

CENTENARIO  
1917 2017  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

# DERECHOS Y JUSTICIA PARA EL CAMPO MEXICANO

*Cecilia Mora-Donatto*



BIBLIOTECA  
CONSTITUCIONAL  
INEHRM-IIJ



NUESTROS  
DERECHOS



# *Derechos*

y justicia para el campo  
mexicano

---

NUESTROS DERECHOS

CENTENARIO  
1917  2017  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CENTENARIO  
1917 2017  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN  
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*

JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA

*Presidente de la Cámara de Diputados  
del Congreso de la Unión*

ROBERTO GIL ZUARTH

*Presidente de la Cámara de Senadores  
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

*Secretario de Gobernación*

AURELIO NUÑO MAYER

*Secretario de Educación Pública*

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ

*Diputado Federal*

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

*Senador de la República*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación*

MANUEL ERNESTO SALOMA VERA

*Magistrado Consejero  
de la Judicatura Federal*

PATRICIA GALEANA

*Secretaria Técnica*

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos  
Sergio García Ramírez  
Olga Hernández Espíndola  
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos  
Javier Garcíadiego  
Sergio López Ayllón  
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Zamudio  
Andrés Garrido del Toral  
Aurora Loyo Brambila  
Gloria Villegas Moreno

CULTURA  
SECRETARÍA DE CULTURA



SECRETARÍA DE CULTURA

Secretario de Cultura  
Rafael Tovar y de Teresa



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS  
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General  
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido

Luis Jáuregui

Álvaro Matute

Érika Pani

Ricardo Pozas Horcasitas

Salvador Rueda Smithers

Rubén Ruiz Guerra

Enrique Semo

Mercedes de Vega Armijo

Gloria Villegas Moreno



## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Pedro Salazar Ugarte  
*Director*

Francisco Ibarra Palafox  
*Secretario Académico*

---

### SERIE NUESTROS DERECHOS

### COORDINACIÓN EDITORIAL

Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Carlos Trápala Chávez  
Miguel López Ruiz  
*Cuidado de la edición*

Javier Mendoza Villegas  
*Formación en computadora*

Jessica Quiterio Padilla  
*Diseño de interiores*

Diana Chagoya González  
*Diseño de portada*

# *Derechos*

y justicia para el campo  
mexicano

---

NUESTROS DERECHOS

CECILIA MORA-DONATTO



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

KGF5917

M68

2016 Mora-Donatto, Cecilia

*Derechos y justicia para el campo mexicano. Nuestros Derechos* / Cecilia Mora-Donatto; presentación, Patricia Galeana – Ciudad de México : Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016

112 páginas (Colección Biblioteca Constitucional. Serie Nuestros Derechos)

ISBN de la Colección (obra completa) 978-607-9276-57-7

ISBN de la Serie 978-607-9419-27-1

ISBN 978-607-9419-68-4

1. Derecho agrario-México. 2. Trabajadores agrícolas-condición jurídica, leyes, etc.-México.

I.t.

Primera edición: 2000

Segunda edición: 2001

Tercera edición: 29 de mayo de 2016

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

DR © 2016. INEHRM

Francisco I. Madero, núm. 1, colonia San Ángel

Delegación Álvaro Obregón, 01000 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

Colección Biblioteca Constitucional 978-607-9276-57-7

Serie Nuestros Derechos 978-607-9419-27-1

Derechos y justicia para el campo mexicano 978-607-9419-68-4

*Para Marcia Muñoz,  
quien tuvo la inteligente idea de crear  
la colección Nuestros Derechos.  
A diez años de su viaje eterno,  
donde se creó la primera luz!*

## CONTENIDO

---

|      |   |                                           |
|------|---|-------------------------------------------|
| XIII | • | Nuestros derechos a través de la historia |
|      | • | Patricia GALEANA                          |
| XVII | • | Presentación                              |
|      | • | Pedro SALAZAR UGARTE                      |
| XXI  | • | Prólogo                                   |
|      | • | Florencio SALAZAR ADAME                   |

### PRIMERA PARTE

#### DERECHO AGRARIO MEXICANO

|   |   |                                                                        |
|---|---|------------------------------------------------------------------------|
| 3 | • | I. Introducción                                                        |
| 6 | • | II. Concepto, contenido y características                              |
| 9 | • | III. Génesis del artículo 27 constitucional y sus posteriores reformas |

### SEGUNDA PARTE

#### LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CAMBIÓ EL RUMBO DEL CAMPO EN MÉXICO

|    |   |                 |
|----|---|-----------------|
| 19 | • | I. Introducción |
|----|---|-----------------|

19 II. Contenido de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992

21 III. Algunos efectos de la reforma de 1992

### TERCERA PARTE

## JUSTICIA PARA EL CAMPO MEXICANO

31 I. Algunas consideraciones en torno a la justicia agraria

33 II. Conclusión del rezago agrario

36 III. Procedimientos agrarios

36 1. Juicio ordinario. Primera instancia

36 A. Demanda

38 B. Requisitos de la demanda

40 C. El tribunal agrario frente a la demanda

42 D. Desistimiento

42 E. El emplazamiento y sus efectos

44 F. Contestación de la demanda

48 G. Amigable composición

50 H. Desahogo de la audiencia y sentencia

54 I. Ejecución de la sentencia

56 2. Segunda instancia

57 3. Procedimientos especiales

57 A. Venta de tierras excedentes

60 B. Jurisdicción voluntaria

61 C. Arbitraje

63 4. Justicia agraria itinerante

65 IV. Una institución de conciliación y tutela: la Procuraduría Agraria

|    |                                                                                       |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 68 | V. Algunos aspectos del juicio de amparo en materia agraria                           |
| 68 | 1. Procedencia y competencia del amparo indirecto y directo                           |
| 70 | 2. Partes en el juicio de amparo. Quejoso, autoridad responsable y tercero interesado |
| 70 | A. Quejoso                                                                            |
| 71 | B. Autoridad responsable                                                              |
| 71 | C. Tercero interesado                                                                 |
| 72 | 3. Plazos                                                                             |
| 72 | 4. Notificaciones                                                                     |
| 73 | 5. Requisitos de las demandas de amparo indirecto y directo                           |
| 75 | 6. Sustanciación del amparo indirecto                                                 |
| 75 | A. Admisión y audiencia constitucional                                                |
| 77 | B. Pruebas                                                                            |
| 78 | C. Suspensión del acto reclamado                                                      |
| 78 | 7. Sustanciación del amparo indirecto                                                 |
| 80 | 8. Las sentencias de amparo                                                           |
| 81 | 9. Medios de impugnación                                                              |
| 81 | A. Recurso de revisión                                                                |
| 83 | B. Recurso de queja                                                                   |
| 85 | Bibliografía                                                                          |

*Derechos y justicia para el campo mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 29 de mayo de 2016 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, delegación Iztapalapa, 09830 Ciudad de México. Se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* de 9, 11, 13, 14 y 16 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros; consta de 1,000 ejemplares (impresión *offset*).

## NUESTROS DERECHOS A TRAVÉS DE LA HISTORIA

---

La primera Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamó que todos los hombres nacen libres e iguales ante la ley. En la Revolución francesa de 1789 se exigió al Estado el respeto de todas las libertades y la igualdad jurídica, con la supresión de fueros y privilegios. Antes, los nobles ingleses habían iniciado el proceso de límites a la Monarquía con la Carta Magna de 1215.

Los derechos de los ciudadanos y sus garantías se establecieron desde el *Bill of Rights* de la Revolución inglesa de 1689; la Constitución de Virginia de 1776; las enmiendas o adiciones a la Constitución americana de 1787, y las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, así como en todas las Constituciones que se promulgaron a lo largo del siglo XIX.

En México, la Constitución de 1814 estableció los derechos humanos de carácter individual y señaló que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 dispuso que “la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”, y a lo largo de la Constitución de 1824 se incluyeron diversos derechos fundamentales. Por su parte, la Constitución Federal de 1857 reconoció que “los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones

sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Fue en la Constitución mexicana de 1917 donde se estableció por primera vez en el mundo, la obligación del Estado de proteger no sólo los derechos individuales, sino también los derechos sociales de los trabajadores, del campo y de la ciudad.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la Declaración Universal de 1948, se reconocieron no sólo los derechos de los hombres, sino también los de las mujeres como seres humanos. A partir de entonces se han firmado más de cien tratados y convenciones internacionales para el respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En nuestro país, en 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en 2011 se hicieron importantes reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo,<sup>1</sup> marcando un nuevo paradigma para el respeto y garantía de nuestros derechos.

El artículo 1o. de nuestra Constitución ahora dice a la letra:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Asimismo, señala que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

De igual manera, la fracción I del artículo 103, señala que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite “por normas generales, actos u omisiones de la autoridad

<sup>1</sup> El 6 y 10 de junio de 2011 se publicaron, respectivamente, en el *Diario Oficial de la Federación*.

que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

En el mismo sentido, en 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> reiteró que los tratados internacionales en materia de derechos humanos son equiparables a la Constitución.

Ahora, en el marco de la conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Educación Pública presentan la actualización de la serie Nuestros Derechos<sup>3</sup> con el propósito de contribuir al conocimiento de nuestra carta magna y de las leyes que nos rigen, así como de nuestros derechos y obligaciones.

El *derecho* es el conjunto de normas que regula nuestra convivencia y es el medio para acceder a la justicia. Determina asimismo las funciones del Estado, con el objetivo de lograr el bienestar de la sociedad. La Constitución es la fuente de las normas jurídicas de una sociedad democrática. La cultura de la legalidad garantiza la vigencia del Estado de derecho, esencial para la convivencia social.

Uno de los principales objetivos de la conmemoración del centenario de la Constitución de 1917 es difundir su contenido y concientizar sobre la importancia del cumplimiento de las normas que nos hemos dado, así como reflexionar sobre los mejores mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales. Conociendo nuestra legislación podremos ejercer mejor nuestros derechos y exigir su observancia.

La serie Nuestros Derechos busca que todos los sectores de la sociedad conozcan tanto los derechos contenidos en la Constitución como en los instrumentos internacionales que nuestro país ha firmado.

<sup>2</sup> Resolución de la contradicción de tesis 293/2011.

<sup>3</sup> La primera edición fue coordinada por la doctora Marcia Muñoz de Alba Medrano y publicada por la LXVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2000.

A través de los volúmenes que componen la serie Nuestros Derechos el lector podrá conocer la conceptualización del derecho y los derechos que otorga nuestro orden jurídico. Entre ellos se encuentran los derechos de las niñas y los niños; las mujeres; las comunidades indígenas; las familias; la comunidad LGTBI (lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex); las personas divorciadas; los inmigrantes; los extranjeros; los trabajadores del campo y de la ciudad; los derechos de propiedad intelectual; los de las personas en reclusión; los detenidos y sujetos a proceso; el derecho al medio ambiente; los derechos de los consumidores, de los arrendatarios, de los usuarios de la banca, de los propietarios y de los creyentes.

Los autores de las obras de la presente serie son destacados especialistas en la rama que abordan. El lector encontrará de forma accesible la explicación de sus derechos de acuerdo con el tema correspondiente, así como los antecedentes y su situación en la legislación nacional e internacional actual. Para identificar cuáles son los procedimientos previstos en la ley y, en su caso, saber ante qué instancias se puede solicitar el asesoramiento necesario para ejercer sus derechos.

Como se establece en el artículo 3o. de la Constitución, la democracia no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino también “un sistema de vida”.

Patricia GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de las Revoluciones de México*

## PRESENTACIÓN

---

La serie Nuestros Derechos nació como una iniciativa desde la academia, en coordinación con las instituciones de representación democrática, para llevar a un público amplio información accesible sobre una cuestión medular: los derechos de los que son titulares las personas en nuestro país. La edición original se remonta al año 2000 cuando, bajo la dirección de Diego Valadés, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) se dio a la tarea de coordinar los textos que la componen. Esos trabajos fueron reeditados en 2001, y ahora han sido objeto de actualizaciones para esta nueva edición especial que ve la luz en el contexto de los festejos por el centenario de la Constitución de 1917.

