitutoria, lo que sería congruente con el Artículo 9º fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que dispone que el Recurso de Revisión procede contra sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a la restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal, sin embargo, lo que genera confusión es lo dispuesto por la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica citada, la que dispone que Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer de la restitución de tierras que reclamen, no solo los núcleos agrarios, sino también sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares; numeral que como ya se dijo, no es congruente con los Artículos 49, 198 de la Ley Agraria y 9º fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Disposición legal que mientras no sea objeto de reforma, permite a los integrantes de los núcleos agrarios ejercitar la acción restitutoria; sin embargo, no debe pasarse por alto que al estar involucrado el interés colectivo de un núcleo agrario encontrándose en conflicto la propiedad de tierras ejidales o comunales, deberá llamarse a juicio a su representación legal, en consecuencia la sentencia que se emita podrá ser impugnada mediante el recurso de revisión en materia agraria.

## 2. Conflicto sobre tenencia de la tierra ejidal o comunal o controversia entre sujetos agrarios.

La acción que refiere la Fracción VI del Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se distingue de la acción restitutoria prevista en la Fracción II del mismo numeral, en virtud de que la primera se centra en controversias entre sujetos agrarios, particularmente del mismo núcleo en el que no se controvierte la propiedad de las tierras ni el régimen agrario al que están sujetas, sino que se trata de controversias de carácter interno sobre la tenencia de la tierra, de ahí, que esta acción se encuentre vinculada a la que contempla la fracción V del propio dispositivo legal.

Al respecto existen jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación que interpretan la normatividad anotada, y que son del tenor siguiente:

"REVISIÓN AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA SENTENCIA DICTADA POR UN TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO QUE RECONOCE AL ACTOR COMO EJDATARIO POR PRESCRIPCIÓN, YA QUE NO IMPLICA UN CONFLICTO DE RESTITUCIÓN SINO DE POSESIÓN.- De los artículos 49 y 198, fracción II, de la Ley Agraria; 9o., fracción II y 18, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; y, 27, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para que se configure la acción restitutoria que prevén se requiere que un núcleo de población ejidal o comunal, o sus integrantes, acudan ante los Tribunales Unitarios Agrarios a demandar la restitución de las tierras o aguas de las que hayan sido privados por autoridades o por particulares, ajenos al núcleo y que no tengan la intención de pertenecer a éste. Por otra parte, conforme a dichos numerales compete al Tribunal Superior Agrario conocer en revisión de las sentencias dictadas por aquellos órganos jurisdiccionales que versen sobre la restitución de tierras de los núcleos de población ejidal o comunal, con exclusión de las de sus integrantes. En ese tenor, la sentencia dictada por un Tribunal Unitario Agrario en un juicio en el que el actor solicitó su reconocimiento como ejidatario y la declaración de prescripción positiva a su favor de tierras pertenecientes a un núcleo de población ejidal, y el ejido demandado reconvino y reclamó su devolución alegando que le fueron arrebatadas, no es impugnabile a través del indicado recurso, ya que dicho fallo no deriva de un conflicto de restitución de tierras sino de posesión, pues el actor, aspirante a ejidatario, no pretende la segregación de las tierras que reclama del régimen ejidal, sino que se le incorpore al núcleo agrario con esa calidad y el reconocimiento de sus derechos ejidales sobre los terrenos que detenta, lo que implica la aceptación del actor de que las tierras pertenecen al ejido, pues conforme al artículo 48 de la Ley Agraria, el beneficiario de la prescripción positiva adquiere sobre las tierras los mismos derechos

que cualquier ejidatario sobre su parcela, los cuales se traducen en el "aprovechamiento, uso y usufructo" de ésta, y la posibilidad de transmitir esos derechos a otros ejidatarios o avocindados del mismo núcleo de población en términos de los artículos 14, 76 y 80 de la propia ley; de ahí que lo reconvenido por el demandado es la desocupación de las tierras y no la restitución de la propiedad." Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, en Septiembre de 2005, con número de registro 177158, visible en la página 493.

"PARCELAS Y AGUAS EJIDALES. LA CESIÓN DE DERECHOS, COMPRAVENTA O CUALQUIER ACTO DE ENAJENACIÓN QUE SOBRE ELLAS REALICE UN EJIDATARIO A UN TERCERO AJENO AL NÚCLEO DE POBLACIÓN, AFECTA EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL EJIDO, QUE ES DE NATURALEZA COLECTIVA.- Conforme a los artículos 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23, fracción IX, y 81 de la Ley Agraria, la prerrogativa que el artículo 80 de este último ordenamiento concede a los ejidatarios para enajenar sus derechos sobre las tierras parceladas que poseen, pueden ejercerla, exclusivamente, entre los ejidatarios o avocindados del núcleo de población, previa observancia del derecho de preferencia en favor de los primeros; considerando que con la limitación a los actos de dominio sobre esas tierras, se pretendió proteger la vida comunitaria de los ejidos y salvaguardar los derechos de sus miembros. Ahora bien, el criterio anterior es aplicable, por igualdad de razón, respecto de las aguas ejidales, pues la cesión, compraventa o cualquier otro acto que implique su enajenación también constituye un acto de dominio que no puede realizar el ejidatario, a pesar de que los derechos sobre ellas se le hayan asignado individualmente, pues al igual que sobre sus parcelas, sólo tiene los derechos de uso y aprovechamiento, como se advierte de los artículos 52 a 55 de la Ley Agraria. Así, considerando que la cesión de derechos, aun cuando sea a título gratuito, al igual que la compraventa o cualquier otro acto que implique enajenación de tierras y aguas ejidales celebrado por los ejidatarios con un tercero ajeno al núcleo ejidal, constituyen actos de dominio, es indudable que con ellos se afecta al núcleo de población en su conjunto, pues el derecho de propiedad sobre esos bienes es de naturaleza colectiva; en consecuencia, el ejido, en su carácter de propietario, puede demandar la nulidad del acto jurídico que contiene la enajenación, y si los bienes se encuentran en poder de ese tercero, también puede pedir de éste la restitución en la posesión, por ser de su propiedad, a efecto de que el ejidatario sea restituido con ellos, y si éste no puede o no quiere recobrarlos el ejido, como poseedor originario, puede pedir la posesión de ellos, como lo establece el artículo 792 del Código Civil Federal, aplicado supletoriamente en términos del artículo 2o. de la Ley Agraria." Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, en Abril de 2008, con número de registro 169839, visible en la página 594.

Es importante precisar, que en los juicios en los que no se controvierte la propiedad de las tierras o el régimen ejidal al que están sujetas no procede el recurso de revisión en materia agraria, ya que la única condición para que la sentencia pueda ser revisada en segunda instancia, es que se involucre el interés colectivo de un núcleo agrario, incluso, cuando la competencia del Tribunal Unitario se haya sustentado en cualquier otra fracción del Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, toda vez que lo que le da la procedencia al recurso es la posible afectación al interés colectivo de algún núcleo agrario por ser el bien jurídico tutelado por dicho medio de impugnación.

No se pasa por alto, la existencia de la Tesis Aislada visible en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de abril de 2014, en la página 1707 con número de registro 2006331, cuyo rubro y texto dice:

“TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. SI DECLARA IMPROCEDENTE EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO, BAJO LA CONSIDERACIÓN DE QUE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO FIJÓ INCORRECTAMENTE LA LITIS EN EL JUICIO CUYA SENTENCIA SE CONTROVIERTE, VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS A LA CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICAS, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LO CUAL AMERITA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.- Del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se advierte que la fijación de la litis en las controversias de que conocen los Tribunales Unitarios sólo corresponde a éstos, por lo cual, si al pronunciar la sentencia correspondiente, hacen consistir la materia de la litis en que el actor reclamó la restitución de tierras ejidales a que alude la fracción II del precepto citado; hipótesis conforme a la cual procede el recurso de revisión en términos del numeral 198, fracción II de la Ley Agraria, y el Tribunal Superior Agrario declara improcedente dicho medio de impugnación, bajo la consideración de que la acción en el juicio versó sobre otro aspecto, por ejemplo, el mejor derecho para poseer tierras de uso común, tal determinación vulnera los derechos humanos a la certeza y seguridad jurídicas, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el acto procesal del a quo agrario, al trabar indebidamente la litis, provocó que el particular no contara con los elementos mínimos para hacer valer sus derechos correctamente, dentro de los límites y con las atribuciones que le confiere la ley aplicable, por lo que, en esa medida, para no dejarlo en estado de indefensión, procede que en el amparo que promueva se le conceda la protección de la Justicia Federal, para el efecto de que el Tribunal Superior Agrario revoque su sentencia y ordene al inferior reponer el procedimiento para que, al fijar la controversia agraria de forma debida, resuelva el fondo del asunto.”

Criterio con el que se confirma la confusión que prevalece tanto en los litigantes en la materia, como en los servidores públicos encargados de la administración de justicia agraria; destacando la trascendencia de hacer un buen planteamiento de derecho por las partes, lo que conllevaría la invocación y aplicación de la disposición correcta y con ello, la interposición del medio legal idóneo para combatir la sentencia.

En ese tenor, y tomando en consideración que el Artículo 49 de la Ley Agraria y fracción II del Artículo 9° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, son congruentes al establecer que los núcleos ejidales o comunales podrán demandar la restitución de sus tierras en su carácter de propietarios conforme al Artículo 9° de la Ley Agraria; de ahí que se estime la necesidad de reformar el Artículo 198 de la Ley citada en primer orden, precisando que el recurso de revisión procede contra sentencias de los Tribunales Unitarios que resuelvan en primer instancia sobre la restitución de tierras a los núcleos de población ejidales o comunales, suprimiendo de la fracción II del Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la posibilidad de que los integrantes de los núcleos ejidales o comunales puedan reclamar la restitución de tierras, ya que conforme al Artículo 14 de la Ley en la materia, únicamente les corresponde el derecho de uso y disfrute.

Mientras no se haga la adecuación correspondiente, se estima que los integrantes de los núcleos ejidales o comunales pueden reclamar la restitución de tierras contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales fuera de juicio, o contra actos de particulares, sin embargo debe considerarse llamar a juicio a la representación legal del núcleo agrario a fin de que haga valer los derechos que a su interés convengan; al estar controvertida la propiedad del núcleo; así, la sentencia que se emita podrá ser impugnada a través del recurso de revisión en materia agraria.

No se pasa por alto que existe jurisprudencia firme, que establece que en aquellos casos en que se resuelva una acción prevista en las fracciones I, II y IV del Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios procede el recurso de revisión, sin embargo, se estima que no basta la invocación de un precepto para determinar si procede dicho medio de impugnación, debiendo estarse a los planteamientos de las partes tanto de la acción como de la defensa por ser estos los que integran la Litis a resolver y no la invocación de un precepto, de ahí que lo medular en el caso de la restitución de tierras, es que ésta se enderece en contra de autoridades administrativas

o jurisdiccionales, fuera del juicio, o de particulares, entendiéndolo por éstos últimos aquellos que controvierten la propiedad ejidal, por ser estos los orígenes de la acción restitutoria en materia agraria, además de que con ello se controvierten los intereses colectivos de un núcleo agrario, lo que hace procedente el recurso de revisión en la materia.

Las reflexiones contenidas en el presente, tienen como propósito invitar a los lectores a perfeccionar su actividad, ya sea pública o privada, con base en los criterios del Poder Judicial Federal que interpreta la norma vinculada a la acción de restitución de tierras, procurando su correcta invocación y aplicación, y con ello, la interposición del medio legal idóneo en contra de las sentencias de los Tribunales Unitarios en aras de una justicia pronta.

#### **Referencia bibliográfica**

- Fabila Manuel, Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940, Editorial Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A., México, 1941.
- Codificación agraria y leyes sobre tierras. Editorial Información aduanera de México, 2ª edición aumentada, 1951
- Ley Federal de Reforma Agraria
- Ley Agraria
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

## LA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LOS POSESIONARIOS EN LA LEY AGRARIA

MTRO. BENJAMÍN ARELLANO NAVARRO\*

### 1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad se tiene que al interior de las tierras ejidales en el territorio nacional, más del treinta por ciento de los campesinos son posesionarios, esto es, hombres y mujeres que frente a los ejidatarios quedan relegados como si fueran campesinos de segunda.

Esa categoría de posesionario, como calidad agraria con reconocimiento formal, prácticamente era inexistente en las legislaciones agrarias que rigieron el Derecho Agrario desde su nacimiento formal en 1915, hasta el año de 1992; pues recordemos que, en el caso de la Ley Federal de Reforma Agraria, el reconocimiento que se efectuaba a favor de los campesinos solicitantes de tierra en lo individual, era con pleno derecho, es decir, como ejidatarios y/o comuneros, con todos los derechos y obligaciones inherentes a esa calidad.

En efecto, ya fuera que el reconocimiento ocurriera en forma originaria, al ejecutarse las resoluciones presidenciales de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, división de ejidos, restitución de tierras, reconocimiento de régimen comunal; o bien, mediante las formas accesorias referentes a las nuevas adjudicaciones producto de los juicios privativos de derechos agrarios; sucesión testamentaria o intestamentaria y reconocimiento de derecho por apertura de tierras al cultivo, el reconocimiento a favor de las mujeres y hombres del campo, siempre se otorgaba en forma plena y nunca precaria como poseedor o posesionario.

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 35, con sede en Ciudad Obregón, Sonora.

Con la vigente Ley Agraria y a partir de la implementación del artículo 56, en el marco de las asambleas generales de ejidatarios de delimitación, destino y asignación de tierras, al interpretarse el término gramatical que se desprende del primer párrafo: reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la **tenencia de los posesionarios** o de quienes carezcan de certificados correspondientes, a mi parecer se hizo de una forma equivocada y desafortunada, pues con ello se generó un reconocimiento precario al otorgar a los campesinos un estatus legal de posesionarios, a los que incluso se les expide un certificado parcelario con esa denominación.

Ese reconocimiento precario ha ocasionado una de las más acusadas violaciones a los Derechos Humanos de un amplio sector de la población rural, propiciando con ello un incremento en sus ya de por sí deplorables condiciones de vida; ya que las tesis aisladas y las jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación que se citarán con posterioridad, en las que se interpreta el término de posesionario, sostienen criterios que desafortunadamente se traducen en franca discriminación hacia ese sector de la población campesina. De ahí que como conclusión de este trabajo, se propongan adiciones y reformas a algunos dispositivos de la ley de la materia, con el fin de paliar en algún modo esas deficiencias regulatorias que han dado paso a interpretaciones definitivamente injustas y erróneas.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como lo hemos dicho con anterioridad, al interpretar el término de posesionarios, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, nos dicen que éstos —no sin acierto, desde un punto de vista hermenéutico—, al carecer de derechos plenos como ejidatarios respecto de sus parcelas, no pueden tener, por tanto, los mismos derechos que a éstos les corresponden, como son aquellos relativos a la disposición de sus parcelas.

Es decir, los comentados criterios despliegan una interpretación a partir de las normas de Derecho Civil en lo concerniente a los derechos de propiedad y posesión, que se trasladan al ámbito del Derecho Agrario y, concretamente al Derecho de los posesionarios, acotando que éstos, a partir de ese reconocimiento precario, no están en

posibilidades de adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas ni tampoco ser titulares de derechos sucesorios, es decir, no pueden designar sucesores ni tampoco sus causa-habientes pueden tramitar la sucesión intestamentaria.

En otras palabras, al no corresponderles derecho de disposición sobre sus inmuebles ejidales, por consecuencia los posesionarios también se encuentran impedidos de enajenar sus derechos parcelarios.

Los criterios del Poder Judicial de la Federación, a que se hace referencia, son del tenor siguiente:

- a) Jurisprudencia número 159/2005, página 1200, Tomo XXIII, Enero de 2006, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro dice: ***SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA. SÓLO COMPRENDE LOS DERECHOS AGRARIOS DE LOS EJIDATARIOS Y NO LA POSESIÓN QUE EJERCEN QUIENES NO TIENEN ESE CARÁCTER.***
  
- b) Tesis aislada I.7o.A.633 A, Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Junio de 2009, página 1075, de título: ***POSESIONARIOS. ESTÁN IMPEDIDOS PARA OBTENER EL DOMINIO PLENO DE LA PARCELA CUYO USO Y DISFRUTE LES OTORGÓ LA ASAMBLEA EJIDAL, YA QUE ESA PREEROGATIVA SÓLO CORRESPONDE A LOS EJIDATARIOS.***

Como se puede ver, la jurisprudencia y la tesis aislada antes reseñadas, evidentemente reflejan, en los hechos, una marcada distinción discriminatoria hacia los posesionarios en materia agraria, lo cual, aunque tenga su fundamento en normas positivas y vigentes, no dejan de ser profundamente violatorias de Derechos Humanos. Por tanto, como

### Conclusión

Se propone adicionar los artículos 17, 18, 80, 81 y 82, de la Ley Agraria, con el objeto de que se especifique que los posesionarios también cuentan con el derecho de designar sucesores en términos del artículo 17 de la ley; que los sucesores de los posesionarios tiene derecho a reclamar la sucesión intestamentaria de la o las parcelas ejidales; que los posesionarios también pueden enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios, posesionarios o avecindados del núcleo de población y que tienen el mismo derecho que los ejidatarios para tramitar y adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas.

## PROYECTO DE “CÓDIGO PROCESAL AGRARIO”

DR. LUIS PONCE DE LEÓN ARMENTA\*

### I.- INTRODUCCIÓN

El Derecho Agrario en México se expresa mediante tres clases de leyes: la **legislación reglamentaria transitoria**, en términos de los artículos transitorios de la Reforma Constitucional del 6 de enero de 1992, la **legislación agraria vigente** reglamentaria del texto constitucional y la **legislación supletoria**; además en cada caso concreto debe considerarse ampliamente el control de la constitucionalidad, el control de la convencionalidad, y el control de la jurisprudencialidad.

La aplicación de la **legislación agraria supletoria** en muchos casos privilegia la verdad formal sobre la verdad, fenómeno que limita el otorgamiento pleno de la justicia a la familia del campo.

La materia agraria debe tratarse evidentemente con una adecuada legislación sobre la materia; en consecuencia, resulta procedente eliminar progresivamente la supletoriedad civil, razón por la cual proponemos la integración de la legislación agraria dispersa en un Código Procesal Agrario que facilite el acceso del demandante de justicia al órgano jurisdiccional.

Expongo enseguida la justificación para la creación del nuevo Código Procesal Agrario y la correspondiente exposición de motivos, así como su estructura y el texto correspondiente, en el cual se integra la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la parte procesal de la Ley Agraria y demás disposiciones procesales dispersas sobre la materia.

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 21, con sede en Oaxaca, Oaxaca.

## II.- JUSTIFICACIÓN; EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### A. MAYOR CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA CON LA ELIMINACIÓN DE LA SUPLETORIEDAD CIVIL

Es evidente que lograremos mayor calidad en la administración de justicia agraria con un código procesal especialmente elaborado sobre la materia, que elimine la supletoriedad en materia civil y se constituya en un instrumento sencillo para el acceso a los órganos jurisdiccionales de todos los demandantes de justicia en materia agraria.

La calidad se logra mediante la sencillez de las normas sustantivas y procesales en materia agraria congruentes con la idiosincrasia de las comunidades agrarias de los ejidos, de los ejidatarios, de los comuneros y de los titulares de la pequeña y grande propiedad privada.

Con un código diseñado de conformidad a la naturaleza de los conflictos agrarios, es posible lograr mayor armonía en las relaciones jurídicas que se establecen con motivo de la tenencia de la tierra, su explotación, la distribución de sus productos y su industrialización. Al dejar atrás la supletoriedad civil lograremos resoluciones precisas, objetivas, justas e imparciales, alejadas del formalismo jurídico que limita la verdad por el predominio de la verdad formal, hechos que se observan contrarios a la justicia como valor del derecho, inexplicables para las familias del campo, lo cual constituye una cadena de inconformidades, que pueden superarse con una mejor legislación sustantiva y procesal.

Para lograr la calidad de la administración de justicia no sólo es esencial la existencia de juzgadores imparciales debidamente capacitados para el cargo; se requiere además leyes sustantivas y procesales congruentes con el derecho y adecuadas a las relaciones que regulan, por lo cual es procedente ocuparnos de promover la reforma de la legislación.

## B. MEJORAMIENTO DEL JUICIO ORAL AGRARIO

El juicio oral agrario que aplicamos desde el año 1992 en los Tribunales Agrarios, a diferencia de otras áreas del derecho que apenas lo están introduciendo, será enriquecido con el Código Procesal Agrario que proponemos, mediante mayor simplificación del proceso y la emisión de sentencias desde la primera audiencia jurisdiccional, también permitirá el nuevo código una mejor aplicación de los medios alternativos de solución de conflictos, privilegiando permanentemente la conciliación, incluso en salas especiales y para casos graves con la invitación a las audiencias de los representantes del sector agrario en la entidad correspondiente, principalmente los delegados de la Procuraduría Agraria, de la Secretaría de Desarrollo Rural y Urbano, el Registro Agrario Nacional y las autoridades locales correspondientes.

Para mejorar el proceso oral agrario es procedente aplicar el principio de inmediatez en forma integral, no sólo con la obligación de los magistrados de presidir las audiencias, sino además con la obligación de atender a las partes en cualquier momento, sin previa cita y en lugar público, con el fin de solucionar de inmediato cualquier irregularidad en el proceso y en la ejecución de sentencia, para acentuar la calidad de la oralidad, la comunicación, la autoevaluación permanente del Tribunal con la participación de todos los demandantes de justicia. Se introducen además nuevos principios que abordaremos en los siguientes temas.

Para mejorar la oralidad en los procesos agrarios deben sumarse mayores requisitos de ingreso de los magistrados agrarios y de todos los servidores jurisdiccionales, promoviendo además su permanente actualización.

## C. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA DISPERSA

Otro motivo que justifica la creación del Código Procesal Agrario, es la integración de la legislación agraria dispersa, como es el caso de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que se incorpora bajo el título de jurisdicción agraria, considerando a la jurisdicción como uno de los tres elementos esenciales de todo derecho procesal que se complementa con la acción y el proceso.

Se integran también las disposiciones procedentes de la Ley Agraria, eliminando los vicios que padece en rubros que son aprovechados por algunos abogados y litigantes en perjuicio de los demandantes de justicia agraria, entre los cuales menciono como ejemplo el diferimiento reiterado de la audiencia de ley en virtud de que el principio de igualdad de las partes en el proceso no está reglamentado adecuadamente, lo mismo sucede con la normatividad sobre sucesiones, que se separa del texto constitucional en relación con el llamado principio de indivisibilidad de la parcela establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los problemas derivados del consentimiento tácito que después de muchos años, ese consentimiento se desconoce, en perjuicio de una gran cantidad de poseedores de buena fe, que incluye a instituciones gubernamentales, hospitales, etc.

#### D. APLICACIÓN DE NUEVOS PRINCIPIOS PROCESALES CONGRUENTES CON LA MATERIA AGRARIA

El proyecto de Código procesal Agrario incluye nuevos principios procesales, para hacer realidad la plena realización del derecho y sus valores, en consecuencia son principios del derecho procesal agrario los siguientes:

- 1.- Principio de aplicación integral del derecho, en todas sus manifestaciones de ley, jurisprudencia, convenios, resolución jurisdiccional y doctrina científica que implica los llamados principios generales del derecho.

Este principio fundamental plasmado en el Modelo Transuniversal del Derecho y del Estado<sup>1</sup> ha sido reiteradamente marginado por los diversos órganos jurisdiccionales, sin embargo en forma limitada y parcial se empieza a considerar por la doctrina y las últimas reformas constitucionales, en efecto ya se está considerando a la Ley en su integridad con el llamado control de la constitucionalidad, también ya se empiezan a considerar los convenios como expresiones fundamentales del derecho con el llamado control de la convencionalidad; también se ha aplicado la jurisprudencia como expresión del derecho en forma limitada porque muchos juzgadores sólo la transcriben sin su correspondiente análisis.

---

<sup>1</sup> Ponce de León Armenta Luis, "Modelo Transuniversal del Derecho y del Estado", Editorial Porrúa, México 1998.

Todo juzgador debe aplicar este principio en todo acto procesal y en toda sentencia; quien se limita a aplicar sólo literalmente la ley reglamentaria, sin considerar las demás expresiones del derecho, se convierte en un juzgador mediocre que genera muchos problemas para las partes y evidentemente aplaza las soluciones de los conflictos.