Si bien no se trata de un catálogo exhaustivo que abarque la totalidad de derechos de los que somos titulares, la serie ofrece textos sobre derechos emblemáticos y, en cierta medida, poco convencionales. Además, lo hace centrando la atención en los titulares de los mismos. Los lectores podrán conocer los derechos de los usuarios de la banca, de los autores, artistas e inventores, de los propietarios o de los consumidores. Pero también, en paralelo, tendrán la posibilidad de conocer derechos de grupos especialmente vulnerables, como es el caso de los migrantes, de las niñas y niños, así como el derecho relativo a la diversidad sexual. Y, si así lo deciden, podrán adentrarse en el abanico de derechos que corresponden a los internos en el sistema penitenciario mexicano, a los creyentes, a los trabajadores en el sistema de salud o a las personas divorciadas.

Así las cosas, se trata de derechos concretos de las personas de a pie. De hecho, como puede observarse, en la serie se ofrece una selección de temas que no pretende brindar una visión abstracta o academicista de los derechos de las personas sino que, por el contrario, se propone evidenciar la dimensión práctica y útil de un tema tan relevante. Por ello, los textos se decantan hacia la reconstrucción de los derechos de sujetos concretos y no hacia la reflexión filosófica —sin duda también relevante— sobre lo que son e implican estos bienes jurídicos fundamentales. De esta manera, los libros están destinados a las personas que, en los diferentes roles sociales y circunstancias en los que interactúan con las demás, se convierten en titulares de diversos derechos. Y esas personas somos todos nosotros.

En el origen de la serie descansa una premisa y una preocupación que no han perdido vigencia. La premisa es que los derechos sólo adquieren sentido y valor plenos cuando son ejercidos. La preocupación emerge porque muchas personas desconocen cuáles son sus derechos y, por lo mismo, no se encuentran en condiciones de ejercerlos. De esta forma, el desconocimiento impacta de manera directa en la eficacia de esta agenda estratégica. Y eso compromete el futuro de nuestro país. Si reconocemos que una sociedad civilizada —libre e incluyente— sólo es aquella en la que todas las personas ejercen realmente sus derechos, tenemos que nuestro país está lejos de esa civilidad. Recordemos la distinción propuesta por Avishai Margalit: “...distingo entre una sociedad decente y una civilizada. Una sociedad civilizada es aquella cuyos miembros no se humillan unos a otros, mientras que una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas”.\*

Para que esa humillación no se verifique, ni en su dimensión social ni en su dimensión institucional, resulta fundamental que las relaciones de las personas entre sí y las de éstas con el Estado se ejerzan bajo la lógica de los derechos y no bajo la fuerza de

\* Cfr. Margalit, A., *La sociedad decente*, Barcelona, Paidós, 2010, p. 15. Retomo la cita del texto “Sobre decencia, desigualdades y consenso socialdemócrata”, de Rodolfo Vázquez, al que he tenido acceso en versión preliminar.

los privilegios. Porque, como ha sostenido Luis Salazar Carrión, sólo así tendremos una sociedad de ciudadanos y no una comunidad de clientelas. Es decir, solamente de esta manera lograremos edificar una sociedad que sea, al mismo tiempo, decente y civilizada.

Esta serie de textos —desde el acotado nicho que corresponde al pensamiento en la construcción de la cultura— quiere incidir en esa dirección. Estamos convencidos de que las dinámicas sociales cambian con el tiempo y sabemos que es posible incidir en la dirección de esas transformaciones. En el Instituto de Investigaciones Jurídicas estamos comprometidos con la agenda de los derechos y, por lo mismo, apostamos por ese parador como horizonte. Ojalá que estos libros sirvan como un medio para sumar aliados para esa causa civilizatoria.

Como adelanté al inicio de estas páginas, esta edición aparece en un momento especial. En febrero de 2017 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplirá cien años de vigencia, y con ese motivo se han emprendido y se seguirán emprendiendo múltiples iniciativas culturales, políticas y académicas. La finalidad de estos esfuerzos es celebrar al documento constitucional que sentó las bases para la modernización política y social de nuestro país pero, al mismo tiempo, invitar a una reflexión crítica sobre lo que nos falta por hacer. Y nuestro principal pendiente es el de convertir a nuestra sociedad en una verdadera sociedad de derechos. De ahí la relevancia de los textos que usted tiene en sus manos.

La reedición de los trabajos de la serie Nuestros Derechos constituye una de las aportaciones del IIJ-UNAM, en estrecha coordinación con el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el aniversario constitucional. Nuestros esfuerzos conjuntos, en buena medida, han sido posibles por el talento y el profesionalismo de la doctora Patricia Galeana, secretaria técnica de dicho Comité y directora general del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, a quien expreso mi reconocimiento. Lo mismo vale para su equipo de

trabajo y para los autores de los textos y el personal de la Secretaría Técnica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, a cargo de Raúl Márquez, quienes han hecho posible esta publicación. Enhorabuena por el esfuerzo y, sobre todo, por el resultado.

Pedro SALAZAR UGARTE  
*Director IIJ-UNAM*

México, D. F., a 20 de julio de 2015

## PRÓLOGO

---

Siendo titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, en 2003, llegó a mis manos el libro intitulado *Derechos de los campesinos* de la autoría de la doctora Cecilia Mora-Donatto, investigadora muy destacada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde su inicio, el libro me pareció un documento de mucha utilidad para los hombres y las mujeres del campo mexicano. La sencillez de su lenguaje, el rigor académico y la pericia de la autora para comunicarle, precisamente, a los sujetos agrarios el ejercicio y la tutela de sus derechos me pareció invaluable. Desde entonces y hasta nuestros días he tenido la fortuna de construir con la doctora Mora-Donatto una fuerte amistad y una relación laboral y académica que aún perdura.

Por lo anterior, representa para mí un motivo de gran satisfacción prologar su más reciente libro: *Derechos y justicia para el campo mexicano*, que comparte, junto con el anterior, el mismo propósito de acercar las reflexiones académicas sobre los temas y derechos del campo a un amplio sector de la sociedad mexicana dedicado a las labores agrarias. La celebración de los ciento un años de la emblemática y preconstitucional Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y la cercanía del centenario de la Constitución mexicana volverán a plantear diversas reflexiones sobre la actualidad y retos del campo mexicano, así como de la justicia agraria, de ahí la oportunidad del presente texto.

La autora divide el libro en tres partes; la primera dedicada precisamente a la manera tan especial en la que se fue forjando el derecho agrario mexicano con sus particulares características, y lo concluye con una visión histórica de la génesis del artículo 27 constitucional, núcleo esencial de las demandas emanadas de la Revolución mexicana de 1910, pasando por las diversas reformas posrevolucionarias que experimentaría a lo largo del siglo XX hasta llegar a la reforma constitucional de 1983 y al último paquete de reformas que se realizarían a la extinta Ley Federal de la Reforma Agraria; esto es, su análisis se queda en el umbral de la amplia reforma que sufriría dicho precepto en 1992.

Justamente y bajo el título de “La reforma constitucional que cambió el rumbo del campo en México”, la autora aborda, en la segunda parte del libro, la muy controvertida reforma de 1992 de la que desentraña su contenido, examina las acciones y reacciones que en su momento se hicieron sentir frente a dicha reforma constitucional que presentaría el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Diversas fueron las transformaciones que experimentaría el campo mexicano desde su aprobación, tales como el fin del reparto de tierras, la posibilidad de constituir sociedades agrarias, una nueva jurisdicción para dirimir conflictos en la materia, las nuevas leyes agraria y de los tribunales agrarios, así como un órgano para la procuración de la justicia en el campo, entre otros, a los que la autora pasa revista de manera ágil, sencilla y detallada. Una parte considerable de este segundo apartado lo dedica al análisis de los impactos que ha sentido y resentido el campo desde entonces.

Cierra el libro una parte dedicada a la justicia agraria en su sentido más amplio. No sólo analiza el tema de los procedimientos transitorios y da cuenta del fin del rezago agrario, sino que detalla, paso a paso, cada una de las etapas procesales del juicio ordinario en materia agraria frente a los tribunales de la materia. Aspectos, todos ellos muy valiosos para quienes tienen que dirimir sus conflictos en sede jurisdiccional. No sólo aborda el papel de las partes en un proceso agrario, sino que también destaca el rol de los tribunales agrarios frente a un conflicto de esta naturaleza. Además, dedica valiosas reflexiones a la justicia agraria itinerante

y al procedimiento de amigable composición, así como a la importante intervención de la Procuraduría Agraria; para concluir con un tema por demás actual en el ámbito del campo, como es el amparo agrario. La anterior Ley de Amparo, vigente hasta abril de 2013, preveía un amparo especial para los campesinos conocido en la doctrina como amparo social agrario. La actual Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, permite que contra las sentencias definitivas de los tribunales unitarios o del Tribunal Superior Agrario proceda el juicio de amparo directo e indirecto según sea el caso. Este tema es abordado en el presente libro de una manera muy clara y detallada que permitirá, estoy seguro, un correcto entendimiento.

Mención especial merecen las dos instituciones que coeditan este texto; por un lado, nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, que a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas cumple, con este tipo de libros, con la gran labor de vinculación entre la academia y la sociedad mexicana a la que sirve. México necesita más proyectos de esta naturaleza que contribuyan al fortalecimiento del Estado de derecho. De otra parte, también merece una especial referencia el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, perteneciente a la Secretaría de Cultura, que suma sus esfuerzos a esta gran tarea de difusión y divulgación de contenidos de excelencia para todos los mexicanos, en un momento de particular celebración, como lo es el cercano centenario de la Constitución mexicana.

Quiero concluir estas líneas felicitando a la doctora Cecilia Mora-Donatto no sólo por su destacada dedicación y entrega, de muchos años, a las labores académicas y de investigación que le merecieron, en 2010, el reconocimiento de convertirse en la segunda mujer —en más de 75 años de existencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas—, en formar parte de una terna propuesta por el entonces rector José Narro Robles a la Honorable Junta de Gobierno de la UNAM para dirigir dicho Instituto, sino también por entregarnos un nuevo libro en el que conjuga el rigor académico y la sencillez del lenguaje, al que nos tiene acostumbrados, características fundamentales de todos sus libros que

contribuyen a una mejor comprensión y al disfrute de su lectura. La doctora Mora-Donatto es, sin duda, una investigadora consumada.

Finalmente, hago votos para que esta obra llegue a todos los hombres y las mujeres de nuestro campo y que contribuya a un amplio conocimiento y defensa de sus derechos. Sin duda, el mejor homenaje que se le puede hacer a nuestra Carta Magna, a cien años de la publicación de ese gran pacto político y social, es que todos los mexicanos conozcan y ejerzan los derechos humanos consagrados en ésta y exijan el cumplimiento de las garantías previstas para su protección y tutela.

FLORENCIO SALAZAR ADAME  
Ex Secretario de la Reforma Agraria.  
Actual Secretario General del Gobierno  
del Estado de Guerrero.

Chilpancingo, Guerrero, enero de 2016

PRIMERA PARTE  
DERECHO AGRARIO MEXICANO

## I. INTRODUCCIÓN

La cuestión agraria es siempre antigua  
y siempre nueva.

Wistano Luis OROZCO

Nuestra norma fundamental, promulgada el 5 de febrero 1917, próxima a cumplir cien años de existencia, introdujo diferencias sustanciales en relación con la propiedad inmobiliaria en el campo y en la ciudad respecto de la Constitución liberal de 1857. Así, el constituyente de 1916-1917 reconoció la raíz campesina de la Revolución mexicana y la necesidad de transformar las relaciones de fuerza en el agro mexicano. Por ello, el artículo 27 constitucional recogió las antiguas demandas zapatistas de tierra y libertad y, en consecuencia, generó un sistema jurídico agrario con enorme contenido social.

El presente trabajo tiene como objetivo principal mostrar de manera clara y sencilla, por tanto accesible al público en general, la forma en que se ha ido gestando el derecho agrario mexicano y los derechos específicos que éste ampara. La exposición, desde luego, no pretende ser exhaustiva; lo que sí persigue es contribuir al mejor conocimiento de, quizá, uno de los derechos que ha provocado diversas reformas que han generado múltiples controversias a lo largo del siglo XX e inicios del presente. Con el

objetivo de privilegiar una comprensión sencilla, hemos dividido el presente texto en tres partes. La primera la dedicamos al concepto del derecho agrario y a su particular forma de evolucionar en el ordenamiento jurídico mexicano; en la segunda se realiza un análisis somero sobre la reforma que cambió el rumbo del campo mexicano y algunos de sus efectos; la tercera versa propiamente sobre los conflictos que en el ejercicio de los derechos agrarios puedan presentarse, y que deberán solucionarse por la vía de la jurisdiccional agraria.

De alguna manera, siempre que se hace referencia al derecho agrario suele cuestionarse sobre su encuadramiento en el derecho público o privado. No es pertinente revisar ahora la doctrina sobre este tema, y simplemente señalemos que los antecedentes históricos, sociológicos y políticos mexicanos le han dado a nuestro derecho agrario una importancia de primer orden, que se desarrolla junto con su devenir social, porque sus normas han intentado resolver uno de los más delicados y antiguos problemas nacionales. Es en nuestro país donde tiene lugar el nacimiento del derecho agrario como subrama autónoma, y también donde alcanza, por primera vez en el mundo, jerarquía constitucional. Como se puede inferir de lo anterior, el derecho agrario en nuestro país tiene perfiles auténticamente mexicanos, muchos de los cuales se han constituido como interesantes aportaciones al ámbito internacional. En México ha sido frecuente destacar ese carácter singular del derecho agrario atribuyéndole, en algunos casos, el adjetivo de revolucionario, refiriéndose a éste como *derecho agrario revolucionario*.

Pero lo cierto es que aquel derecho agrario, producto de la Revolución mexicana, plasmado en la Constitución de 1917, ha experimentado diversas transformaciones, todas ellas a la luz de los, también, enormes cambios que han transformado la fisonomía de nuestro país. Sin duda, el México rural de principios de siglo poco tiene que ver con el México, principalmente urbano, de inicios del siglo XXI.

Como tendremos ocasión de constatar, las diversas reformas constitucionales que ha experimentado el artículo 27 constitucional —cual péndulo, lento, pero constante— lo han ido removien-

do de sus raíces, esencialmente sociales, para acercarlo, sin prisa, pero sin pausa, cada vez más al derecho común.

Enarbolando la bandera de la modernidad, en enero de 1992, se aprobó la reforma constitucional más drástica en este sentido; los datos son todavía pobres para evaluar si dichos cambios han transformado, para bien, la organización jurídica del campo.

A un año de haber asumido la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto y con motivo del inicio de la instalación de mesas de negociación y foros para la llamada reforma profunda para el campo, diversas asociaciones agrarias le señalaron que

El campo “vigoroso y renovado” que el gobierno prometió tras la reforma al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria — hace más de dos décadas— provocó la emigración de más de 3 millones de agricultores, abandono de 12 millones de hectáreas —porque el crédito y los beneficios de los programas con mayores recursos se concentran en menos de 10 por ciento de los productores—, caída en los precios de maíz y sorgo, aumento galopante de la renta de la tierra y más de 35 mil hectáreas de propiedad social utilizadas para desarrollo urbano.

También causó que 70 por ciento de la población rural viva en pobreza patrimonial y casi la mitad en pobreza alimentaria, así como dependencia en las importaciones de alimentos.<sup>1</sup>

Más allá de las cifras, que hablan por sí solas, la percepción social sitúa al campo empobrecido. En enero de 2014, Parametría presentó los resultados de una encuesta nacional en vivienda,<sup>2</sup> que implicaba responder la pregunta “¿Cuál de las siguientes palabras describiría mejor la situación actual del campo? empobrecido: 30%; rezagado: 25%; estancado: 22%; en desarrollo: 7%, moderno: 5%, productivo: 5%, otro: 1%, no sabe: 5%”. El anterior adjetivo se corresponde con la elevada tasa de pobreza en el campo que recientemente reportó el Coneval de 61.1% con motivo de la medición de la política de desarrollo social.

<sup>1</sup> *La Jornada*, 4 de marzo de 2014, p. 13.

<sup>2</sup> 800 casas/error [(+/-) 3.5%].

Con relación a la reforma de 1992, recientemente el titular de la Sagarpa indicó que: “la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 no tuvo impacto alguno para impulsar el desarrollo del campo, y desde ese entonces este sector se ha mantenido sin avance alguno”.<sup>3</sup>

No cabe duda que el campo mexicano sigue reclamando un lugar importante dentro de las máximas prioridades gubernamentales. Mientras los mexicanos no seamos cuidadosos en destinar nuestros recursos públicos a las áreas que verdaderamente lo requieren, los problemas de emigración campesina hacia las ciudades o hacia los Estados Unidos, la dependencia alimenticia del exterior y aun los estallidos sociales no harán sino agravar, peligrosamente, nuestra consolidación como un Estado social y democrático de derecho y de eficacia en los derechos.

## II. CONCEPTO, CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS

En la doctrina mexicana se han elaborado muy diversas definiciones del término “derecho agrario”. Señalemos algunas de las más representativas, para converger en la que nosotros hemos defendido.

Lucio Mendieta y Núñez definió al derecho agrario como “el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola”.

Por su parte, Martha Chávez Padrón señala que el derecho agrario “es el conjunto de normas que regulan la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que ese sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo”.

Antonio Luna Arroyo conceptualizó al derecho agrario como: “el orden jurídico de las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria, así

<sup>3</sup> Entrevista al secretario Enrique Martínez y Martínez, *Excelsior*, 19 de agosto de 2014.

como los problemas de la tenencia de la tierra y de las diversas formas de propiedad”.

☞ Nosotros sostenemos que el derecho agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan todo lo relativo al cultivo de la tierra y los derechos de las mujeres y los hombres que la trabajan como son: las diversas formas de tenencia de la tierra, la organización, la explotación y el aprovechamiento de la actividad agrícola.

Esta rama del derecho supone, por un lado, un conjunto de normas jurídicas relativas al agro, es decir, al campo; por otro, una regulación efectiva y eficaz de las diversas instituciones (Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, tribunales agrarios) encargadas de dar satisfacción a todos los conflictos que se presentan en torno a lo agrario. Un aspecto más que regula esta rama del derecho es el de las diversas formas de organización para una mejor explotación y aprovechamiento de las actividades, no sólo agrícolas, sino también ganaderas y forestales.

Para determinar el contenido tomaremos como punto de referencia nuestro concepto. En éste encontramos precisados los dos objetivos básicos de la disciplina: *a)* la regulación y el disfrute de las diversas formas de tenencia de la tierra —ejidal, comunal y pequeña propiedad— ligadas a la producción agropecuaria y consagradas a nivel constitucional; *b)* la regulación y la organización de las explotaciones agrícolas.

Es decir, el contenido del derecho agrario lo forman las normas que regulan la propiedad rústica, sus diversas formas de asociación (sociedades mercantiles, contratos de arrendamiento, aparcería, etcétera), la organización y el mejor aprovechamiento de las actividades ganaderas y forestales, así como las instituciones que han sido creadas para tal finalidad.

Del concepto de derecho agrario podemos desprender un conjunto de características distintivas de esta rama del ordenamiento jurídico que son las siguientes:

- *Autónomo*, en virtud de que se rige por principios propios y distintos a los que inspiran otras disciplinas jurídicas. En nuestro derecho interno esta autonomía se ve reflejada en leyes específicas relativas a la agricultura, por ejemplo, la Ley Agraria.
- *Dinámico*, porque está sujeto a una evolución progresiva atendiendo a los cambios estructurales que se operan en el ámbito científico, el social, el económico y el político. Las diversas reformas que ha experimentado el artículo 27 constitucional, corazón del derecho agrario, y las distintas leyes secundarias que han tenido como objeto elevar la productividad en el campo, son una muestra palpable de esta característica.
- *Singular y excepcional*, porque se trata de un derecho que se inspira en la justicia social y en el interés público, apartándose así de los principios que alientan al derecho común. Es decir, los fines del derecho agrario siguen siendo distintos a los del derecho común, pues los valores reunidos en el artículo 27 de nuestra Constitución persiguen llevar la justicia social a los campesinos, otorgándoles mayor libertad y certeza jurídica para elevar sus niveles de vida, situación que es y debe seguir siendo de interés prioritario para el Estado.
- *Social*, porque sus normas e instituciones tienden a la protección de la población campesina económicamente débil, asegurando su convivencia con otros sectores demográficos de la sociedad sobre la base de la justicia y la equidad. Dicha característica se concretiza, por ejemplo, a través de instituciones como la Procuraduría Agraria cuyo objetivo principal es la protección de los derechos de ejidatarios y comuneros.
- *Reivindicatorio*, debido a que es un derecho que surgió para exigir diversos derechos en favor de la clase campesina, como legítimos dueños de las tierras, producto de la Revolución mexicana de 1910.

No obstante lo anterior, diversos autores sostienen que después de la reforma constitucional de 1992, las características de social y reivindicativo son cada vez menos actuales, pues dicha reforma representó un retroceso para los derechos sociales y una contrarreforma al texto y espíritu original del artículo 27 constitucional.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Morett Sánchez, Jesús Carlos y Cosío Ruiz, Celsa, “El impacto de las reformas al artículo 27 constitucional en el campo”, *Escenarios y actores en el medio rural*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2006, p. 156.

### III. GÉNESIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS POSTERIORES REFORMAS

Como hemos señalado anteriormente, en el artículo 27 constitucional se encuentra la esencia, la parte nuclear del derecho agrario. Se trata de un amplio artículo que regula la propiedad, tenencia y aprovechamiento de la tierra en México. Como es fácil comprender, después de casi un siglo de su aprobación por el constituyente de Querétaro, este artículo, que en 1917 logró consolidar los afanes de los “sin tierra”, hoy ya no es el mismo. Las diversas reformas que al cabo de los años ha experimentado este artículo le han creado un nuevo rostro. Preciso es señalar, antes de conocer el sentido de las mismas, que el artículo 27 constitucional puede analizarse desde diversos aspectos, ya que el mismo contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etcétera. Nosotros nos ocuparemos sólo de lo referente a la regulación de la tierra.

Al triunfo de la Revolución constitucionalista se convocó, el 14 de septiembre de 1916, a un Congreso Constituyente, con el fin de elevar a preceptos constitucionales las leyes dictadas durante la Revolución. Dicho Congreso quedó instalado el 1o. de diciembre de 1916; Venustiano Carranza envió un proyecto de reformas que no satisfizo a todos los diputados constituyentes (representantes de las diversas corrientes) populares que lucharon durante el movimiento armado, por lo que surgieron enmiendas al proyecto original.

El Congreso Constituyente dejó la discusión y el estudio del artículo 27 de la Constitución al final de sus trabajos, y motivó un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito, el Congreso Constituyente se declaró en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluyó, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del mismo año. De la iniciativa de Carranza no se tomaron sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que sirvieron para orientar el programa de reforma agraria surgido de la Revolución.

Es importante consignar que en la elaboración del proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en su calidad de presidente de la Comisión en la que colaboraron ilustres constituyentes, como Julián Adame, el licenciado Pastrana, José Álvarez, José Natividad Macías, entre otros. También realizaron una función importante los miembros de la Primera Comisión de Constitución, el general Francisco J. Múgica, quien la presidía, el licenciado Enrique Recio, el doctor Alberto Román, el licenciado Enrique Colunga y el profesor Luis G. Monzón.

El artículo 27 establece como principio central —mismo que sigue vigente hasta nuestros días— que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, “la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Lejos de que el Constituyente creara en el primer párrafo del recién aprobado artículo una garantía de la propiedad, parece más bien que niega la propiedad privada en el sentido clásico, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio, creándose así la propiedad privada; pero desde luego una propiedad privada sui géneris que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída.