## **2.- Principio de inmediatez integral y permanente.**

El conocido principio de inmediatez permite el contacto del demandante de justicia con el juzgador en las audiencias programadas que implica que los magistrados presidan las audiencias; sin embargo cuando este principio adquiere el calificativo de integral y permanente se convierte en eje central para la calidad en la administración de justicia en beneficio de las partes porque hace posible la atención integral y permanente del juzgador para las partes sin previa cita en todo momento, hecho que promueve la confianza, la imparcialidad, la transparencia y la calidad en la delicada tarea de administrar justicia y seguridad.

Obviamente la aplicación de este principio no es fácil, sin embargo el esfuerzo hace posible además de lo anterior la autoevaluación de los Tribunales en su conjunto y en todas sus áreas, además promueve la conciliación, la mediación, la oralidad y la aplicación del Código de Ética Judicial.

## **3.- Principio de equidad; tratamiento proporcionalmente desigual a los desiguales.**

Este principio de equidad tiene especial importancia porque en la materia agraria predominan relaciones entre desiguales y en consecuencia debe darse a las partes un tratamiento proporcionalmente desigual a su desigualdad por parte de la ley y del juzgador.

## **4.- Principio de predominio de las partes en el impulso procesal.**

Este es un principio de complementación funcional entre dos principios procesales; el principio dispositivo y el principio inquisitivo; en consecuencia no se excluye en forma absoluta la participación del juzgador para dar impulso al proceso, sin embargo predomina la acción de las partes.

## 5.- Otros principios procesales:

Además de los anteriores, son principios procesales en materia agraria; el principio de mejor proveer, el principio de regularización del procedimiento en cualquier etapa del proceso, el principio de plena jurisdicción, el principio de caducidad de la instancia, el principio de atracción procesal, el principio de conciliación y mediación en el proceso y en la ejecución de la sentencia, el principio de resolución en conciencia y a verdad sabida, el principio de resolución motivada y fundamentada, el principio de suplencia de las deficiencias de las partes, el principio de igualdad de las partes en asesoría jurídica, el principio de publicidad de la audiencia, el principio de oralidad y el principio de justicia itinerante, entre otros.

### **E. REGLAMENTACIÓN DEL PERITO ÚNICO ATENDIENDO LAS NECESIDADES DE LAS PARTES EN LA MATERIA**

Por la naturaleza de la materia agraria procede la reglamentación del perito único considerando la marginación y la pobreza de muchos demandantes de justicia agraria para quienes resulta muy gravoso contratar peritos para el tratamiento de sus asuntos. En consecuencia, el nuevo código procesal incluye su reglamentación con la posibilidad de que el perito único sea cuestionado e impugnado por las partes; cuando las dos partes lo impugnen se prevé que el Tribunal designe a otro perito único, pero cuando sólo una de las partes lo hace se abre la posibilidad de que la parte inconforme designe a su propio perito, con la consecuencia de que ambos peritajes serán considerados por el juzgador.

### **F. MAYOR CONGRUENCIA DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA CON EL TEXTO CONSTITUCIONAL**

La vigente legislación agraria contiene disposiciones contrarias al texto constitucional que deben ser superadas para lograr congruencia y mejor regulación de las relaciones jurídicas sobre la materia.

En consecuencia con lo anterior, conjuntamente con este Código procesal se propone las reformas de algunos artículos de la legislación sustantiva vigente contrarios a

la Constitución; como ejemplo citamos a los artículos 17 y 18 de la Ley Agraria sobre sucesiones que son contrarios al Artículo 27 Constitucional, párrafo noveno fracción séptima, en el que se señala que “la ley con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros, podrá adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela”<sup>2</sup>.

Estos artículos 17 y 18 de la Ley Agraria han sido interpretados erróneamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la contradicción de tesis número 57/2001-SS y tesis jurisprudencial 46/2001, generando lo que se ha llamado **principio de la indivisibilidad de la parcela**, que atenta contra la voluntad de los titulares de derechos agrarios en materia de sucesiones; pero además es una interpretación de una ley reglamentaria; no es interpretación del texto constitucional; esta jurisprudencia al no interpretar el texto constitucional no puede ser aplicada en contradicción con el mandato constitucional.

En consecuencia, mientras se reforman los artículos 17 y 18 de la Ley Agraria, este proyecto de Código introduce en su artículo 2 el principio de aplicación integral del derecho, que implica el control difuso de la constitucionalidad para aplicar el texto constitucional por encima del texto de la legislación reglamentaria y su deficiente interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### G. REGLAMENTACIÓN DEL CONSENTIMIENTO TÁCITO EN MATERIA AGRARIA

Este nuevo instrumento procesal que proponemos debe ser congruente con la Constitución y en consecuencia debe proteger posesiones, expectativas de derecho y derechos constituidos mediante la figura del consentimiento tácito, para evitar una serie de actos contrarios a la justicia y a la seguridad jurídica como valores del derecho.

---

<sup>2</sup> Ponce de León Armenta Luis - “Principio de indivisibilidad de la parcela; problemas y alternativas” Revista de los Tribunales Agrarios No. 64 Octubre-Diciembre 2013 página 7.

Es lamentable, observar el lanzamiento de familias y grupos de población, de posesiones de tierras ocupadas de buena fe por mucho tiempo, mediante el consentimiento tácito de comisariados ejidales y comunales, en algunos casos derivados de compra-venta, y después por cambios de administraciones de los representantes de ejidos y comunidades. Por diversas vías jurisdiccionales son lanzados de sus posesiones, lo mismo sucede con la reciente reglamentación del derecho del tanto que puede ejercerse irregularmente sobre compra-ventas realizadas con el consentimiento tácito de quienes tienen ese derecho, mismos que después de mucho tiempo lo ejercen, lesionando a quienes en cadena adquieren posesiones y propiedades de buena fe.

#### H. AUTOEVALUACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO CRECIENTE DE LOS TRIBUNALES

Para lograr el mejoramiento creciente de los tribunales se crea el consejo de autoevaluación, administración y disciplina, así como el sistema nacional de permutas y adscripciones.

##### 1.- Consejo de autoevaluación, administración y disciplina.

El nuevo Código prevé la creación del consejo de autoevaluación, administración y disciplina, para auxiliar al Tribunal Superior Agrario en sus tareas administrativas, de autoevaluación y de disciplina de los servidores jurisdiccionales, mismo que se integrará por tres magistrados unitarios designados por el Tribunal Superior Agrario mediante sistema de insaculación calificada.

##### 2.- Sistema Nacional de Permutas y Adscripciones.

Este sistema tiene como objetivo lograr mayor productividad en los tribunales agrarios, mediante el estímulo permanente a los servidores jurisdiccionales agrarios, al concederles la posibilidad permanente de permutar tomándose como referencia una base de datos de los correspondientes solicitantes, quienes para lograr su permuta deberán cubrir el requisito del visto bueno del superior jerárquico de los solicitantes, en todo caso el Tribunal Superior Agrario.

### 3.- Sistemas de Autoevaluación en cada uno de los Tribunales Agrarios

En el marco del consejo de autoevaluación, administración y disciplina de los Tribunales Agrarios se establecen sistemas de autoevaluación en cada uno de los Tribunales Agrarios, entre estos sistemas se incorporan los siguientes:

- a. Sistema de autoevaluación mediante la interacción y la comunicación permanente con las partes.
- b. Sistema de autoevaluación mediante reuniones generales y por áreas del Tribunal.
- c. Sistema de autoevaluación personalizada mediante el acopio de errores superados de los servidores jurisdiccionales y;
- d. Sistema de autoevaluación mediante resoluciones provenientes de análisis colegiados

#### I. APLICACIÓN PLENA DE LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El Código Procesal Agrario prevé una mejor aplicación de la conciliación y de la mediación como medios alternativos de solución de conflictos, al establecer la obligación del Tribunal de atender en cualquier momento sin previa programación de audiencia, a las partes que de manera espontánea o por intervención de autoridades del sector agrario lleguen a un acuerdo conciliatorio tanto dentro del proceso como fuera del proceso jurisdiccional, igualmente se recomienda la creación de salas especializadas para audiencias de conciliación.

#### J. SUSTITUCIÓN DEL CONFLICTO AGRARIO POR EL DESARROLLO RURAL, INTEGRAL Y SUSTENTABLE

El código establece la solución a los graves conflictos agrarios mediante una nueva estrategia que consiste en otorgar apoyos en infraestructura para el desarrollo rural, integral y sustentable de aquellas comunidades y ejidos en conflicto permanente, que ha generado muchos problemas en el país porque mucha energía humana se pierde en conflictos a veces interminables, incluso con muchas pérdidas de vida humana.

La estrategia consiste en realizar audiencias especiales con invitación de autoridades vinculadas con el sector agrario de los tres niveles de gobierno a efecto de programar desarrollos rurales adecuados a cada región, involucrando a las comunidades y ejidos en conflicto para sustituir progresivamente sus diferencias con este tipo de apoyos y evitar la fabricación de conflictos artificiales para reclamar recursos públicos a través de programas como el COSOMER de la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano promovido por abogados y líderes agrarios que no buscan la paz en el campo, sino el permanente conflicto que les permita seguir cobrando por sus actividades; el dinero para conflictos agrarios graves está provocando corrupción de abogados y líderes agrarios; el nuevo Código Procesal Agrario es una alternativa.

### III.- ESTRUCTURA

Proponemos como estructura del nuevo Código Procesal Agrario la siguiente:

#### TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES

- CAPÍTULO I.- Principios procesales.
- CAPÍTULO II.- Formalidades jurisdiccionales.
- CAPÍTULO III.- Términos de los actos jurisdiccionales, exhortos y despachos.
- CAPÍTULO IV.- Notificaciones, citaciones y emplazamientos.
- CAPÍTULO V.- La Mediación y La Conciliación.
- CAPÍTULO VI.- Sistema Probatorio.
  - SECCIÓN PRIMERA.- Reglas generales.
  - SECCIÓN SEGUNDA.- Confesión.
  - SECCIÓN TERCERA.- Documentos públicos y privados.
  - SECCIÓN CUARTA.- Prueba pericial; el perito único.
  - SECCIÓN QUINTA.- Reconocimiento o inspección judicial.
  - SECCIÓN SEXTA.- Prueba testimonial.
  - SECCIÓN SÉPTIMA.- Fotografías y demás elementos para probar los hechos.
  - SECCIÓN OCTAVA.- Consentimiento tácito y presunciones.
  - SECCIÓN NOVENA.- Valuación de la prueba.

**TITULO SEGUNDO.- LA JURISDICCION AGRARIA**

- CAPÍTULO I.- Disposiciones Generales.
- CAPÍTULO II.- Del Tribunal Superior Agrario.
- CAPÍTULO III.- De los Magistrados.
- CAPÍTULO IV.- De la Designación de los Magistrados.
- CAPÍTULO V.- De los Tribunales Unitarios.
- CAPÍTULO VI.- Del Consejo disciplinario de Autoevaluación, Administración y Disciplina.
- CAPÍTULO VII.- Del Secretario General de Acuerdos y Demás Servidores Públicos.
- CAPÍTULO VIII.- De las Responsabilidades.
- CAPÍTULO IX.- Impedimentos, Excusas y recusaciones.
  - SECCIÓN PRIMERA.- Impedimentos.
  - SECCIÓN SEGUNDA.- Excusas.
  - SECCIÓN TERCERA.- Recusaciones.
- CAPÍTULO X.- Derechos y obligaciones de los servidores Jurisdiccionales.
  - SECCIÓN PRIMERA.- De los juzgadores.
  - SECCIÓN SEGUNDA.- De los secretarios.

**TITULO TERCERO.- LA ACCIÓN Y LA ACUMULACIÓN PROCESAL**

- CAPÍTULO I.- Los sujetos agrarios.
- CAPÍTULO II.- Personas que pueden intervenir en el proceso jurisdiccional.
- CAPÍTULO III.- Litigio y acumulación procesal.

**TITULO CUARTO.- EL PROCESO AGRARIO**

- CAPÍTULO I.- Disposiciones preliminares.
- CAPÍTULO II.- La demanda y emplazamiento.
- CAPÍTULO III.- Presentación de la Contestación de demanda y reconvencción.
- CAPÍTULO IV.- Desarrollo del proceso; pruebas y alegatos.
- CAPÍTULO V.- Sentencia.
- CAPÍTULO VI.- Ejecución de Sentencia.
- CAPÍTULO VII.- Los incidentes.

## TÍTULO QUINTO.- LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

CAPÍTULO I.- El Recurso de Revisión.

CAPÍTULO II.- El Proceso de Amparo.

### IV. COMENTARIOS SOBRE EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL AGRARIO

El texto completo del proyecto de nuevo Código Procesal Agrario, puede consultarse en las siguientes páginas: [www.iide.edu.mx](http://www.iide.edu.mx) rubro contacto y en [www.tribunalesagrarios.gob.mx](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx). En este apartado hacemos los comentarios correspondientes a cada título del proyecto de Nuevo Código Procesal Agrario, que puede enriquecerse con las aportaciones y comentarios de los estudiosos del derecho agrario y quienes lo aplican cotidianamente.

**A.- COMENTARIOS SOBRE EL TÍTULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.** Este título se integró por seis capítulos. El primer capítulo establece la característica y filosofía general del nuevo instrumento procesal con los principios procesales.

El **Artículo 1** señala que los principios procesales en materia agraria son parte integral del derecho agrario, mediante éstos se precisan los aspectos no previstos en la normatividad aplicable. Son principios procesales en materia agraria; el principio de inmediatez integral y permanente, el principio de plena jurisdicción, el principio de predominio de las partes para el impulso procesal, el principio de oralidad, el principio de mejor proveer, el principio de regularización del procedimiento en cualquier etapa del proceso, el principio de caducidad de la instancia, el principio de equidad procesal de las partes, el principio de atracción procesal, el principio de conciliación y mediación en el proceso y en la ejecución de sentencia, el principio de aplicación integral del derecho en todas sus expresiones de legislación, jurisprudencia, doctrina, resolución jurisdiccional y convenio formalizado; el principio de resolución en conciencia y en verdad sabida, el principio de resolución motivada y fundamentada, el principio de suplencia de las deficiencias de las partes; el principio de publicidad de la audiencia, el principio de justicia itinerante, el principio de igualdad de las partes en asesoría jurídica.

El **Artículo 2** establece que el principio de aplicación integral del derecho obliga al juzgador aplicarlo en todas sus manifestaciones, como son: la ley, jurisprudencia, convenios, resolución jurisdiccional y doctrina científica, en la cual están implícitos los llamados principios generales del derecho. El juzgador debe aplicar este principio en todo acto procesal y en toda sentencia. La aplicación de la ley en su integridad (Constitución y legislación reglamentaria) garantiza el control de la constitucionalidad.

El juzgador está obligado también a aplicar los convenios relacionados al caso concreto para garantizar el control de la convencionalidad.

Destaca en el proyecto de Código Procesal Agrario el **Artículo 3** que establece textualmente: “De conformidad al principio de inmediatez integral y permanente, el juzgador está obligado a escuchar a las partes no sólo en la audiencia de ley; además en todo momento sin previa cita y en forma pública”. Con este principio se garantiza eficiencia, transparencia y acceso sencillo del demandante de justicia, y seguridad al órgano jurisdiccional.

También destaca en el **Artículo 4** el principio de equidad que implica dar un tratamiento proporcionalmente desigual a las partes y el principio de predominio de las partes para el impulso procesal que representa la complementación funcional del llamado principio dispositivo y del principio inquisitivo; en consecuencia no se excluye en forma absoluta la participación del juzgador en el impulso procesal.

2.- Comentarios del **Capítulo II. Formalidades Jurisdiccionales**. Se reglamenta en los artículos 5, 6 7, 8, 9, 10 y 11.

3.- Comentarios al **Capítulo III. Términos de los Actos Jurisdiccionales Exhortos y Despachos**. Los términos de los actos procesales son los instrumentos fundamentales para dar impulso al proceso, los cuales se reglamentan del artículo 12 al artículo 27 de este proyecto.

4.- Comentarios al **Capítulo IV. Notificaciones, Citaciones y Emplazamientos**. Las notificaciones, citaciones y emplazamientos se reglamentan en los artículos 28 al 40; entre los cuales destaca el artículo 28 que establece que en todo emplaza-

miento de competencia litigiosa se hará saber la posibilidad de conciliación y la invitación a que sólo conteste las pretensiones litigiosas para facilitar la fijación de la Litis y precisar las pruebas procedentes. Las notificaciones, citaciones y emplazamientos se efectuarán, el día siguiente en que se dicten las resoluciones que las prevengan, cuando el Tribunal, en éstas no dispusiere otra cosa. En las resoluciones se expresará el objeto de la diligencia y los nombres de las personas con quienes esta deba practicarse.

Como se puede apreciar, ésta disposición obliga al tribunal a invitar a la conciliación desde el emplazamiento y a que se contesten las pretensiones litigiosas que no acepte la parte demandada, para el efecto de simplificar el proceso desde su inicio; con la posibilidad de fijar la Litis, facilitar el allanamiento parcial o total, seleccionar las pruebas procedentes y eliminar aquellas que se refieran a pretensiones aceptadas por el demandado. En consecuencia, la tarea del actuario se amplía para lograr procesos más cortos y con mayor calidad en los resultados.

#### 5.- Comentarios al Capítulo V. La Mediación y la Conciliación.

El **Artículo 28** del capítulo anterior está estrechamente relacionado con este capítulo de la mediación y conciliación; como medios complementarios para la solución de conflictos que se reglamente mediante ocho artículos, del 41 al 48.

El **Artículo 41** señala la mediación y la conciliación como medio permanente para resolver las controversias agrarias antes del proceso agrario, durante el proceso y después del proceso. Los magistrados promoverán permanentemente la conciliación y la mediación; en caso de acuerdos, el tribunal recibirá y atenderá a las partes sin previa programación de audiencia, a efecto de ratificar convenios y elevarlos a la categoría de sentencias.

Como puede observarse, se establece la obligación de atender a las partes en cualquier momento sin previa cita o programación de audiencia cuando se trate de ratificación de convenio de conciliación el código privilegia los medios complementarios de solución de conflictos.

En la mediación y conciliación que se realice antes del proceso por dependencias federales del sector agrario o de los gobiernos de las entidades federativas o municipios, los magistrados podrán intervenir para promover la conciliación y garantizar la seguridad jurídica y la justicia en el contexto de los convenios que se realicen.

#### 6.- Comentarios del **Capítulo VI. Sistema Probatorio.**

El sistema probatorio es esencial en el proceso, en consecuencia, se reglamenta en nueve secciones: en la sección primera se establecen las **reglas generales**, la sección segunda se refiere a la **confesión**, la sección tercera reglamenta los **documentos públicos y privados**, la sección cuarta reglamenta la **prueba pericial: el perito único** como característica especial en la materia para evitar gastos a las partes. En la sección quinta incluye entre las pruebas el **reconocimiento o inspección judicial**. En la sección sexta, incluye la **prueba testimonial**, la sección séptima reglamenta **las fotografías y demás elementos para probar hechos** en los artículos 140 y 141.

En la sección octava se incluye el **consentimiento tácito y las presunciones** del artículo 142 al 148 como novedad en la materia para evitar una serie de conflictos que se generan al violentarse situaciones de hecho y consentimiento tácito, la **valuación de la prueba** es reglamentada en la sección noventa integrada por 21 artículos del 149 al 169.

Destaca este capítulo la sección cuarta que reglamenta el perito único y el artículo 49 que faculta al Tribunal para ordenar en cualquier tiempo diligencias de mejor proveer.

#### **B- COMENTARIOS DEL TÍTULO SEGUNDO. LA JURISDICCIÓN AGRARIA.**

La jurisdicción agraria se constituye como uno de los tres elementos esenciales de todo derecho procesal. El establecimiento de la jurisdicción permite la reglamentación de la acción y el proceso.

La jurisdicción agraria de este proyecto de Código Procesal Agrario comprende diez capítulos: el capítulo primero se refiere a **disposiciones generales**, el capítulo segun-

do reglamenta la **jurisdicción y competencia** del Tribunal Superior Agrario, el capítulo tercero reglamenta lo relacionado a los **Magistrados** en los artículos 183 y 184.

El **Artículo 182** establece que para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos:

- I. Demostrar experiencia en materia jurisdiccional, por lo menos por cinco años.
- II. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación.
- III. Haber ocupado cargos en el sistema de administración de justicia agraria; como Secretario de Acuerdos, Secretario de Estudio y Cuenta o Jefe de la Unidad Jurídica.
- IV. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;
- V. Comprobar una práctica profesional mínima de diez años; y
- VI. No ser miembro de ningún culto religioso o sectario.
- VII. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

El **Artículo 183** señala que el retiro de los magistrados se producirá al cumplir setenta y cinco años de edad o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo.

El capítulo cuarto establece el **procedimiento de designación de los magistrados**, el capítulo quinto se refiere a los **Tribunales Unitarios**, en el capítulo sexto se prevé la **creación del Consejo de Autoevaluación, Administración y Disciplina**.

El **Artículo 190** señala que el Consejo de Autoevaluación, Administración y Disciplina estará integrado por el Oficial Mayor, el Contralor Interno y por tres Consejeros designados por el Tribunal Superior Agrario, mediante el procedimiento de insaculación calificada, por periodos de cuatro, cinco y seis años; los Consejeros serán designados de entre los magistrados unitarios de los Tribunales Agrarios y el **Artículo 191** establece que son requisitos para ser Consejero: Los señalados para ser Magistrado del

Tribunal Superior Agrario, haber ejercido la judicatura por un término mínimo de seis años y demostrar experiencia en materia agraria.

El **Artículo 194** establece que son facultades del Consejo:

- I. Auxiliar al Tribunal Superior Agrario en sus funciones administrativas y operatividad del reglamento de concursos de selección e incorporación de personal y de carrera jurisdiccional:
- II. Optimizar recursos y articular esfuerzos mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Permutas y Adscripciones; que permita a todo servidor jurisdiccional de los Tribunales Agrarios registrarse en la base de datos del sistema en el que se señale con precisión el distrito al que pretende cambiarse. En el caso de que se acuerde la permuta se requerirá el visto bueno de su superior jerárquico. Los nuevos nombramientos cubrirán vacantes predeterminadas, en ningún caso habrá movimiento de personal para ubicar nuevos servidores del tribunal.
- III. Auxiliar al Tribunal Superior Agrario en la realización de las visitas de inspección y autoevaluación a los Tribunales Unitarios Agrarios.
- IV. Evaluar el desempeño de todos los servidores públicos de los Tribunales Agrarios.
- V. Resolver sobre casos de negligencia, irresponsabilidad y corrupción de los servidores jurisdiccionales.
- VI. Constituirse en parte del consejo evaluador en los concursos de selección de personal de conformidad al reglamento correspondiente.

El capítulo séptimo se refiere al **Secretario General de Acuerdos** y demás servidores públicos.

El **Artículo 195** establece que el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario deberá reunir los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado, a excepción del requisito III del Artículo 182.

El **Artículo 196** establece que los secretarios de acuerdos de los Tribunales unitarios deberán reunir los mismos requisitos que se requieren para ser Secretario General de Acuerdos, quienes tendrán fe pública en el contexto de sus atribuciones.

El capítulo octavo se refiere a **las responsabilidades**; el capítulo noveno reglamenta los **impedimentos, excusas y recusaciones** y el capítulo décimo se refiere a los **derechos y obligaciones** de los servidores jurisdiccionales.

**C.- COMENTARIOS DEL TITULO TERCERO. LA ACCIÓN Y LA ACUMULACIÓN PROCESAL.** Este título se integra por tres capítulos que reglamentan los sujetos agrarios, las personas que pueden intervenir en el proceso agrario y el litigio y acumulación procesal.

**D.- COMENTARIOS DEL TÍTULO CUARTO. DEL PROCESO AGRARIO.** Este título comprende siete apartados que incluyen disposiciones preliminares del proceso, presentación de la demanda y emplazamiento, contestación de la demanda y reconvencción, desarrollo del proceso: pruebas y alegatos, sentencia, ejecución de sentencia, incidentes y conexidad.