La nación —decía el artículo 27 en su texto original— tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que le sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

En este párrafo, el Constituyente queretano reconoce que el problema de México había sido la mala distribución de la tierra. Desde la época colonial<sup>5</sup> y hasta nuestros días, las revoluciones y revueltas que han agitado al país, incluso las más recientes, demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra la miseria de los hombres y mujeres del campo. Era preciso, y así lo entendió el Constituyente, establecer la facultad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público para evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciera de ésta un instrumento de opresión y explotación.

La última parte del tercer párrafo del artículo 27 señalaba:

...los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considera de utilidad pública.

Nace aquí un nuevo concepto de utilidad pública desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de una obra de indudable beneficio general, pero de ninguna manera el que se privara a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

La finalidad de la disposición anterior es privar a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados o a sus integrantes. El latifundio había dejado de cumplir su función social, pues en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nocivo, de tal modo que el Estado se vio

<sup>5</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Aspectos históricos del problema agrario en México. Primera de dos partes. De la época prehispánica a la Independencia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núms. 229-234, enero-diciembre, 2000, pp. 333-356.

en la necesidad de intervenir no sólo para otorgarle un carácter social a la propiedad privada, sino para restituir tierras a quienes habían sido injustamente desposeídos.

La fracción VII establece que la Federación y los estados dictarán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, fijando la extensión máxima de tierra que una persona o sociedad mexicana puede poseer. Todo lo que excediera estos límites sería fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales. En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales procederían a la expropiación de ellas, entregando bonos de deuda agraria, que podrían contraer cuando el Congreso de la Unión los facultara para tal fin.

Con base en la redacción original del artículo 27 constitucional, podemos afirmar que de nada hubieran servido las restituciones y dotaciones de tierras a los indígenas y campesinos si no se hubieran dictado las medidas necesarias encaminadas a impedir en el futuro nuevas concentraciones de tierras. El latifundio en México ya no era viable económicamente, pues el sistema para su explotación era defectuoso, y esto daría origen a una nueva distribución de la tierra y a un nuevo régimen de propiedad producto de las demandas agrarias revolucionarias.

El artículo 27 constitucional, gestado en el seno del Constituyente de 1916-1917,<sup>6</sup> se transformaría a lo largo de todo el siglo XX en muy diversos sentidos, e incluso contrasentidos. El texto original del artículo, que en un primer momento se vio como el pacto social más importante surgido de la Revolución mexicana, e incluso como una decisión política fundamental en cuanto a la propiedad y tenencia de la tierra en México, experimentaría un cambio muy significativo casi a finales de siglo para conseguir una mayor modernización del campo mexicano. Con ésta y otras justificaciones el citado precepto constitucional fue perdiendo su rostro originario en la medida en que la sociedad mexicana se

<sup>6</sup> Sobre la tenencia de la tierra en México puede verse nuestro artículo “Aspectos históricos del problema agrario en México. Segunda de dos partes. Del México Independiente al Constituyente de 1917”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núm. 235, 2001, pp. 161-192.

transformaba y encontraba las mejores formas de hacerle frente a sus necesidades más imperiosas.

Una de las primeras reformas que el precepto en comentario experimentó fue la que presentó al Congreso, a finales de 1933, el presidente sustituto general Abelardo L. Rodríguez, misma que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1934. Esta reforma tuvo como objetivo principal incorporar al texto del artículo 27 los postulados y principios de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que el Constituyente de Querétaro había declarado como ley constitucional. Por virtud de esta reforma, se atribuyen a la pequeña propiedad la característica de *agrícola* y la necesidad de *estar en explotación*, pero la misma reforma, desde su aprobación, no especificó lo que debía entenderse en uno y otro caso.

Con motivo de esta reforma, el citado precepto constitucional señaló en su fracción XI a las autoridades necesarias para dar cumplimiento a las leyes y reglamentos que se expidieran con base en éste. Tales organismos eran: una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, un cuerpo consultivo agrario, una comisión mixta que funcionara en cada estado, territorio y en el Distrito Federal, comisarios ejidales para cada uno de los núcleos de población, entre otras.

Un cambio también importante que introduce esta reforma constitucional es el relativo a la inclusión del término “núcleos de población” como titulares de derechos agrarios. Así se superan algunos problemas de interpretación que impedían a muchos otros grupos gozar de estos derechos por no reunir las características de pueblos, rancherías, congregaciones, etcétera.

Poco después de que se publicó esta reforma al artículo 27 de nuestra ley fundamental, en enero de 1934 se expediría el Código Agrario, el 9 de abril del mismo año. Éste sería el marco jurídico que regiría al campo tan sólo por escasos tres años, porque el 6 de diciembre de 1936 fue aprobada una nueva reforma a esta disposición constitucional.

A finales de 1936, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, el senador Wilfrido C. Cruz presentó un proyecto de re-

forma que fue aprobado por ambas cámaras. La fracción VII del artículo 27 fue adicionada para declarar de jurisdicción federal los litigios por límites de terrenos comunales y facultar al Ejecutivo federal para que propusiera una solución en cada conflicto que, de ser aceptada por las partes, sería irrevocable. En caso de inconformidad, los interesados podían recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esta reforma se continúa la tendencia inicial de la reforma agraria de sustraer al Poder Judicial el conocimiento de controversias agrarias, para adscribirlas a la competencia administrativa.

En el aspecto legal, el general Cárdenas promulgó un nuevo Código Agrario, el 23 de septiembre de 1940, que establecería, entre otras cosas, que el régimen de explotación podría ser de tipo individual o colectivo; pero en uno y otro caso podrían unirse sus elementos para formar un sistema colectivo o cooperativo de producción; este Código distinguía a los ejidos en: agrícola, ganadero, forestal, comercial, industriales, etcétera. La vigencia de este Código fue muy breve.

La validez del ideario cardenista, sobre todo en materia agraria, se demuestra en los años que siguieron a su gobierno, no tanto en la fidelidad que guardaron los gobernantes que sucedieron al general Cárdenas, sino por el éxito que experimentó el desarrollo económico de México y que, en esencia, fue el resultado directo de las reformas que en el ámbito social apoyó el régimen cardenista.

Una vez superada la etapa de los presidentes militares y al tercer día de iniciada su gestión como presidente de la República —12 de febrero de 1947— Miguel Alemán presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional, específicamente en sus fracciones X, XIV y XV. Estas modificaciones se sustentaban en la concepción de emprender una *nueva etapa de la reforma agraria*, que consistiría, fundamentalmente, en incrementar la producción y la productividad agrícolas, para lo cual debía protegerse a la propiedad privada por tener mayor capacidad que el ejido para responder a dichas expectativas.

El precepto constitucional que venimos comentando no experimentará más reformas hasta la gestión del presidente Miguel

de la Madrid. Es oportuno destacar que durante el periodo en que se mantuvo intacto el artículo 27 de nuestra norma fundamental, los impulsos al campo se hicieron por la vía de las leyes secundarias, y en este contexto hay que destacar en primer lugar la promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, expedida durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, cuyos objetivos, hechos públicos durante su primer informe de gobierno, eran:

☞ Crear las bases para la organización eficiente y productiva en el campo; reconocer la igualdad plena del hombre y de la mujer como sujetos de derecho agrario; a las mujeres del ejido las dota de tierras para formar unidades agrícolas industriales, en las que podrán realizarse tareas productivas de beneficio colectivo; elimina la posibilidad de que las comunidades indígenas sean despojadas de sus tierras, al declarar que éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido confirmadas o tituladas; protege a los campesinos en caso de que se expropien tierras ejidales, sentando las bases para que los ejidatarios puedan dedicarse a otras actividades productivas y descentralizadas, y hace más ágiles los procedimientos agrarios.

Por su parte, el presidente José López Portillo, autoconsiderado el último presidente de la Revolución mexicana, envió al Congreso de la Unión el proyecto de Ley de Fomento Agropecuario, que incluso llegó a ocasionar reacciones en contrario por parte de los legisladores del sector campesino del PRI; pero, una vez superadas éstas, finalmente fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 1981.

La ley agropecuaria definió una política cuyo objetivo básico y explícito era, a grandes rasgos, la formación de “unidades de producción” entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, supervisados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Éste fue el panorama legal y constitucional dentro del cual actuaría el gobierno de Miguel de la Madrid; la crisis económica que experimentó el país casi de principio a fin de su sexenio provocó un rezago importante en las políticas agrarias, que tuvieron que ser sacrificadas para superar los problemas económicos.

No obstante lo anterior, durante este periodo el artículo 27 sería reformado para adicionarle dos fracciones, la XIX y la XX, que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

La fracción XIX señalaba:

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.

Esta adición al texto del artículo en comentario recoge una antigua y permanente demanda de los campesinos: el establecimiento de un procedimiento ágil y expedito. Aunque esta reforma no creó tribunales especializados en la materia, fue el *intro* a su posterior establecimiento.

Por virtud de la fracción XX, lo que se pretendía era elevar la productividad y la eficacia en el campo, Y para ello se exhortaba al Estado para promover el desarrollo rural integral y así lograr el bienestar de los campesinos y su incorporación al desarrollo nacional.

El 30 de noviembre de ese mismo año, el jefe del Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores una iniciativa para *reformular y adicionar* setenta artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Básicamente estas reformas dan contenido a las adiciones realizadas al artículo 27 constitucional aprobadas por el Poder Legislativo. Por ello, la mayor parte de las reformas propuestas por el Ejecutivo tienen que ver con una revisión de las facultades de las autoridades agrarias y con el ajuste de procedimiento para agilizar trámites importantes, estatales y federales. Asimismo, por virtud de estas reformas se transfirió al secretario de la Reforma Agraria una facultad hasta entonces reservada al presidente de la República para expedir y cancelar acuerdos y certificados de inafectabilidad para pequeños propietarios, con el fin de agilizar el trámite agrario.

## SEGUNDA PARTE

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CAMBIÓ EL RUMBO DEL CAMPO EN MÉXICO

## I. INTRODUCCIÓN

Bajo los anteriores antecedentes se cifra la reforma más controvertida del artículo 27 constitucional que se presentó al Congreso de la Unión durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, publicada el 6 de enero de 1992. Las causas, se dijo en su momento, fueron la crisis en la producción agrícola y el aumento constante en la importación de alimentos, provocada por la escasa productividad en el campo. De ahí que el objetivo de dicha reforma haya sido, según se afirmaba, aumentar la producción y la productividad en el agro, con el fin de elevar el nivel de vida de los campesinos, así como revertir los efectos negativos del minifundio con el objetivo de lograr la soberanía alimentaria.

## II. CONTENIDO DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992

No voy a detallar todo el *iter* de la reforma constitucional desde sus causas y objetivos hasta los resultados que con ésta se pretendían obtener; tampoco haré referencia a las múltiples reacciones que dicha reforma motivó no sólo entre amplios círculos de la sociedad, sino incluso en sectores oficialistas afines al gobierno y al Partido Revolucionario Institucional; simplemente destacaré los aspectos más sustanciales de esta llamada “contrarreforma” y que podemos agrupar de la siguiente manera:

- En la nueva legislación agraria el ejido pierde su carácter de *inalienable, inembargable e imprescriptible*; en consecuencia, el campesino puede transmitir sus derechos parcelarios a ejidatarios del mismo ejido. Asimismo, se le permite cambiar al régimen de propiedad privada, con el fin de dar mayor movilidad a la propiedad rústica.
- En relación con la *comunidad*, ésta se regirá por las disposiciones legales del ejido; pero la ley señala que la comunidad conserva su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. Sin embargo, también se autoriza a los comuneros a asociarse con los particulares y a cambiar su régimen a propiedad ejidal, lo cual sujeta a la comunidad, al igual que al ejido, a las disposiciones de la pequeña propiedad.
- La reforma al artículo 27 constitucional, atendiendo a las demandas de un sector de la sociedad, *establece la protección a la integridad de las tierras de los indígenas*, precepto acorde con el primer párrafo del artículo 2o. constitucional, que ordena acatar las costumbres, usos y prácticas de los grupos autóctonos con el fin de respetar el derecho a conservar su identidad.
- El punto más controvertido de la reforma al artículo 27 constitucional es el que se refiere al *fin del reparto agrario*, considerado por mucho tiempo como un dogma de la ideología de la Revolución mexicana. Se sostiene que este principio ya no tenía razón de ser, pues sólo se daban falsas expectativas a los campesinos solicitantes de tierras.
- Asimismo, por medio de la anterior decisión se aumenta la *protección a la pequeña propiedad*, y se indica que en caso de que los pequeños propietarios excedan los límites de la pequeña propiedad sólo se les obligará a vender su excedente, recibiendo el beneficio de su venta.
- Por otro lado, se autoriza la *creación de sociedades mercantiles por acciones en el campo*, las cuales podrán ser propietarias de terrenos rústicos. También se permiten las asociaciones entre particulares con ejidatarios o comuneros a través de contratos de arrendamiento y aparcería.
- En el aspecto institucional hay que destacar la creación de la Procuraduría Agraria, cuya función primordial es la protección de los derechos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Así como el establecimiento de los tribunales agrarios con el fin de hacer la justicia agraria más expedita, pero sobre todo para garantizar la legalidad y el Estado de derecho en el campo.