**E.- COMENTARIOS DEL TÍTULO QUINTO. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.** Este título del proyecto de Código Procesal Agrario contiene dos capítulos: el primero reglamenta el recurso de revisión y el segundo el proceso de amparo.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO AGRARIO

DR. RUBÉN GALLARDO ZÚÑIGA\*

### I. PALABRAS PRELIMINARES

Señor magistrado presidente, señoras magistradas, todos integrantes al pleno del Tribunal Superior Agrario, magistradas y magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios, señores servidores públicos de nuestra institución, en el marco de la XI Reunión Nacional de Magistrados, se inscribe esta participación cuyo propósito es llamar la atención de todos ustedes en un tema, que se estima de suyo importante, como es el relativo a **Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico agrario**; en el que, además de abordar algunos aspectos sobre la Ley Agraria, se podrán hacer algunas reflexiones sobre el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Señor licenciado Luis Ángel López Escutia, magistrado presidente de nuestra institución, aprecio en todo lo que vale la oportunidad que en esta ocasión se nos da, para poder hacer algunas reflexiones sobre temas diversos —todos— vinculados con la diversa normatividad que resultará aplicable en asuntos que, en su momento, podrán ser atendidos por cada uno de nosotros, en el ejercicio de nuestra función jurisdiccional; por ello, se estima que son de la mayor importancia los temas que se habrán de abordar en cada una de las mesas de trabajo, con los que, estoy cierto, se podrá contar con elementos para hacer en su momento, algunas propuestas al H. Congreso de la Unión y, en su caso, impulsar reformas a diversas disposiciones relacionadas con los asuntos de carácter agrario —principalmente— de aquellos vinculados con la impartición de justicia agraria o en los que se puedan asumir los derechos de los diversos sujetos agrarios.

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 34, con sede en Mérida, Yucatán.  
Profesor definitivo por oposición en la materia de Derecho Agrario, en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM.

Al celebrar el primer centenario de la expedición de la Ley del 6 de Enero de 1915, a la que se puede considerar como el acta de nacimiento del actual Derecho Agrario en México, se hace necesario hacer un descanso en el camino, para poder analizar no solamente su surgimiento, sino su evolución; particularmente, en los últimos 23 años, como resultado de la reforma al marco constitucional y legal agrario, en el artículo 27 de la ley fundamental y la expedición de la actual Ley Agraria.

En el apartado siguiente, se hace mención grosso modo de algunos aspectos y contenido de la primera ley agraria del siglo XX, la que por cierto, sentó las bases del agrarismo mexicano; de igual forma, fue un gran apoyo para el constituyente de Querétaro, en la conformación y contenido del artículo 27 constitucional.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

### 2.1 Ley del 6 de Enero de 1915

Con la expedición de esta ley, el 6 de enero de 1915, en el puerto de Veracruz, sin duda, es el punto de partida del Derecho Agrario Mexicano, consecuentemente estableciéndose las bases de la política de Estado para atender y resolver la diversa problemática del incipiente sector rural de nuestro país. Cabe mencionar que dicha ley se publicó en el periódico El Constitucionalista, el 9 de enero del propio año, a partir de cuya fecha entró en vigor.

Para efecto meramente de carácter ilustrativo, se hace mención de algunos de los aspectos contemplados en la parte considerativa de dicha disposición legal.

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

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

Sigue diciendo:

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta a las leyes...sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia", (Gallardo Zúñiga, Rubén, Ley Agraria Comentada).

Dicha ley se integra por 12 artículos, cuyo contenido y alcance si me es dable, se agrega en la parte final de este documento.

## 2.2 Otras disposiciones

De manera enunciativa, más no limitativa, se hace referencia a los diversos Códigos Agrarios que fueron expedidos; tal es el caso de los de: 1934, 1940 y 1942, todos ellos dieron continuidad a la política de reparto agrario, ya contemplada en la ley señalada en el apartado anterior.

No menos importante fue la expedición y puesta en vigor de la Ley Federal de Reforma Agraria, en abril de 1971 —vigente por más de dos décadas— en la que, haciendo suyo el espíritu de la diversa codificación agraria, se continuó apoyando la política de reparto agrario y el fortalecimiento de la magistratura agraria; ello permitió la consolidación de la propiedad social, a través de las diversas acciones agrarias de tierras, haciendo posible la creación de un número significativo de ejidos y el reconocimiento

de comunidades; propiedad social que hoy ocupa un poco más del 50% de la superficie total del país, representada en aproximadamente 31,893 núcleos de población; de los que 29,533 son ejidos y 2,360 comunidades y, en atención a las atribuciones conferidas a los tribunales agrarios, son atendidos por todos nosotros a través de los diversos asuntos sometidos a nuestra potestad, a través del juicio agrario.

### III. REFORMA DE 1992

#### 3.1 Del artículo 27 constitucional

Tiene especial significación en los tiempos más recientes, la décimo cuarta reforma al artículo 27 constitucional, como es la del 6 de enero de 1992; con ella, se arribó a una nueva cultura y una nueva institucionalidad agraria, a través de la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria, ambas instituciones, han sumado esfuerzos, desde su creación, para conocer, atender y resolver la problemática agraria a lo largo y ancho del país, contribuyendo, sin duda, en la tranquilidad y paz social en el campo mexicano.

Por lo que hace, propiamente al tema de la justicia agraria, ésta es atendida por nuestra institución, a través del Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. En el primero de los casos, se tuvo una importante participación en el proceso de transición —institucional—, de los asuntos considerados como rezago agrario, atento a lo previsto por los artículos terceros transitorios del decreto de reformas al artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria; respectivamente. En principio, entre otras tareas, el Tribunal Superior Agrario, conoció de los asuntos de rezago agrario, los que, por cierto, sumaron, un poco más de 11,000 expedientes, de diversas acciones agrarias, fundamentalmente de las relacionadas con dotación de tierras, ampliación de ejido y creación de nuevos centros de población ejidal, entre otras.

Dicha reforma, estatuye en la fracción XIX, del artículo 27 constitucional, el nacimiento propiamente de los tribunales agrarios como encargados de impartir justicia en la materia. Los que por su naturaleza y competencia, son órganos jurisdiccionales federales, creados a raíz de la reforma antes referida.

Al respecto, dicha fracción, refiere lo siguiente:

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

Con lo anterior, se sentaron las bases para lograr la creación de los tribunales agrarios y, lograr con ello, también, dar cumplimiento al viejo anhelo del general Emiliano Zapata Salazar, quien señaló en el artículo 6° del Plan de Ayala que al triunfo de la Revolución se habrían de establecer tribunales especializados y, dicho sea de paso, hoy en día, se cuenta en México con tribunales que conocen y resuelven la diversa problemática agraria.

En consonancia con lo anterior, en esta ocasión se hace referencia —entre otras— a aquellas cuestiones vinculadas con el contenido de dicha reforma, respecto a la impartición de justicia agraria:

- a) Contrario a la tradicional forma de atender y solucionar la diversa problemática agraria, dicha reforma contempló la creación de los tribunales agrarios, dotándolos de plena autonomía y jurisdicción para conocer y resolver la problemática en esta materia, la que es sometida a su jurisdicción, mediante el juicio agrario.
- b) El juicio agrario por su propia y especial naturaleza, es sumario; es decir, se busca la economía procesal. Ello se cumple mediante el principio de concentración, cuando se busca que a través de una sola audiencia se realicen el mayor número de actos procesales.
- c) Por primera vez, se incorporó en el sistema jurídico mexicano un verdadero sentido de la oralidad, aunque cabe mencionar, que también se deja constancia por escrito de todo lo actuado. Esto último es muy importante para dar pauta al posible conocimiento de algún asunto —vía el recurso de revisión— por un tribunal de alzada.

d) Se incorporó en la legislación agraria la aplicación supletoria de la legislación civil federal o mercantil, en su caso. Respecto a este tema, la Ley Agraria contempla en sus artículos 2º y 167 la aplicación supletoria de dicha legislación, en su caso, según la materia de que se trate, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles, esta última disposición resulta aplicable con cierta frecuencia en la atención y desahogo del juicio agrario, principalmente.

### 3.2 De la Ley Agraria

Con fecha 23 de febrero de 1992, se promulgó la actual Ley Agraria, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, tres días más tarde, con ello, se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria; sin embargo, esta última, por su propia naturaleza se ha seguido aplicando en aquellos asuntos considerados como rezago agrario, refiriéndose a aquellos en que al momento de entrar en vigor las reformas aludidas no se había dictado resolución definitiva; en cuyo caso, a partir de entonces y, a la fecha, son atendidos y resueltos principalmente por el Tribunal Superior Agrario y por los Tribunales Unitarios Agrarios, constituyéndose el primero como autoridad sustituta en materia agraria del Presidente de la República, dejando de lado el sistema meramente administrativo de las anteriores autoridades agrarias, encabezadas por el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados, los Secretarios de Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre otras instancias, conociéndose como magistratura agraria.

### 3.3 De la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Si bien la Ley Agraria, contempla lo relativo al juicio agrario, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por su parte, refiere las atribuciones para los tribunales agrarios —tanto para el Tribunal Superior como para los Tribunales Unitarios Agrarios—; respecto al primero de ellos, el artículo 9º, refiere su competencia, en los términos siguientes:

- a) Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios;
- b) De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;
- c) Del establecimiento de jurisprudencia;

- d) De los impedimentos y excusas de los magistrados;
- e) De las excitativas de justicia; y
- f) De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieren.

Por otra parte, el artículo 18 de dicho ordenamiento legal, otorga la competencia a los Tribunales Unitarios Agrarios, entre otras, en las siguientes acciones:

- a) De las controversias por límites de terrenos entre núcleos de población ejidal y comunal y de éstos con pequeños propietarios;
- b) De la restitución de tierras, bosques y aguas de los núcleos de población o sus integrantes;
- c) Del reconocimiento del régimen ejidal;
- d) De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
- e) De conflictos relacionados con la tenencia de tierras ejidales y comunales;
- f) De las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseisionarios o avecindados entre sí; así como los que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;
- g) De controversias sobre sucesión de derechos ejidales y comunales;
- h) De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o actos que contravengan las leyes agrarias;
- i) De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores, etc., a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;
- j) De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- k) De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;
- l) De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;
- m) De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción v del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y
- n) De los demás asuntos que determinen las leyes.

Con independencia de las diversas atribuciones conferidas a los tribunales agrarios, atendiendo a la reforma constitucional y a la expedición de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de agosto de 2014, se considera conveniente, proponer alguna reforma a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para que se surta competencia en dicha materia, tema del que estoy cierto en la mesa respectiva, se habrán de realizar diversas propuestas y, de esa forma, podamos atender los asuntos que en su oportunidad nos sean planteados.

Particularmente, en lo concerniente al capítulo V, respecto del Uso y Ocupación Temporal, en los que además de las propiedades particulares o privadas, se contempla también la propiedad ejidal y comunal, con motivo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

#### IV. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REFORMAS

En razón de lo hasta aquí expuesto, como se dijo antes, se estima de la mayor importancia y necesidad, que a 23 años de la creación de nuestra institución, compartamos la experiencia que cada uno de nosotros hemos tenido en nuestra función jurisdiccional, para poder hacer algunas reflexiones y/o propuestas de reforma a diversos artículos; en principio, de la Ley Agraria y, seguidamente, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para poder actualizarlas a las necesidades de nuestro tiempo.

Por lo que, en esta ocasión, someto a la consideración de todos ustedes algunas reflexiones y, en su caso, propuesta de reforma a los artículos siguientes:

##### 4.1 Del posesionario

Como resultado del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), así como del Programa de Núcleos no Regularizados (FANAR), se han venido dando diversos reconocimientos en favor de posesionarios —como sujetos agrarios— lo que sin duda, ha significado de gran beneficio a favor de esos campesinos y de sus familias, porque hoy en día, como una muestra de “justicia social”, el máximo tribunal de amparo, ha expedido la jurisprudencia, del rubro y con-

tenido siguientes: **Derechos agrarios. Puede heredarlos cualquier persona, aun si no tiene reconocido el carácter de ejidatario o avecindado en el núcleo de población. (...).** Ahora bien, los numerales citados al prever que “cualquier otra persona” y “cualquier otra persona de las que dependan económicamente” del ejidatario pueden heredar, **no imponen la condición de que éstas tengan reconocido el carácter de ejidatario o avecindado en el núcleo de población,** porque el artículo 15 de la legislación citada, que establece los requisitos para adquirir la calidad de ejidatario, no lo ordena así; por el contrario, conforme a este precepto, la causa generadora de la calidad de ejidatario es precisamente la transmisión de derechos derivada de la muerte de quien en vida fue su titular, **máxime que en el texto de la ley no existe ningún requisito que implique que las personas deban tener alguna calidad especial reconocida por el ejido para poder heredar.**

Contradicción de tesis 464/2011. Entre las sustentadas por el entonces Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 22 de febrero de 2012.

Finalmente, existen en el territorio nacional aproximadamente 820,000 poseionarios de tierras ejidales; sin embargo, estos mexicanos poseedores de una fracción de tierra con autorización de la asamblea, atentos a lo previsto por los numerales 23, fracción VIII, 56 y 57, fracción I de la Ley Agraria, en los que se prevé su existencia jurídica.

Por lo expuesto, se estima necesario reformar e incorporar en los artículos 12 y 15 de la Ley Agraria, la figura del poseionario.

#### 4.2 De la inscripción de las asambleas

**Artículo 61.** Tomando en consideración que serán oponibles frente a terceros todas las inscripciones que obren en el Registro Agrario Nacional, se considera conveniente que este numeral sea reformado con el propósito de que todas las asambleas en que se traten los asuntos señalados en el artículo 23, se inscriban ante dicha instancia registral, debiendo presentarse en el plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de su celebración. Lo anterior, con independencia de las formalidades

que en cada caso, deban cumplirse para convocar a la realización de la asamblea ejidal o comunal, según corresponda.

Por otra parte, dicho precepto debe ser reformado en el sentido de que, una vez transcurridos noventa días naturales posteriores a la inscripción del acta de asamblea en la delegación del Registro Agrario Nacional, queden firmes y definitivas, no sólo aquéllas que se refieran a los acuerdos de asignación de tierras, sino que se deben incluir además las que refiere el artículo 23 de la ley de la materia.

#### 4.3 De la notificación en la primera enajenación

**Artículo 84.** Este numeral se sugiere ser reformado para que sea claro en señalar que se notifique a la cónyuge, concubina o concubinario, los hijos del enajenante y las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, en la primera enajenación de la parcela en que se hubiese adoptado el dominio pleno, tal como lo precisa el artículo 80 de la propia legislación y no que se diga sólo “los familiares” del enajenante sin señalar el grado de esos familiares, porque podría entenderse que pueden reclamar —entre otros— también los hermanos, primos, sobrinos, etcétera, cuando el espíritu del artículo —se estima— fue darle oportunidad a los familiares más cercanos al poseedor de la parcela y los integrantes del ejido, para que tuvieran la preferencia de adquirir dicho bien en relación con alguna persona ajena al núcleo. Asimismo, se sugiere dicha reforma en el sentido de que la notificación de la cónyuge, concubina o concubinario, los hijos del enajenante —familiares dice actualmente la ley— y las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, se les notifique por escrito y personalmente y no sea confuso en el último párrafo, de que dicha notificación se le haga a través de los integrantes del comisariado ejidal, porque al omitirse la notificación personal a quienes tienen ese derecho, trae como consecuencia la nulidad del contrato de enajenación, tal como el poder judicial ha sostenido en diversas jurisprudencias; porque si bien es cierto, la notificación de los vecindados, ejidatarios y el ejido se puede hacer mediante el comisariado ejidal; sin embargo, la notificación a dichos “familiares” invariablemente debe hacerse personalmente y por escrito porque la falta de notificación los limitaría para ejercer un derecho, ya que no existe certeza de que el comisariado ejidal efectivamente les haga de su conocimiento dicha enajenación; dándose casos de que un comprador cree que con

sólo notificar al comisariado, se colma ese requisito y suscribe el contrato respectivo adquiriendo la parcela de esa forma y, con posterioridad, se podría declarar la nulidad del contrato por falta de notificación personal, derivado de la impugnación que hicieran los “familiares”.

#### 4.4 Avalúo del INDABIN

**Artículo 86.** En virtud de que el derecho agrario es de carácter social, cuyo objetivo principal, es buscar el equilibrio en general y, particularmente, en favor de los diversos sujetos agrarios; no obstante lo anterior, en muchas ocasiones el hombre de campo titular de una parcela, dígase ejidatario o posesionario, se encuentra en desventaja respecto de quien adquiere alguna parcela, por ser ajeno al núcleo agrario y habitualmente proviene de una ciudad; con el objeto de pugnar por un equilibrio entre enajenante y comprador, y a efecto de salvaguardar el derecho de los ejidatarios o poseedores titulares de parcelas ejidales, debe ser obligatorio que en esas enajenaciones sea sólo una institución gubernamental como es el Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales —garante de ese equilibrio— quien emita el avalúo de la enajenación tomando como base el valor comercial del bien, bajo la pena de nulidad de la enajenación y no sean dables los avalúos de otra naturaleza.

#### 4.5 Reversión de bienes ejidales y comunales

**Artículo 97.** Por su parte este precepto, establece que: “Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio”.

Por su parte, el artículo 91 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, dispone: “Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años, a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, no se

satisfizo la causa de utilidad pública, el FIFONAFE ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio”.

Al respecto, nuestro máximo tribunal de amparo ha determinado que de una interpretación sistemática de los artículos 93 a 97 y 152, fracción VII de la Ley Agraria, 90 a 94, 96 y 98 del Reglamento de la Ley de la Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se infiere que el plazo de 5 años para que el beneficiario de la expropiación de las tierras ejidales cumpla con el fin de utilidad pública que la motivó, inicia a partir de la publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación y no cuando la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (actualmente, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), lo ejecute al realizar la diligencia posesoria, ya que si la afectación que produce un decreto de esa naturaleza se resiente sólo en la propiedad de los bienes objeto de la expropiación, no puede tomarse en cuenta el concepto de posesión como indicativo para iniciar el cómputo del plazo de 5 años que concede la ley para que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejerza el derecho de reversión de los bienes expropiados, con el argumento de que el decreto se ejecutó en una fecha distinta de aquella en que se emitió, por ser esta cuestión ajena a la institución de la expropiación, ya que la entrega de la posesión no influye ni condiciona el acto de la expropiación de los bienes respectivos ni sus consecuencias jurídicas, los que por su utilidad pública se sustraen de la propiedad ejidal o comunal a partir de la publicación del decreto expropiatorio en el indicado medio de difusión oficial.

En ese contexto, se considera necesario proponer la reforma a dichos preceptos, de la forma siguiente:

**Artículo 97 de la Ley Agraria:** Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años, el que inicia a partir de la publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación y no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

**Artículo 91 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural:** Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años, a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, plazo que inicia a partir de la publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación y no se satisfizo la causa de utilidad pública, el FIFONAFE ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.

#### 4.6 De la medida precautoria y suspensión

Actualmente, a fin de proteger los intereses de las partes en juicio, los tribunales agrarios, de conformidad a lo previsto por el artículo 166 de la Ley Agraria, proveerán las medidas precautorias necesarias, así como la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que sea impugnado en el propio juicio. Como puede apreciarse de su contenido, el artículo transcrito se refiere a dos supuestos jurídicos diferentes.

Consecuentemente, debe establecerse que si en un juicio agrario lo que se demanda son prestaciones derivadas de actos de particulares, al solicitar el interesado una medida cautelar, el tribunal agrario debe pronunciarse sobre la procedencia o no de esa medida, así como las condiciones en las que se otorgue, cifiendo su determinación a las disposiciones de la Ley Agraria y del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativas a las "Medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias".

En cambio, cuando lo impugnado en el juicio sea el acto de una autoridad en materia agraria, la determinación del tribunal agrario debe ajustarse a las disposiciones que el libro primero, título segundo, capítulo III de la Ley de Amparo establece para la suspensión.

Ahora bien, precisado lo anterior, en caso de que en un juicio agrario se solicite por alguna de las partes alguna medida cautelar o precautoria, considerando que la Ley Agraria no prevé su regulación, es necesario acudir a las disposiciones que sobre el particular establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual puede ser aplicado supletoriamente, dado que así lo dispone el artículo 2º de aquella ley.

De esa forma, tratándose de las medidas cautelares que se soliciten en los juicios agrarios donde se impugnen actos de particulares, además de la Ley Agraria, serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en el título cuarto, capítulo único del Código Federal de Procedimientos Civiles relativo a las medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias.

En cambio, cuando lo impugnado en el juicio sea un acto de autoridad en materia agraria, la determinación del tribunal agrario debe ajustarse a las disposiciones que el libro primero, título segundo, capítulo III de la Ley Amparo establece para la suspensión.

En consonancia con lo anterior, se considera necesario reformar el artículo 166 de la Ley Agraria, en los términos siguientes:

**Artículo 166.** Los tribunales agrarios proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados, en tratándose de las medidas cautelares que se soliciten los juicios agrarios donde se impugnen actos de particulares, además de la Ley Agraria, serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en el Título Cuarto, Capítulo Único del Código Federal de Procedimientos Civiles relativo a las medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias. Asimismo, podrán acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiera afectarlos en tanto se resuelve en definitiva. La suspensión, se regulará aplicando en lo conducente lo dispuesto en la Sección Tercera, Primera Parte, Suspensión del Acto Reclamado de la Ley de Amparo.

En la aplicación de las disposiciones de ese ordenamiento para efectos de la suspensión del acto de autoridad en materia agraria, los tribunales agrarios considerarán las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiera causarse con la suspensión, si la sentencia no fuere favorable para el quejoso.

Con dicha reforma al artículo 166 de la Ley Agraria, se estaría cumpliendo con lo ya determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a/J. 27/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, visible en la página 449, del Tomo XXIX, Marzo de 2009, de

la Novena Época, cuyo sumario reza: “MEDIDAS CAUTELARES. LAS PREVISTAS EN EL PRIMER PÁRRAFO, PRIMERA PARTE, DEL ARTÍCULO 166 DE LA LEY AGRARIA, SE RIGEN POR EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DE APLICACIÓN SUPLETORIA”.

#### 4.7 De las cuestiones incidentales

En el artículo 192 de la Ley Agraria, el legislador reconoció cuestiones incidentales que pueden suscitarse ante los tribunales agrarios, entre ellas, las que deben resolverse previamente al dictado de la sentencia; sin embargo, no estableció expresamente cuáles son, pero sí fijó la regla para su identificación. Así, por su naturaleza y, por regla general, los aspectos del juicio que forzosamente deben resolverse, no solo previamente al pronunciamiento de la sentencia, sino al principio de la sustanciación del procedimiento, son los denominados presupuestos procesales, respecto de los cuales, aun cuando son revisables o exigibles de oficio por el juzgador, las partes tienen la carga adjetiva de impugnar su reconocimiento o configuración; generalmente, mediante la oposición de excepciones.

Cabe señalar que la doctrina y la ley han dividido a las excepciones como perentorias y dilatorias: estas últimas, se caracterizan por excluir la pretensión como actualmente exigible en el proceso concreto o por impedir la decisión en el fondo y, hacen que la sentencia sea inhibitoria, dentro de las cuales se insertan las relativas a los presupuestos procesales, ya que de la naturaleza de esos aspectos que condicionan la validez del proceso, impone que deben resolverse antes de decidirse el fondo del asunto. De esta forma, en el juicio agrario las incidencias que por su naturaleza forzosamente deben resolverse previamente al dictado de la sentencia, son las excepciones dilatorias; lo cual además se establece expresamente en el artículo 185, fracción III de la Ley Agraria, que dispone que si resulta demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, así debe declararse, desde luego y se dará por terminada la audiencia.

Sobre esa base, la personalidad de las partes en el juicio agrario es un presupuesto procesal, pues determina la existencia de la relación adjetiva que da origen y justifica la sustanciación del proceso. En estas condiciones, a fin de excluir la pretensión como actualmente exigible, o bien, con el objeto de impedir un pronunciamiento so-

bre el fondo del asunto y en atención a la carga de objeción o impugnación que se atribuye a las partes respecto de la configuración de los presupuestos procesales, el desconocimiento u objeción de la personalidad de uno de los contendientes, como parte del derecho de defensa, constituye la excepción dilatoria denominada “de falta de personalidad”, como también la llama el artículo 335 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Agraria, según su precepto 2o . Por tanto, al ser una excepción dilatoria, es uno de los incidentes que, en términos de los citados preceptos 185, fracción III y 192 de la referida ley, procede y debe resolverse de plano, previo al dictado de la sentencia y puede alegarse tanto respecto del actor como del demandado.