Los objetivos que se perseguían al reformar el artículo 27 constitucional, según lo estableció la exposición de motivos de la Ley Agraria, pueden resumirse en los siguientes, que obligadamente están concatenados: dar certidumbre al campo mexicano mediante el fin del reparto de tierras; revertir el minifundio; capitalizar el campo; promover la organización y la asociación productiva, así como la circulación de la tierra. No es la finalidad de esta investigación llevar a cabo una evaluación de los alcances de dicha reforma, porque además los datos sobre el particular aún son escasos. No obstante, nos parece oportuno destacar algunos aspectos de la situación reciente del campo mexicano, fundamentalmente con los datos que ofrece el IX Censo Ejidal, con la intención de que dichos comentarios puedan delinear algunos aspectos que sirvan de propuestas para reformas o adiciones a la legislación agraria o bien a la construcción de políticas en la materia.

### III. ALGUNOS EFECTOS DE LA REFORMA DE 1992

Con la reforma de 1992 al artículo 27 tanto la Constitución como la normatividad agraria reconocieron personalidad jurídica a los ejidos y a las comunidades, así como a los posesionarios y avcindados, lo que implicó reconocerles la propiedad de sus tierras y otorgar a cada sujeto agrario la libertad de decidir el destino de su parcela, así como a cada comunidad la posibilidad de disponer de sus tierras y constituir asociaciones de producción para aprovecharlas por la vía directa o mediante contratos que involucraran a las mismas. Así lo entendió el ex presidente Carlos Salinas de Gortari al sostener:

Que los núcleos de población ejidal cuenten con un instrumento adecuado para la correcta aplicación de la Ley Agraria, bajo un marco de absoluta autonomía y con pleno respeto a su voluntad para decidir sobre el destino y la delimitación de las tierras parceladas y de uso común, la regularización y certificación de los derechos ejidales correspondientes, así como la delimitación de las tierras del asentamiento humano, la regularización de las tierras donde se encuentre asentado el po-

blado ejidal, la protección del fundo legal y la obtención de los títulos de solares.<sup>7</sup>

Con base en este objetivo, en 1993 se dio inicio al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede).<sup>8</sup>

☞ El Procede fue un programa voluntario y gratuito y tenía como objetivos:

- Otorgar seguridad jurídica y certeza documental a los ejidos, mediante la entrega de certificados parcelarios, derechos de uso común y títulos de solares.
- Permitir que los ejidatarios y comuneros decidieran libremente en asamblea la delimitación, el destino y la asignación de tierras, así como destinar parte de sus tierras a asentamientos humanos, uso común, área parcelada y asignar derechos, o bien reconocer la tenencia de posesionarios.
- Coadyuvar a la paz social al acreditar plenamente los derechos de propiedad de los ejidos y comunidades.
- Posibilitar la inversión pública y privada en condiciones de seguridad y equidad.

El proceso de certificación de un núcleo agrario duraba 10 etapas que se desarrollaban en un lapso de 280 días.<sup>9</sup>

Durante catorce años de operación del Procede, en los que se invirtieron más de 14 mil millones de pesos, se pudo regularizar

<sup>7</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Madrid, Plaza & Janés Editores, 2000, p. 698.

<sup>8</sup> En sus inicios y de manera sintética, Procede funcionó teniendo como eje el desarrollo de tres asambleas para que los ejidos o comunidades decidieran incorporarse libremente al programa y verse beneficiados con la certificación de tierras.

<sup>9</sup> Este programa fue renovado durante el sexenio del presidente Vicente Fox, quien prácticamente concluyó los objetivos del mismo. En este programa intervenían funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Procuraduría Agraria, del INEGI y del Registro Agrario Nacional. Asimismo, para dicho programa se creó el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SI-SEC), con el que durante toda la administración foxista se le dio un control y seguimiento riguroso de los avances de todo el programa y de cada una de las diez etapas en particular.

casi la totalidad de la propiedad social, equivalente a 103.5 millones de hectáreas; esto es, más del 52% de la superficie del territorio nacional, y se entregaron títulos y certificados al 96% de los más de 30 mil núcleos agrarios que existen en el país.

En diciembre de 2006 se declaró a nivel nacional el cierre oficial del Procede. El avance registrado a esa fecha fue de 28,454 núcleos agrarios; 93'132,667 ha regularizadas; 88'584,657 ha que representan 91.3, 91.7 y 87.8% ha, respectivamente, beneficiando a 4, 445, 213 sujetos agrarios con la entrega de 9'569,129 documentos.

Al declararse el cierre del Procede existían 2,421 núcleos agrarios que no fueron atendidos por dicho programa debido a que no cubrían las condiciones suficientes para ello; es decir, no aceptaron el programa, no pudieron acreditar la titularidad sobre las tierras, enfrentaban conflictos por la tenencia de la tierra, reportaban problemática social interna y no estaba definido el padrón de sujetos. Como consecuencia de lo anterior, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, la Secretaría de la Reforma Agraria puso en marcha a nivel nacional el Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (Fonar), con el propósito de dar certidumbre y seguridad jurídica a la totalidad de la propiedad social del país, que pertenece a ejidos y comunidades.<sup>10</sup>

No obstante que estos programas pudieran considerarse como un objetivo alcanzado —dicho sea de paso por los gobiernos panistas— de la reforma al artículo 27 constitucional, sus detractores sostienen que es un error concebir que dando seguridad a los pequeños propietarios a través de la finalización del reparto agrario a los ejidatarios y comuneros, por medio de la entrega de certificados agrarios se resolverían los problemas del agro mexicano, y que dando facilidades para la asociación, el capital fluiría masivamente al campo.<sup>11</sup>

Asimismo, afirman que si bien se canceló el reparto de tierras bajo la responsabilidad del Estado, a su vez se experimentó una

<sup>10</sup> Estadísticas. *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 42, noviembre, 2009, p. 195.

<sup>11</sup> Morett Sánchez, Jesús Carlos y Cosío Ruiz, Celsa, *op. cit.*, p. 171.

especie de reparto social, pues la mayoría de los sujetos agrarios accedieron mediante la forma de posesionarios, y una parte de ellos fueron regularizados por el Procede, lo que provocó que en dieciséis años accedieran a la tierra 60% más personas de lo que generaron setenta años de reforma agraria. En consecuencia, el ascenso de tierras ejidales y comunales tanto de manera regular como irregular generó, una vez más, que no se conociera con exactitud quién tenía la titularidad de la tierra.<sup>12</sup>

Si bien la suma de datos no nos permite ser altamente optimistas, sí podemos extraer las conclusiones siguientes: *a)* la certificación ha dado en gran medida certeza jurídica, en cuanto a su propiedad, a los hombres y mujeres de nuestro campo; *b)* no es baladí que actualmente se conozca con meridiana exactitud en manos de quién está la propiedad social de nuestro país; *c)* la regularización palmariamente puso de manifiesto que la propiedad de ejidos y comunidades es la forma principal y primordial de tenencia de la tierra en el campo mexicano; *d)* si bien las asociaciones no han sido la constante para capitalizar el campo, es necesario que las políticas agrarias elaboradas por los burócratas del sector tengan presente que los ejidos y las comunidades son las formas prioritarias de tenencia de la tierra del país al que sirven, y por consiguiente deben estar en el centro de las mismas; *e)* asimismo, el legislador debe también orientar sus afanes para contribuir a la tan anhelada capitalización y productividad del agro mexicano, y con ello disminuir los todavía altos índices de pobreza rural que no benefician al desarrollo nacional.

Hemos señalado igualmente que otro de los objetivos de la reforma al artículo 27 constitucional era el de revertir el minifundio; ya desde la administración del presidente Fox se crearon programas que atendían esta problemática, que en ese sexenio se agudizó, pues 58.7% de los ejidatarios poseían menos de cinco hectáreas, y 20% dividió sus predios en tres o más parcelas.<sup>13</sup> Los

<sup>12</sup> Robles Berlanga, Héctor Manuel, “SalDOS de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 38, mayo-agosto, 2008, p. 138.

<sup>13</sup> Mora-Donatto, Cecilia, (ed.), *Actualidad de las políticas agrarias*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 226.

datos más recientes del IX Censo Ejidal reportan datos contrarios a lo que se proponía la reforma de 1992, a saber: el tamaño de la parcela pasó de 9.1 a 7.5 hectáreas por sujeto.

El minifundio, en lugar de disminuir se incrementó por diversas razones, entre otras y en gran medida fue un efecto pernicioso del Procede en virtud de que muchos sujetos agrarios aprovecharon el programa para titular a nombre de sus hijos algunas fracciones de su dotación; en otros casos —como ya hemos dicho— aceptaron nuevos posesionarios y avecindados.

Un asunto directamente asociado al minifundio tiene que ver con el uso productivo de la tierra, situación que constituía otra de las metas de la reforma de 1992. Revertir el minifundio improductivo era el objetivo; sin embargo, a trece años, la capitalización de éste a través de las asociaciones y de un mayor acceso al crédito, ya teniendo la certificación de la propiedad, aún no se ha logrado.

A partir de la certificación de los núcleos agrarios se esperaba una reactivación productiva en el sector social a través de mayor inversión de manera individual o en asociación; en 73% de los núcleos agrarios regularizados se mantuvo con cambios la superficie sembrada, inclusive disminuyó en 16% de los núcleos, y en tan sólo 11% se dio un aumento.<sup>14</sup> Así pues, la tierra se fraccionó, y actualmente contamos con más sujetos en más o menos la misma proporción de tierra con parcelas más pequeñas. Esta situación no se presenta sólo en la propiedad social, sino también en la privada.

Por un lado, el objetivo de promover unidades de producción más grandes y productivas que permitan economías a mayor escala debe seguir siendo una meta a desarrollar por las autoridades del sector. Asimismo, es necesario construir políticas públicas e incentivar fuentes de crédito que vean en el minifundio la unidad productiva predominante en el campo mexicano.

Los retos que tiene frente a sí el campo mexicano pasan inexcusablemente por entender las necesidades y los problemas del ejido y la comunidad que tienen como común denominador el tema del minifundio. Asociado a la anterior realidad es necesario

<sup>14</sup> Morett Sánchez, Jesús Carlos y Cosío Ruiz, Celsa, *op. cit.*, p. 173.

capitalizar al campo de manera permanente, generar condiciones que lo vuelvan atractivo para la inversión.

Frente a la anterior realidad subsisten dos áreas de oportunidad en el campo de nuestro país que derivan del inevitable envejecimiento rural: la necesidad de provocar el relevo generacional y la feminización del campo. No analizaremos exhaustivamente estos temas, pero es evidente que frente al envejecimiento de la población del campo es necesario generar y propiciar el arraigo de los jóvenes del medio rural en los núcleos agrarios mediante el impulso y desarrollo de programas que les permitan encontrar una forma de vida digna. Fomentar el traslado de derechos parcelarios en propiedad social y el acceso al aprovechamiento y el uso temporal de tierras ejidales: otorgar incentivos a los adultos mayores que fomente la recirculación de la tierra hacia los jóvenes, son sólo algunos de los caminos que se tendrán que recorrer para consolidar el relevo generacional en el campo. Conviene no olvidar que el relevo generacional es fuente de posibles conflictos en un medio poco acostumbrado a formalizar y actualizar su lista de sucesores ante el Registro Agrario Nacional.

Por otra parte, la presencia de la mujer en el medio rural es cada vez más evidente si al inicio de la década de los setenta había una mujer por cada cien varones. Para 2005, veinte de cada cien sujetos agrarios eran mujeres. En el IX Censo Ejidal, y en comparación con el que le precedió, se notó un incremento de 41% en seis años. Dicho padrón reportó a 1,000,165 mujeres como poseedoras de derechos a una parcela o tierras de uso común en los ejidos y comunidades. Dicha situación no tiene precedente en nuestra historia reciente; por ello es necesario replantear y repensar proyectos con perspectiva de género que permitan el desarrollo integral de las mujeres del campo.

En otro aspecto, las modificaciones al artículo 27 constitucional provocaron la promulgación de una nueva Ley Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero de 1992, y la aprobación de la primera Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en esa misma fecha. Conviene señalar que la Ley Agraria es actualmente el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México. Así lo confirma

su artículo 1o. que señala: “la presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria...”.

☞ La Ley Agraria es un ordenamiento que consta de 200 artículos principales, más 8 transitorios. La misma se divide en diez títulos que se cuentan así: título primero: “Disposiciones preliminares”; segundo: “Del desarrollo y fomento agropecuario”; tercero: “De los ejidos y comunidades”; cuarto: “De las sociedades rurales”; quinto: “De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales”; sexto: “De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales”; séptimo: “De la Procuraduría Agraria”; octavo: “Del Registro Agrario Nacional”; noveno: “De los terrenos baldíos y nacionales”; décimo: “De la justicia agraria”.

Durante estos más de veinte años de la expedición de la Ley Agraria,<sup>15</sup> ésta ha sido reformada en diversas ocasiones. Las primeras reformas a su articulado se realizaron a un año y meses de su publicación en el *Diario Oficial*, todavía durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, que se realizaron a los artículos 166, 170 párrafos 1o. y 2o., 178, 185 fracción VI y 198 fracción I y se adicionaron los artículos 173, 180, 185 y 191, con la finalidad de aclarar diversos aspectos procesales relativos a la justicia agraria.<sup>16</sup> Después de una frustrada reforma integral a la Ley Agraria que, con un amplio consenso, se presentó en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados mediante la iniciativa de Ley Federal Agraria, y que lamentablemente no prosperó,<sup>17</sup> las reciente reformas que ha experimentado dicha Ley

<sup>15</sup> Con la entrada en vigor de la Ley Agraria se derogaron los siguientes ordenamiento: Ley Federal de la Reforma Agraria; Ley General de Crédito Rural; Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina; *Ley de Fomento Agropecuario*. Se derogan, asimismo, todas las demás disposiciones que se opusieran a las previstas en la nueva Ley Agraria. También, por la vía de los artículos transitorios, se determinó que “en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada de la presente Ley”.

<sup>16</sup> Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1993.

<sup>17</sup> A lo largo de más de dos años, la Secretaría de la Reforma Agraria sostuvo reuniones con un gran número de organizaciones campesinas y de productores

han sido durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, a saber: el artículo 80 fue reformado para establecer la caducidad del derecho del tanto de la cónyuge, concubina e hijos.<sup>18</sup> El artículo 72 fue reformado para ampliar la edad de los hijos de los ejidatarios para participar en las actividades de la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud; así como para posibilitar la participación en programas de financiamiento a fin de sustentar la puesta en marcha y costos de operación de dicha unidad productiva.<sup>19</sup> El artículo 164 también fue reformado a fin de establecer en cuatro fracciones diversas directrices que deben seguir los jueces agrarios al momento de dictar sus resoluciones en las controversias de las que conozcan.<sup>20</sup> Asimismo, el artículo 30 fue modificado con el objetivo de precisar los alcances de la representación de un mandatario en asamblea.<sup>21</sup>

Las diversas reformas que ha experimentado el artículo 27 constitucional a lo largo del siglo pasado, sumadas a las de la Ley Agraria, han transfigurado, desde luego, al derecho agrario mexicano. No obstante, es evidente la necesidad de reforzar las normas que contribuyan a detonar la tan ansiada etapa de productividad que impone la necesaria soberanía alimentaria.

que lograron el consenso en torno a un paquete de reformas y adiciones a la Ley Agraria y a la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios, el cual se presentó como iniciativas de ley el 30 de marzo y el 14 de abril de 2005, pero no prosperaron. Al violar la Ley Orgánica del Congreso, el proceso legislativo de dicha ley quedó trunco. El dictamen fue aprobado el 7 de diciembre de ese mismo año, por la Comisión parlamentaria de Reforma Agraria y sometido al Pleno el 13 de diciembre, en donde se votó en lo general, haciéndose diversas reservas en lo particular, que nunca fueron debatidas por el Pleno. Véase *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1903-III, del 13 de diciembre de 2005. Sobre los trabajos que llevaron a dicha iniciativa puede verse Mora-Donatto, Cecilia, *Actualidad de las políticas... op., cit.*, pp. 173-175.

<sup>18</sup> Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de abril de 2008.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 3 de junio de 2011.

<sup>20</sup> *Ibidem*, 22 de junio de 2011.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 17 de enero de 2012.

TERCERA PARTE  
JUSTICIA PARA EL CAMPO MEXICANO

## I. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA JUSTICIA AGRARIA

Antes de emprender el análisis de las vías jurisdiccionales para la defensa de los derechos agrarios, es oportuno hacer algunos comentarios sobre los tribunales agrarios; fundamentalmente por dos razones, no sólo porque en éstos se sustanciarán los juicios agrarios, sino también porque por primera vez en la historia de México se sustraerá del ámbito administrativo la cuestión agraria para ser atendida, según parece, de una vez y para siempre, por órganos jurisdiccionales especializados en la materia. Dicho de otra manera, la creación de los tribunales agrarios sustituye el procedimiento mixto administrativo-judicial que se había seguido hasta la reforma, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.

De esta manera, a través de la reforma del 6 de enero de 1992 se retoma una solicitud constante para constituir tribunales agrarios; así lo establece, a partir de entonces, la fracción XIX del artículo 27 constitucional. Es esta fracción la que le otorga una importancia relevante —para el enjuiciamiento agrario— a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; este ordenamiento es, a nuestro juicio, una ley emanada de la Constitución, cuyo objetivo es ordenar y organizar la justicia agraria mexicana.

Si, como puede apreciarse, la Ley Agraria se ocupa de normar todo lo relativo a los temas agrarios en su conjunto, la nueva Ley

Orgánica de los Tribunales Agrarios regula y organiza solamente un aspecto, pero no por ello menos importante, que es el relativo a la justicia agraria. De ahí que a dicha Ley Orgánica se le atribuya un carácter especial. Este es el lugar donde hay que dejar claro que en caso de conflicto entre ambos ordenamientos prevalecerá, en todo lo relativo a los tribunales agrarios, su Ley Orgánica, no porque ésta posea una jerarquía normativa superior a la Ley Agraria, sino, precisamente, por su característica de ser una ley especial.

La creación de los tribunales agrarios atiende a diversas necesidades, entre otras, a que la impartición de justicia en el agro sea ágil, pronta y expedita; garantice la seguridad jurídica en el campo y establezca mecanismos y reglas claras para la solución de las controversias que se presenten en materia agraria. Para conseguir lo anterior, se pretendió que dicha Ley fuera accesible y clara para todos sus destinatarios y se convirtiera en un instrumento efectivo de defensa que coadyuvase a alcanzar la justicia que siempre han demandado los hombres y las mujeres del campo.

☞ La estructura de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios es breve; consta de 30 artículos principales y cinco transitorios. La misma se integra por ocho capítulos que se enumeran como sigue: primero: “Disposiciones generales”; segundo: “Del Tribunal Superior Agrario”; tercero: “De los magistrados”; cuarto: “De la designación de los magistrados”; quinto: “De los tribunales unitarios”; sexto: “Del secretario general de acuerdos y demás servidores públicos”; séptimo: “De los impedimentos y las excusas”; octavo: “De las responsabilidades”.

Como se desprende del enunciado del contenido de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, queda claro que la jurisdicción agraria se compone de: el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios.

## II. CONCLUSIÓN DEL REZAGO AGRARIO

El rezago agrario estuvo íntimamente vinculado a los procedimientos transitorios, se trató de juicios temporales y, en consecuencia, pasajeros, es decir, destinados a desaparecer en un periodo relativamente breve. En realidad, como sostiene el doctor Sergio García Ramírez:

la primera etapa de esos procedimientos transitorios prácticamente ha cesado, puesto que terminó el reparto de tierras, asunto jurídico y político en el que aquéllos se sustentaban, y en tal virtud ya no hay nuevos planteamientos que generen trabajo de este género ante las autoridades administrativas y los tribunales agrarios. En la gran mayoría de estos asuntos ha concluido la tramitación de las primeras etapas, y hoy sólo resta un tramo del procedimiento y la resolución definitiva a cargo de los tribunales.<sup>22</sup>

Con relación a ellos, conviene destacar la importancia de dos artículos transitorios de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, a saber: el cuarto y quinto, porque fueron muy importantes para el régimen agrario de la primera etapa inmediata posterior a la publicación de dicha Ley, sobre todo en lo que respecta:

- a) Al procedimiento para el desahogo del “rezago agrario”; es decir, la dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, y nuevos centros de población;
- b) La atención de los demás casos litigiosos pendientes de solución en esa fecha.

El artículo cuarto transitorio alude a los asuntos relativos al denominado “rezago agrario”, correspondiente a procedimientos ya iniciados al momento de entrar en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. O bien, como refiere la propia Ley, a asuntos “actualmente en trámite” pendientes de “resolución definitiva”, mismos que se pondrán en “estado de resolución” y se turnarán

<sup>22</sup> García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 3a. ed., 2015, pp. 296 y 297.

los expedientes “debidamente integrados” al Tribunal Superior Agrario.

Como puede inferirse, dicha disposición transitoria obliga a las autoridades anteriormente encargadas —entiéndase, comisiones agrarias mixtas, gobernadores de los estados, secretario de la Reforma Agraria y sus delegaciones, cuerpo consultivo agrario— de los procedimientos en materia de “rezago agrario” a continuar con el procedimiento en los términos del texto constitucional “original” (esto es, el anterior a la reforma del 6 de enero de 1992) y de conformidad con la Ley Federal de la Reforma Agraria, hasta agotar todos los actos previos a la resolución presidencial. De esta manera, este tipo de juicios deben quedar listos para dictar sólo la decisión definitiva, pero no actos de procedimiento anteriores a ésta.

Pese a lo anterior, el propio precepto en su párrafo último señala una salvedad a la integración de expedientes por las autoridades antes mencionadas, que señala: “Si a juicio del Tribunal Superior o de los tribunales unitarios, en los expedientes que se reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio tribunal”. En virtud de esta disposición queda claro que en los casos en que hubiera otras deficiencias en el procedimiento, los expedientes se regresarán a las autoridades administrativas para que éstas puedan “integrarlos” y ponerlos en “estado de resolución”. Pero tratándose de la garantía de audiencia, entendida en su sentido más amplio —que iría desde el conocimiento de la cuestión litigiosa hasta la producción de alegatos, pasando por la aportación de pruebas— deberá desahogarse sin la intervención de la autoridad administrativa ante el propio tribunal.

Una vez que el Tribunal Superior Agrario haya recibido los expedientes —continúa el artículo cuarto transitorio—, los turnará a los tribunales unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; o para que resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población.

En relación con el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que señala:

☞ Los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encuentren actualmente en trámite, se remitirán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones para que en su oportunidad se turnen para su resolución a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial...