Por todo lo expuesto, se propone que los artículos 185, fracción III y 192 de la Ley Agraria, se reformen en los términos siguientes:

El primero de los numerales en su fracción III dice: “Todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo que expongan las partes resultare demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el Tribunal lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia”.

Se propone que diga: Todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo que expongan las partes resultare demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, **como lo son la falta de personalidad de cualquiera de las partes o la incompetencia por razón de la materia**, el tribunal lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia.

El artículo 192 establece: “Las cuestiones incidentales que se susciten ante los tribunales agrarios, se resolverán conjuntamente con lo principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidir las antes, o que se refieran a la ejecución de la sentencia, pero en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento sino que se decidirán de plano...”

Se propone que diga: “Las cuestiones incidentales que se susciten ante los tribunales agrarios, se resolverán conjuntamente con lo principal, a menos que se trate de

una excepción dilatoria como lo son la falta de personalidad de cualquiera de las partes o de incompetencia por razón de la materia, o que se refieran a la ejecución de la sentencia, pero en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento sino que se decidirán de plano...”

## V. CONCLUSIONES

**Primera.** A más de dos décadas de la reforma constitucional y legal al marco jurídico agrario, resulta necesario hacer un descanso en el camino, para analizar lo relativo a la impartición de justicia agraria y de manera complementaria, lo concerniente a la procuración de justicia en la materia; por lo que, esta reunión tiene especial significación en los tiempos actuales, particularmente, al celebrar el primer centenario de la expedición de la primera Ley Agraria del siglo XX, la del 6 de enero de 1915.

**Segunda.** Bajo el principio de que el derecho es cambiante, nuestra materia no escapa a esa situación; por lo que, la diversa normatividad agraria, debe revisarse y, en su caso, valorar las modificaciones o reformas que nos permitan seguir atendiendo los diversos asuntos que son sometidos a los Tribunales Unitarios Agrarios del país.

**Tercera.** En consonancia con lo anterior, me permito hacer algunas reflexiones y propuestas de reforma a diversos artículos de la Ley Agraria y del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, las que, además de someter a consideración del pleno de nuestra institución y la de todos mis amigos y compañeros de los Tribunales Unitarios Agrarios en los que cotidianamente conocemos y resolvemos la diversa problemática que se hace de nuestro conocimiento.

Finalmente, el trabajo desplegado por nuestra institución ha sido y es, fundamental para salvaguardar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra —en su ámbito de competencia y, con ello, ha contribuido con la tranquilidad y paz social del campo mexicano.

**ANEXO**  
**Contenido de la Ley del 6 de Enero de 1915**

**ART. 1º.** Se declaran nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a los dispuestos en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

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

III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

**ART. 2º.** La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

**ART. 3º.** Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los interesados.

**ART. 4º.** Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley las sucesivas le señalen;

II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III. Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que les señalen.

**ART. 5º.** Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

**ART. 6º.** Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

**ART. 7º.** La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oír el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin

de que identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

**ART. 8°.** Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

**ART. 9°.** La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

**ART. 10.** Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia solo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárselas.

**ART. 11.** Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

**ART. 12.** Los gobernadores de los estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

## TRANSITORIO

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

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Favila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria, tomo I (1493-1940), Procuraduría Agraria, México, 2005.

Gallardo Zúñiga, Rubén, Ley Agraria Comentada (Doctrina y Jurisprudencia), 4ª edición, editorial Porrúa, México, 2014.

-----Prontuario Agrario (Preguntas y Respuestas sobre Legislación Agraria), 3ª edición, editorial Porrúa, México, 2009.

## BIBLIOGRAFÍA LEGISLATIVA

- Constitución General de la República
- Ley Agraria
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- Marco Legal de la Reforma Energética
- ReglamentodelaLeyAgrariaenMateriadeOrdenamientodelaPropiedad Rural
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios



## PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

DR. JORGE J. GÓMEZ DE SILVA CANO\*

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 4o.-</b> El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio Tribunal, durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto. ...</p>	<p><b>Artículo 4o.-</b> El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio Pleno del Tribunal, durará en su encargo cuatro años y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior. ...</p>	<p>En el artículo 4° se precisa que el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior Agrario se hará en el Pleno de dicho órgano, y se impide la reelección sucesiva.</p>
<p><b>Artículo 5o.-</b> Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior.</p>	<p><b>Artículo 5o.-</b> Para los efectos de esta Ley, el territorio de la República se dividirá en distritos de justicia agraria, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. Los distritos, a su vez, podrán ser agrupados en Circuitos por acuerdo del propio Tribunal Superior. Para cada uno de los distritos de justicia habrá un tribunal unitario que estará a cargo de un Magistrado.</p>	<p>En el artículo 5° se determina que los distritos de justicia agraria se organizarán en circuitos y que en cada distrito habrá un tribunal a cargo de un magistrado unitario.</p>

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 9, con sede en Toluca, Estado de México.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 12.-</b> Para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como tener por lo menos treinta años el día de su designación;</p> <p>II.- Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;</p> <p>III.- Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y</p> <p>IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.</p> <p><b>Artículo 15.-</b> Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República.</p>	<p><b>Artículo 12.-</b> Para ser Magistrado se requiere:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años en materia agraria, y</p> <p>IV. ...</p> <p><b>Artículo 15.-</b> Los magistrados serán designados o ratificados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República.</p>	<p>En el artículo 12 en los requisitos para ser magistrado agrario se incorpora el de que el aspirante a magistrado acredite una práctica profesional mínima de cinco años en materia agraria.</p> <p>En el artículo 15 se precisa que los magistrados agrarios serán no sólo designados, sino también ratificados, a propuesta del Presidente de la República por la Cámara de Senadores y en sus recesos</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>El Presidente de la República propondrá una lista de candidatos, de la cual la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, deberá elegir a los magistrados.</p>	<p>El Presidente de la República propondrá una lista de candidatos, de la cual la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente deberá elegir a los magistrados. En el caso de la ratificación, el Jefe del Ejecutivo Federal propondrá la relación de los magistrados que deban ser ratificados.</p> <p>Cuando el Presidente de la República determine no proponer la ratificación de un Magistrado que esté próximo a concluir el período para el cual fue designado, deberá fundar y motivar su determinación y, al mismo tiempo, presentar la propuesta de designación que corresponda.</p> <p>Al término del nombramiento de un magistrado y durante el lapso que transcurra para su ratificación o para que concluya el procedimiento inherente a la nueva designación, aquél seguirá desempeñando su cargo, excepto cuando el Poder Ejecutivo haya expresado en tiempo que no procede su ratificación.</p>	<p>por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y se dispone que si con motivo de la conclusión del período de designación de un magistrado agrario el Presidente de la República decidiera no proponer su ratificación, deberá fundar y motivar dicha determinación. Igualmente se establece que concluido el término del nombramiento y en tanto no se resuelva sobre la ratificación de un magistrado, este continuará en funciones.</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 20.-</b> Los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios deberán reunir los requisitos a que se refiere el artículo 12. Por lo que hace a la antigüedad del título y tiempo de práctica profesional, se podrán dispensar en caso de que el aspirante acredite con documentos públicos haber ocupado un cargo similar en algún órgano jurisdiccional por tres años como mínimo.</p>	<p><b>Artículo 20.-</b> Los secretarios de acuerdos y los secretarios de estudio y cuenta de los tribunales agrarios deberán reunir los requisitos a que se refiere el artículo 12. Por lo que hace a la antigüedad del título y tiempo de práctica profesional, se podrán dispensar en caso de que el aspirante acredite con documentos públicos haber ocupado un cargo similar en algún órgano jurisdiccional por tres años como mínimo.</p>	<p>En el artículo 20 se precisa que los requisitos establecidos se aplican también para los secretarios de acuerdos del Tribunal Superior y se incluye a los secretarios de estudio y cuenta de los tribunales.</p>
<p><b>Artículo 27.-</b> Los magistrados y secretarios de acuerdos de los tribunales agrarios estarán impedidos para conocer los asuntos en los cuales se presente alguna de las causas previstas en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.</p>	<p><b>Artículo 27.-</b> Los magistrados y secretarios de acuerdos de los tribunales agrarios estarán impedidos para conocer los asuntos en los cuales se presente alguna de las causas previstas en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.</p>	<p>El texto del artículo 27 se ajusta a las disposiciones de la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.</p>
<p><b>Artículo 30.-</b> Los magistrados de los tribunales agrarios y demás servidores públicos de éstos, son responsables por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,</p>	<p><b>Artículo 30.-</b> ... ... El ejercicio de las facultades de control, vigilancia e inspección para el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los magistrados y demás servidores públicos de los tribunales</p>	<p>En el artículo 30 se incluye la participación de la Contraloría Interna del Tribunal Superior Agrario, como órgano de control y vigilancia.</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>conforme al procedimiento que se establezca en el Reglamento que expida el Tribunal Superior.</p> <p>Las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los tribunales agrarios y los servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por el propio Tribunal Superior.</p> <p>Las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los tribunales unitarios serán aplicadas por los magistrados de los propios tribunales.</p>	<p>agrarios estará a cargo de la Contraloría Interna del Tribunal Superior Agrario.</p>	



## REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE SANO Y JUSTICIA AGRARIA

LIC. LUIS HERNÁNDEZ PALACIOS MIRÓN\*

El mundo confronta hoy, una triple crisis: la energética, la alimentaria y la ambiental, profundamente vinculadas y que reclaman respuestas institucionales para enfrentarlas. Las políticas públicas al respecto, la oferta institucional del Estado y los recursos presupuestales orientados en ese sentido son condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar la disposición del ciudadano, de los núcleos agrarios y de la sociedad, para hacerlos exigibles. Sólo la jurisdiccionalización de los derechos económicos, sociales y ambientales puede garantizar su adecuada satisfacción.

El derecho a la alimentación y el reclamo por la soberanía alimentaria son una exigencia cotidiana de los hombres del campo, y de la sociedad en su conjunto. Las políticas públicas que se requieren implican un amplio abanico que contempla medidas destinadas a diversas formas a los productores: subsidios, créditos, asistencia técnica, semillas mejoradas, pero además y en respuesta a una extendida demanda social política de abasto, de acopio y de precios de garantía. Estos son entre otros, algunos instrumentos que permitirán romper el círculo de hierro de la improductividad, la pobreza, la marginación de más franjas sociales de los campesinos mexicanos.

Pero al mismo tiempo, se requieren las reformas legales que signifiquen el aprovechamiento productivo de la tierra, que den oportunidad a demandar los apoyos necesarios para hacerlo posible.

La jurisdiccionalización del desarrollo sustentable es una práctica extendida internacionalmente que, de manera embrionaria y formativa, han asumido los tribunales agrarios, respondiendo a las demandas de núcleos y derechosos en lo individual, reclamando la reparación de daños a sus tierras, bosques, selvas o aguas. Hemos sido

---

\* Magistrado Supernumerario del Tribunal Superior Agrario, con sede en el Distrito Federal.

innovadores en la redefinición de las fronteras de nuestra jurisdicción, convencidos de lo legítimo de nuestro quehacer institucional como lo ha confirmado el Poder Judicial de la Federación.

La idea de los tribunales agroambientales no es nueva en nuestro medio. Su maduración institucional ha venido forjándose con talento, creatividad y estricto apego a derecho por un significativo núcleo de Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios y del Pleno del Tribunal Superior Agrario.

Tenemos que seguir ampliando esta perspectiva. Responder a la demanda social conscientes de que los actores de la nueva ruralidad tramitan sus conflictos recurriendo cada vez más a los tribunales. No ignoramos que la aplicación de la Ley puede ser motivo de controversia. Así lo prevé nuestro sistema de control constitucional. Pero estamos convencidos, también, de que sólo un proceder encuadrado en la correcta aplicación de los principios dará satisfacción y legitimidad al quehacer institucional. La obligación de los tribunales agrarios, de los Magistrados y los funcionarios judiciales, es proporcionar la impartición de justicia imparcial, donde las partes pueden solucionar sus disputas bajo normas legales válidas.