Hay que advertir una palmaria contradicción entre el precepto transcrito y el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, el cual señala en su párrafo tercero que la transferencia de los asuntos a los tribunales agrarios se hará “en el estado en que se encuentren, una vez que aquéllos entren en funciones”. Ante esta doble normativa sobre el mismo supuesto, en la práctica se ha preferido la aplicación de la disposición transitoria de la Ley Agraria, por considerar que ésta permite un tratamiento más expedito y mejor garantizado, jurídicamente, de los casos litigiosos en trámite.

Con base en dicha normatividad, los tribunales agrarios le hicieron frente al rezago agrario. Los primeros expedientes provenientes de la Secretaría de la Reforma Agraria fueron recibidos el 12 de junio de 1992. En 1993 fueron recibidos 1,860 asuntos de competencia del Tribunal Superior y 14,696 de los tribunales unitarios. Dichos expedientes técnicamente constituyeron el rezago agrario. El 21 de agosto de 1997, el entonces presidente, Ernesto Zedillo, declaró formalmente el fin del rezago agrario de tierras, aguas y bosques, por acción de dotación, ampliación y nuevos centros de población, así como de restituciones, reconocimientos y titulación de bienes comunales, entre otras acciones agrarias.

Resulta evidente que esos fueron los primeros preceptos que se aplicaron de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los cuales en su lapso de vigencia han sido objeto de dos reformas, que han pretendido ajustar el funcionamiento de los tribunales agrarios. La primera de ellas devino en derecho positivo el 9 de julio de 1993, y la otra el 23 de enero de 1998.

### III. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

Ante la actual regulación agraria, que desde luego incluye los preceptos transitorios antes descritos, podemos afirmar que actualmente son tres los grandes grupos de procedimientos agrarios vigentes, a saber: el primero está integrado precisamente por los procedimientos transitorios aludidos; el segundo por el procedimiento ordinario que se desarrolla ante los tribunales unitarios y el Tribunal Superior Agrario; el tercero y último lo integrarían los procedimientos especiales.

Nuestra atención se concentrará en cómo se sustancian las diversas cuestiones litigiosas en materia agraria al amparo del procedimiento ordinario establecido por la Ley Agraria; empezaremos por analizar el procedimiento ordinario a través del cual se someterán en la mayor parte de los casos las controversias agrarias a la jurisdicción de la materia.

#### 1. *Juicio ordinario. Primera instancia*

Antes de entrar a conocer las etapas que integran el juicio agrario es pertinente señalar que, a diferencia de la parcialmente derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, que establecía diversos procedimientos para la solución de las controversias agrarias, *la actual Ley Agraria establece un solo procedimiento común para solucionar todos los litigios agrarios.*

##### A. *Demanda*

Cuando se hace alusión al inicio de un procedimiento, en cualquiera de las diversas ramas del derecho, suele afirmarse que el conducto idóneo para poner en movimiento la “maquinaria procesal” es la demanda; el caso del procedimiento agrario no es la excepción. La demanda es, por tanto, el primer acto del proceso que recoge las pretensiones que el interesado desea llevar a juicio. La demanda es la primera pieza con la que se da inicio a la relación jurídico-procesal, y con ella nace el proceso.

En el ámbito agrario, señala la propia ley, “el actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia” (artículo 170); en ésta se hacen valer los hechos controvertidos, se ofrecen y aportan pruebas, se formulan alegatos, se proponen los sustentos jurídicos correspondientes, se interponen medios de impugnación, etcétera. En suma, en la demanda la parte actora formula su pretensión; es decir, su reclamación concreta frente a la parte demandada, que puede consistir en un dar, hacer o no hacer, en relación con un determinado bien jurídico.

Por otra parte, como señala la Ley Agraria, la demanda puede expresarse de manera verbal, es decir, por comparecencia ante el órgano jurisdiccional, un rasgo de oralidad de este juicio. En este caso el demandante debe presentarse personalmente ante el tribunal para expresarle, de viva voz, su pedimento, con el fin de que dicha autoridad ponga por escrito los términos de la solicitud del demandante y se proceda o no, según sea el caso, al ejercicio de la acción. En este supuesto la propia ley de la materia autoriza solicitar a la Procuraduría Agraria para que coadyuve —auxilie al compareciente— en la formulación de la demanda por escrito de manera concisa. Asimismo ordena que la actuación de dicha Procuraduría se apegue a “los principios de objetividad e imparcialidad debidas”.

En consecuencia, la demanda siempre constará por escrito, ya sea porque así la presentó el actor o porque aunque se presentó de manera verbal, la Procuraduría Agraria coadyuvó a su formulación por escrito; lo anterior garantiza, desde luego, la observancia de las garantías que asisten al demandado, quien debe conocer qué es lo que se le reclama y por quién, conocimiento que no existiría si la demanda no se recogiera por escrito.

Hay que recordar que en materia agraria y tratándose de núcleos de población ejidales o comunales, así como de ejidatarios y comuneros, el tribunal deberá suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, según lo dicta el último párrafo del artículo 164 de la propia Ley.

Todo lo anterior en lo que hace al fondo de la demanda, pero en cuanto a la forma de ésta, la misma deberá cumplir, según el Tribunal Superior Agrario, con determinados “requisitos indis-

pensables”, que se desprenden de la Circular 3/92 relativa a las omisiones en las demandas presentadas ante los tribunales agrarios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 8 de enero de 1993. Que se corresponden con los establecidos en el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### *B. Requisitos de la demanda*

De acuerdo con todo lo dicho hasta aquí, queda claro que toda contienda judicial agraria iniciará por una demanda, en la cual, de acuerdo con la Circular 3/92, se expresará:

#### *a. El tribunal ante el que se promueve*

En relación con este tema, hay que recordar que las demandas deben formularse ante un juez competente. Para precisar cuál es el juez competente deben tenerse en cuenta los diversos criterios que determinan la competencia —*v.g.* jurisdicción, materia, grado, territorio—. Este requisito se cumple aludiendo al órgano jurisdiccional competente, sin referirse al nombre de la persona que ocupa el cargo.

En este sentido, debe tomarse en cuenta el artículo 168 de la Ley Agraria, que señala:

Cuando el tribunal, al recibir la demanda o en cualquier estado del procedimiento agrario, se percate de que el litigio o asunto litigioso no es de su competencia, en razón de corresponder a otro tribunal de diversa jurisdicción o competencia por razón de la materia, de 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 por incompetencia por razón de territorio.

#### *b. Nombres y domicilios del actor y del demandado*

Es claro que por tratarse del primer escrito que abre el juicio agrario, la demanda debe contener no sólo el nombre, sino tam-

bién el domicilio del actor, así como el nombre del demandado y lugar en el que se efectuará el emplazamiento. El domicilio de éste, establece el artículo 171 de la Ley Agraria, puede ser: su finca, parcela, oficina o principal asiento de negocios, o el lugar en el que labore. Si no se conoce el domicilio deberá indicarse para los fines que en este caso prevé el artículo 173, y que examinaremos más adelante.

*c. Lo que se pide o demanda, expresándolos en términos claros y precisos*

Es en este lugar en donde deben precisarse las pretensiones del actor; es decir el dar, hacer o no hacer que reclame del demandado, así como el bien en el que recae la conducta pretendida. Es decir, en esta parte de la demanda debe determinarse el bien que se exige, y, como señala la Circular 3/92, si la materia del juicio es un terreno, éste deberá localizarse, señalando poblado, municipio y estado en que se encuentra. También deberán señalarse la superficie, los linderos y colindancias y, de ser posible, anexar un croquis para facilitar su ubicación. Es conveniente que el actor determine con exactitud cada una de las pretensiones que reclama en su demanda.

*d. Hechos en que el actor funde su petición*

En este sentido, los hechos deben narrarse sucintamente, con claridad y precisión, y de preferencia numerase, para que esto facilite al demandado no sólo la contestación de la demanda, sino también para que cuando ofrezca pruebas pueda relacionarlas de manera precisa con cada uno de los hechos que pretenda probar.

Es conveniente que el actor seleccione los hechos, de tal manera que los que exponga en la demanda sean solamente los que han dado motivo directo al litigio, y en los cuales el demandante o actor justifique su pretensión.

### *e. Fundamentos de derecho*

En la demanda el actor debe citar los preceptos legales aplicables al caso en conflicto. Este requisito suele concretarse, en la práctica, citando los números de los artículos que se consideren aplicables al caso tanto de la Ley Agraria como de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Ya hemos señalado que cuando la demanda es omisa en este punto, el tribunal suplirá la deficiencia de acuerdo con el último párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria. En este lugar también puede invocarse la jurisprudencia de los tribunales, entre otros del Superior Agrario.

### *f. Copias para correr traslado, tanto de la demanda como de los documentos anexos*

En este caso los documentos que acompañan a la demanda son aquellos en los que se funda la pretensión; entendiéndose por éstos todos los documentos de los cuales emana el derecho que se invoca, si dispone de ellos; en caso contrario, deberá señalar los archivos o lugares en que pueden ser vistos y cotejados. En general, se trata de todos los documentos que posea el actor y que puedan servir como pruebas para reclamar su derecho.

Asimismo, es preciso acompañar a la demanda una copia de ésta y de los documentos relacionados con la misma, para ser entregados al demandado (artículo 178 de la Ley Agraria), además de la copia que quiera conservar en su poder el demandante en la que se deje constancia de recibido por parte del tribunal.

### *C. El tribunal agrario frente a la demanda*

Una vez que ha sido presentada la demanda y sus anexos ante el tribunal, el magistrado puede dictar su resolución en tres sentidos:

- a) Admisión de la demanda y radicación del juicio. El magistrado puede, en primer término, admitir la demanda, por considerar

que reúne los requisitos de forma y fondo señalados anteriormente, se han anexado los documentos y copias necesarias, por lo que se dará paso a la siguiente fase, que dispondrá el emplazamiento. Es preciso decir que este acto de admisión no significa que el magistrado haya aceptado como legítimas las pretensiones del actor; sólo ha resuelto su admisibilidad, y no ha decidido nada en relación con su fundamentación o eficiencia; esto no lo hará hasta el momento de dictar sentencia.

- b) Dictar auto de prevención. Una segunda posibilidad es que el magistrado dicte un auto de prevención, siempre que se presenten en la demanda “irregularidades o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente”. En este supuesto el actor contará, de acuerdo con el artículo 181 de la Ley, con ocho días para subsanar las deficiencias. Por cierto que la Ley Agraria no precisa qué ocurrirá si el promovente no subsana las irregularidades u omisiones dentro del plazo fijado por dicho precepto. Sin embargo, la Circular 3/92 señala que “si el actor insistiere en presentar la demanda, aun con omisiones, el tribunal deberá recibirla. En este caso... en el auto de prevención se dará vista a la Procuraduría Agraria, para que intervenga conforme a las atribuciones que la ley le confiere”. Asimismo, dicha circular afirma que ante omisiones en la demanda, el desechamiento de ésta deberá ser, solamente, la última y extrema opción del tribunal.
- c) Desechamiento. Por último, el magistrado también puede desechar la demanda cuando considere que no reúne los requisitos legales ni indispensables y sus defectos sean insubsanables; por ejemplo, que la demanda se entable por una vía procesal inadecuada.

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 170, cada demanda debe constar en un registro, que llevarán los tribunales, y en éste se asentarán, por día y mes, los nombres de actores y demandados, así como el objeto de la demanda. En este contexto, la Ley Agraria se refiere al libro de gobierno, en el cual, mediante anotaciones breves, se pueden conocer los principales pasos del procedimiento agrario, desde la presentación de la demanda hasta la sentencia de primera o segunda instancia, incluso la impugnación que se hubiera interpuesto a través del juicio de amparo.

## D. *Desistimiento*

Antes de abordar el tema del emplazamiento, es oportuno hacer referencia a las posibilidades que tiene el actor para desistirse; así, en la doctrina suelen distinguirse tres tipos de desistimiento, a saber: de la demanda, de la instancia y de la acción.

En el desistimiento de la demanda, lo que sucede es que el actor retira el escrito de demanda antes de que ésta haya sido notificada al demandado. En este caso la relación procesal aún no ha surgido. El desistimiento de la instancia implica, por el contrario, que el demandado ha sido llamado al juicio y, entonces, se requerirá su consentimiento expreso para que surta efectos el desistimiento del actor; si éste no se produce, el juicio seguirá su curso. Por último, en el desistimiento de la acción lo que en realidad se presenta es una renuncia del derecho o de la pretensión, en cuyo caso el desistimiento prospera aun sin el consentimiento del demandado.