La jurisdiccionalización de los derechos sociales, culturales y ambientales es el nuevo reto que se presenta a la administración de la justicia en el siglo XXI. Ante el significativo avance en la conciencia colectiva por establecer estos derechos, en particular los referidos a un medio ambiente sano y a la sustentabilidad del desarrollo, se hace imperativo responder con la exigibilidad para el ciudadano y la sociedad, de la prevalencia de estos derechos.

En años recientes se publicaron las reformas constitucionales referidas a estos dos ámbitos.

## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El 28 de abril del 2011, se reformaron los artículos 4° y el 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el derecho a la alimentación

de todos los mexicanos y la forma de llevarlo a cabo. La primera reforma establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad” y el Estado está obligado a garantizarla. En la fracción XX del artículo 27 constitucional, relativo al desarrollo rural integral, se agregó un segundo párrafo donde se establece que “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. La reforma al artículo 4° constitucional reconoce y garantiza el derecho a la alimentación de todos los mexicanos, mientras que en el 27 se establece el desarrollo rural como una forma de garantizarlo.

La alimentación es un asunto prioritario, tal como lo plantea el propio Plan Nacional de Desarrollo (2013 – 2018) al explicitar que “El desarrollo social debe ser la prioridad de un México Incluyente. Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. El 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco nos permiten ser complacientes con respecto a la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna. Lo anterior no sólo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país.” A este escenario que muestra el Plan Nacional podemos sumar lo que expresó la Sra. Beatriz Olivera, directora de la campaña Crece, de la Agencia de Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria, (OXFAM), sede México, “si bien México se encuentra entre las principales economías globales, 18.2% de la población se encuentra en pobreza alimentaria” (Celebración del Día Mundial de la Alimentación, octubre 2014).

## DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO

El 8 de febrero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 4° en materia de medio ambiente que establece: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoqe en términos de lo dispuesto por la ley”.

Esta reforma es resultado de una conciencia social renovada, en relación a la importancia del ambiente y de la sustentabilidad del desarrollo, que ha tenido significativas expresiones en el ámbito internacional. Y ha permitido la consolidación del Derecho Ambiental. La teoría y la doctrina han coincidido en que el bien jurídico tutelado del derecho ambiental es la vida. La vida del planeta, la vida de la humanidad y la vida de esta generación y de las generaciones futuras. Por eso, del derecho ambiental, se señalan dos características: el hecho de que sea transversa, porque se vincula y tiene espacios con todos los otros campos del derecho; pero también que es transgeneracional, de esta manera el derecho a un ambiente sano y sustentable, tan obvio en el pasado y sobre todo en las culturas madres de nuestros antepasados en América Latina, ha sido aceptado por la comunidad internacional, y explicitado en diversos documentos internacionales.

Derecho a un medio ambiente sano y derecho a la alimentación están relacionados. La capacidad para producir alimentos requiere un ambiente adecuado para que los servicios de la naturaleza se conserven. En sí mismo, el tema ambiental tiene una importancia mayúscula en nuestro tiempo, sobre todo por las repercusiones que se manifiestan con el desequilibrio climático y la contaminación de agua y suelo.

Si el Estado debe garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos para la población, sin duda que como parte de esto se requiere conservar las condiciones del territorio y el ambiente, que son la base para asegurar la producción. Pero también, cobra relevancia la necesidad de integrar a los principios del Derecho Agrario los referidos a los recursos naturales y del conocimiento tradicional.

Consecuente con el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, de establecer regulaciones, en beneficio social para el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, se hace necesario se disponga de elementos precisos que señalen que los recursos naturales existentes en el territorio de los núcleos agrarios, deberá ser aprovechado por ellos. Esto incluye los recursos forestales y silvícolas, así como los minerales que no se encuentran en el subsuelo, y aquellos susceptibles para la explotación acuícola, piscícola e, incluso, para el turismo y la recreación.

Tengamos en cuenta que los asuntos de la seguridad alimentaria se imbrican ampliamente con lo ambiental y ambos aspectos le dan contenido amplio y social a la ley agraria, porque la posibilidad de lograr satisfacer las necesidades de los campesinos miembros de los núcleos agrarios descansa en las condiciones adecuadas del territorio para obtener alimentos y otros recursos para el bienestar. Por esto es importante la utilización del Ordenamiento del territorio rural, con el fin de contar con la información sobre la capacidad real de la tierra para dedicarla a ciertos usos y destinos. Apoyados en el Ordenamiento territorial podremos retomar el análisis de la necesidad de encontrar formas políticas, técnicas y administrativas para eliminar el minifundio y asegurar a los campesinos y sus familias la alimentación y demás satisfactores para que logren una vida plena.

Resultado de este avance en la comprensión sistémica de la vinculación entre territorio y alimentación se puede explicar el vínculo de la justicia agraria con el desarrollo sustentable. Esto ha dado condiciones para la creación, como una rama específica del derecho, del derecho ambiental y en el cual la teoría y la doctrina han coincidido en que el bien jurídico tutelado del derecho ambiental, es la vida, es la vida del planeta, la vida de la humanidad y la vida de esta generación y de las generaciones futuras. Por eso, se han abierto espacios para que sea la jurisprudencia y su doctrina, quienes se anticipen a la legislación, cuando ésta sea insuficiente para reivindicar este derecho a la vida.

Sólo los derechos sustantivos que están jurisdiccionalizados pueden ser eficaces en su reclamo, en su sentencia y en su ejecutabilidad. Si no existe jurisdicción ante la cual reclamar los derechos sustantivos, carecen de eficacia real, y esto pone de manifiesto que el tema ambiental no es una mera cuestión doctrinal o filosófica sino que es un tema de enorme trascendencia práctica, que incide en la vida cotidiana de los seres humanos y de la naturaleza; y que choca con intereses, especialmente los de carácter económico, por lo que se establecen contradicciones entre estos intereses económicos y los bienes jurídicos que se tutelan, los cuales solo pueden ser resueltos a través de la jurisdicción.

Es importante señalar que también, en términos doctrinarios, se ha insistido en señalar que dentro de este bien jurídico tutelado de la vida en el derecho ambiental, se

incluye la tierra. En México la tierra adquiere el carácter de una abstracción de primer grado, es decir, hace relación a un concepto genérico referido a suelo o territorio, pero la tierra, en los términos en que en la realidad existe, va a contener elementos naturales diversos que hace vinculante el derecho agrario con el ambiental. Segundo elemento que se señala y se insiste, se incluye en el ambiente, es el subsuelo, tercero las aguas, contenidas en ríos, mares, albuferas, etcétera. La atmosfera indudablemente, pero de manera precisa a los ecosistemas, particularmente y en el caso mexicano referenciados en la legislación los bosques, las selvas y los manglares.

En síntesis, nuestra función de aplicar la legislación agraria requiere no sólo de la adecuada interpretación de la ley en la materia, es necesario también tener presente que estos son instrumentos sociales para lograr fines humanos: en el caso específico de que la familia campesina, integrante de los núcleos agrarios, logre su bienestar y desarrollo, y que generen excedentes, para ofrecer servicios de la naturaleza al resto de la población nacional y con ello se logre una seguridad alimentaria. Es necesario que en México se rescaten los valores y objetivos que resultaron de la Revolución en el aspecto de la tierra y su aprovechamiento social; así como incorporar los aspectos ambientales y culturales en la preservación de las condiciones del territorio, en las condiciones para que se haga efectivo el fin de la justicia agraria: la vida plena con seguridad alimentaria de los mexicanos.

## PROPUESTAS

Derivado de las reformas constitucionales mencionadas, creo importante que se puedan establecer reformas al marco legal agrario para darles continuidad. Entre otras, se pueden incluir las siguientes:

- Establecer las modalidades de afectación a la pequeña propiedad para que, de acuerdo con la vocación de las tierras, es decir la capacidad agrológica, participe de manera oportuna y suficiente en la producción de alimentos.
- En materia agraria se propone retomar el concepto de unidad de dotación individual para darle el territorio necesario a la familia campesina. Al mismo

tiempo, y como innovación, es necesario darle mayor corresponsabilidad al ejidatario para que, de acuerdo a la condición agrológica de la tierra, tenga la obligación de hacerla producir, previendo la sanción -en caso de incumplimiento, por dos años consecutivos de la pérdida de los derechos individuales sobre la parcela-, ante los tribunales Agrarios, los cuales deberán disponer de la posibilidad de la aplicación de medidas cautelares, para suspender al su puesto omiso en el ejercicio de su derecho, asignándolo a otro sujeto, previa audiencia de la Asamblea.

- Concomitante con esa obligación, establecer el derecho de los titulares de unidades de dotación, a obtener los apoyos del Estado para garantizar la producción de alimentos, derecho que deberá también ser exigible a través del Juicio Agrario.
- Reconocerle al Comisariado Ejidal, intervención en la gestión de Proyectos y Programas productivos, que fomenten la generación de alimentos, con lo cual se reiteraría su carácter de representación de los núcleos.
- A través de las políticas públicas conducentes favorecer condiciones para el intercambio del excedente, a fin facilitar el acceso a la población de los núcleos agrarios y de las localidades cercanas. Esto repercutiría en el fortalecimiento del mercado local de alimentos.
- Establecer la obligación, de acuerdo con la vocación de las tierras, de que las sesiones de derechos individuales de la tierra, la primera enajenación, con motivo de la adopción de dominio pleno y los contratos con sociedades civiles mercantiles; o la aportación de tierras a las mismas, deberán tener como destino la producción de alimentos, en el caso de las dos primeras, so pena de nulidad.
- Debido a las condiciones del campo y al fenómeno de migración de titulares de derechos agrarios, dejando a su familia sin soporte económico y alimentario, se debe impulsar un programa especial de transferencia de los derechos a la familia para que dedique la tierra, cuando la vocación de ésta lo permita, a la producción de alimentos.

No se ha valorado al campo en su justa dimensión y no se ha considerado al sector agropecuario estratégico para la soberanía alimentaria y el desarrollo sustentable. La pobreza rural ha sido el resultado desigual que se ha dado en el campo mexicano, al mismo tiempo impone restricciones para las posibilidades de expansión de la producción. En el contexto del agotamiento del crecimiento del crecimiento expansivo de la producción agrícola, unido a la necesidad de insertar a nuestro país en acuerdos y tratados comerciales de carácter internacional, se requiere de un diagnóstico y de políticas públicas que se ocupen de crear los mínimos indispensables de bienestar para erradicar la pobreza y que permitan la transformación del campo. Entre algunas de las políticas públicas destaco:

- Que se formule una regulación del mercado, garantizando precios, costos y abastecimiento. Con claro énfasis en la revalorización de los productos y el trabajo de los campesinos, eliminando el intermediarismo.
- Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, sobre todo dentro del contexto de la economía familiar campesina. Ese sistema debería combinar las diferentes características de los productores y tendría que complementarse con mecanismos de autoaseguramiento.
- La política de infraestructura debería aumentar considerablemente la infraestructura productiva pequeña (Riego y conservación de acuíferos, cuidado del suelo), y la infraestructura comercial, como las bodegas, frigoríficos y sistema de transporte.
- Avanzar en la expansión de fondos concursables para financiar la transferencia de tecnologías, la innovación y la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa para la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores. Además, debería incluir el despliegue de una estrategia de adiestramiento técnico continuo que fortalezca habilidades técnicas agrícolas y no agrícolas.

- Complementar la seguridad jurídica de la propiedad con programas económicos que le ofrezcan a los campesinos las condiciones para poder aprovechar sustentablemente sus recursos naturales.
- La jurisdiccionalización de los derechos ambientales implica no solamente las posibilidades de la reparación del daño ambiental y la restauración de los ecosistemas, sino la preservación de tierras, aguas, bosques, selvas, manglares y de la biodiversidad. La preservación de los recursos genéticos y de los derechos de la propiedad intelectual de los grupos indígenas, así como la resolución de litigios y controversias de con tratos referidos a la prestación de servicios ambientales.



Revista de los Tribunales Agrarios,  
Tercera Época Año I, Número 72  
editada por el Tribunal Superior Agrario,  
se terminó de imprimir en el mes de  
noviembre de 2015, en los talleres de  
Grupo Gráfico Editorial, S.A. de C.V.  
Calle B No. 8,  
Parque Industrial Puebla 2000,  
C.P. 72225, Puebla, Puebla.

La edición consta de 4,000 ejemplares.