## E. *El emplazamiento y sus efectos*

“Emplazar” significa, en términos generales, conceder un plazo para la realización de determinada actividad procesal. En este sentido, puede haber a lo largo del procedimiento diversos emplazamientos; pero existe uno de singular importancia que es ejecutado por el notificador, secretario o actuario (según se desprende del artículo 171 de la Ley Agraria), en virtud del cual el Tribunal hace del conocimiento del demandado la existencia de una demanda en su contra, así como del auto que la admitió, concediéndole un plazo para que la conteste. El documento en el que se lleve a cabo el emplazamiento debe incluir por lo menos: 1) el nombre del actor, 2) lo que se demanda, 3) la causa de la demanda, 4) la fecha y hora de la audiencia (artículo 170, párrafo segundo, de la Ley Agraria).

De esta manera, puede afirmarse que el emplazamiento del demandado consta de dos elementos: la notificación, a través de la cual se comunica al demandado que se ha presentado una demanda en su contra, y que ésta ha sido admitida por un tribunal com-

petente, y un emplazamiento, en sentido estricto, a través del cual se otorga al demandado un plazo para que conteste la demanda.

Se trata, en este caso, del emplazamiento a juicio de una de las “formalidades esenciales del procedimiento”, que se sustenta en las garantías individuales que se conceden al demandado, con fundamento en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución; que además le aseguran, a grandes rasgos, audiencia, defensa, que los actos en relación con el demandado y con motivo del procedimiento sean dictados por autoridad competente, consten por escrito, estén motivados y fundados, así como que se le garantice el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades que al actor.

Como se desprende de lo hasta aquí señalado, el emplazamiento es un acto procesal de suma importancia, y el mismo produce ciertos efectos, como son:

- *Prevenir el juicio en favor del tribunal que lo hace.* Esto es, que el tribunal que primero haya hecho el emplazamiento conserva la competencia en caso de que haya varios jueces que puedan conocer del asunto.
- *Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el tribunal que lo emplazó, siendo competente al tiempo de la notificación.* Este efecto impide que, a gusto del demandado, se pueda llevar el juicio ante otro tribunal más afín con sus intereses.
- *Imponer la carga de contestar la demanda al demandado ante el tribunal que lo emplazó, dejando a salvo el derecho de promover la incompetencia.* La obligación de contestar la demanda, decíamos anteriormente, es un elemento del emplazamiento que corre a cargo del demandado.
- *Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial.*

Con base en el emplazamiento aparece el otro sujeto de la controversia agraria: *el demandado* y con él sus primeros actos procesales; es decir, el recibo de la demanda y la suscripción de la cédula mediante la cual el tribunal, por medio del actuario o notificador, le remite aquélla y, posteriormente, la contestación de la demanda.

Es oportuno señalar, antes de abordar la siguiente etapa del procedimiento, que en ocasiones no es tan fácil hacer el empla-

zamiento; por ello, la Ley Agraria, en su artículo 173, regula los siguientes supuestos:

- a) Si el emplazamiento no puede efectuarse porque no se conoce bien el domicilio del demandado o el lugar donde tenga el asiento de sus negocios, o cuando viviendo o trabajando en un lugar se negaren la o las personas requeridas a recibir el emplazamiento, la notificación se podrá hacer donde se encuentre el demandado.
- b) Si ocurre que el actor desconoce el domicilio del demandado o que éste sea una persona sin domicilio fijo o se ignore dónde se encuentre, el tribunal acordará que el emplazamiento o la notificación se haga por edictos, que se publicarán 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*, así como en la oficina de la presidencia municipal que corresponda a la región en que esté ubicado el inmueble relacionado con el procedimiento agrario; y en los estrados del tribunal.
- c) Si el interesado no se presenta dentro del plazo de quince días, contados a partir de la fecha de la última publicación, o no comparece a la audiencia de ley, las subsecuentes notificaciones se harán en los estrados del tribunal.
- d) Cuando no se señale domicilio para recibir notificaciones personales, éstas se harán en los estrados del tribunal.

Finalmente, el artículo 174 concede al actor el derecho de acompañar al secretario o actuario que practique el emplazamiento para hacerle las indicaciones que faciliten la entrega.

#### F. *Contestación de la demanda*

Las diversas actitudes que el demandado puede asumir frente a la demanda, una vez que se le ha concedido la oportunidad procesal de defenderse, son muy variadas, pero las podemos agrupar genéricamente en dos: contestar o no contestar la demanda.

Como mencionábamos, uno de los efectos del emplazamiento es imponer al demandado la carga de contestar la demanda, pero contestar la demanda no es una obligación para el demandado,

sino una carga procesal; si el demandado contesta la demanda realizará un acto en su propio beneficio; si no lo hace, no recibirá ninguna sanción, como ocurriría si se tratara de una obligación, simplemente se colocará en una situación jurídica procesal desfavorable en relación con la sentencia.

La contestación de la demanda es el acto procesal en el que el demandado se defiende de las pretensiones que el actor ha expuesto al tribunal, expresa su versión de los hechos, invoca el derecho que a su interés conviene y postula, por lo tanto, una sentencia desestimatoria de las pretensiones del actor. Con la contestación de la demanda queda fijada la litis; es decir, el conflicto del que, en adelante, conocerá el tribunal, salvo excepciones o defensas supervenientes o ignoradas y la reconvención. Por consiguiente, al contestar la demanda, el demandado puede:

- Aceptar las pretensiones del actor (*allanamiento*).
- Reconocer que los hechos afirmados por el actor en la demanda son ciertos (*confesión*).
- Negar que los hechos afirmados por el actor, en su demanda, sean ciertos, o decir que los ignora, por no ser propios (*negación de los hechos*).
- Negar que el demandante tenga derecho a las pretensiones que reclama en su demanda (*negación del derecho*).
- Oponerse al proceso aduciendo el incumplimiento de presupuestos procesales (*excepciones procesales o dilatorias*).
- Oponerse al reconocimiento, por parte del tribunal, de los derechos alegados por la parte actora, afirmando, en contra de las pretensiones de ésta, la existencia de hechos extintivos, modificativos o imperativos de la relación jurídica material invocada por el demandante (*excepciones sustanciales o perentorias*).
- Formular nuevas pretensiones contra la parte actora, aprovechando la relación procesal que se ha establecido (*reconvención o contrademanda*).

Según puede afirmarse, con la mirada puesta en el cuadro que antecede, en su contestación, el demandado hace valer defensas o excepciones dirigidas a desacreditar el dicho del actor, modificando los hechos que aquél refiere o proporcionando su propia interpretación de ellos. Se trata, en concreto, de enfrentar y con-

trarrestar el ataque contenido en la demanda. En otros supuestos como el allanamiento, el demandado se somete a las pretensiones del actor, y mediante la confesión admite que determinados hechos afirmados por el actor en su demanda son ciertos. La confesión en rigor sólo puede referirse a los hechos; la determinación del derecho corresponde al tribunal.

La contestación de la demanda puede llevarse a cabo, al igual que la demanda, por escrito o a través de comparecencia, misma que también terminará convirtiéndose en un documento escrito elaborado por la Procuraduría Agraria. El demandado, ordena el artículo 178, contestará la demanda a más tardar en la audiencia, situación que deja claro que dicha contestación puede presentarse en algún momento anterior. Pero la contestación de la demanda presenta otros problemas vinculados con la comparecencia en la audiencia, que merece la pena examinar; la forma en que procederemos a su explicación será formulando interrogantes y señalando las diversas hipótesis que ofrece la Ley Agraria.

¿Qué sucede cuando el demandado no contestó la demanda antes de la audiencia?

Podrá dar respuesta a la demanda durante el desahogo de la audiencia.

¿Qué pasa si el demandado no está presente en la audiencia en virtud de que no fue debidamente emplazado?

Si lo solicita el demandante, se volverá a emplazar conforme a derecho; no existiendo perjuicio para el demandado, que derive de su ausencia (artículo 184).

¿Qué ocurre si en la audiencia no están presentes el actor ni el demandado, habiéndose emplazado debidamente a éste?

Se tiene por no practicado el emplazamiento, que se ordenará de nuevo si lo pide el demandante. En este caso no hay perjuicio para el demandado (artículo 184).

¿Qué sucede si el demandado está presente, pero no el actor?

Se impondrá al actor una multa equivalente al monto de uno a diez días de salario mínimo de la zona de que se trate. Si no se ha pagado la multa no se emplazará nuevamente para

el juicio. En este caso tampoco hay perjuicio para el demandado (artículo 183). En este sentido hay que destacar que la ley considera que la presencia del actor es una obligación y no sólo una carga como lo es respecto del demandado; por tanto, ante el incumplimiento es viable el establecimiento de una sanción.

¿Qué pasaría si el demandado debidamente emplazado, según ha podido comprobar el tribunal, no está presente en la audiencia cuando se le llama a contestar la demanda?

La audiencia tendrá que continuar y el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la otra parte, salvo cuando se demuestre que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor a juicio del propio tribunal (artículo 185 fracción V). En definitiva: la falta de comparecencia del demandado que fue debidamente notificado lo coloca, según es común expresarlo en el derecho civil, en situación de rebeldía. En sentido contrario, si logra demostrarse que no asistió a la audiencia por caso fortuito o fuerza mayor, no se entenderá que el demandado acepta o confiesa la demanda, sino que se le permitirá contestarla expresamente.

¿Qué ocurre si el demandado comparece durante la audiencia, pero después del momento en el que se le llamó para contestar la demanda?

Continuará la audiencia con su intervención según el estado en que se halle y no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción si no demostrare el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor que le impidió presentarse a contestar la demanda.

Antes de concluir los comentarios relativos a la contestación de la demanda, es oportuno hacer unas observaciones especiales sobre la figura de la reconvencción que implica la formulación de una contrademanda.

La reconvencción es la pretensión que el demandado deduce al contestar la demanda, por lo cual se constituye al mismo tiempo en demandante del actor, a fin de que se fallen las dos pretensiones en una sola sentencia. Es, por decirlo con toda claridad, la actitud más enérgica que puede adoptar el demandado, pues

su respuesta no sólo se limita a contradecir las pretensiones del actor ni a oponer obstáculos procesales, sino que, aprovechando la relación procesal ya establecida, formula una nueva pretensión contra el demandado. Es, en suma, un medio procesal mediante el cual el demandado deviene en actor de una nueva relación procesal. Esta nueva pretensión que ofrece el demandado, por la vía de la reconvencción, tiene que ser resuelta por el mismo tribunal que conoce de la anterior, salvo en aquellos casos en los que se vea rebasada su competencia y deba ser remitido, por ello, al conocimiento de otro tribunal.

A la reconvencción, que es una verdadera y nueva demanda — de ahí que también se le conozca como contrademanda—, le son desde luego aplicables las mismas disposiciones que a ésta. Pero hay que tomar en cuenta lo que señala el artículo 182 de la Ley Agraria, en el sentido de que “si el demandado opusiere reconvencción, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después. En el mismo escrito deberá ofrecer las pruebas que estime pertinentes”.

En ese acto 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.

### *G. Amigable composición*

La amigable composición, también conocida como conciliación, forma parte de lo que en la doctrina se conoce bajo el nombre de medios extraprocesales de composición del litigio. Se trata de una figura que tiene por objeto solucionar el conflicto agrario planteado ante el tribunal, prefiriendo la vía voluntaria a la procesal; en otras palabras, la conciliación responde al propósito de desjudicializar la solución de los litigios, reservando la vía judicial para los casos que verdaderamente lo requieran. En la mayor parte de los procedimientos existe una fase de conciliación, así por ejemplo en los laborales y civiles, etcétera.

Bajo esta línea argumental, el procedimiento agrario no podía dejar de contar con la conciliación como parte integrante del mismo, sobre todo a la luz de la legislación vigente desde 1992, que otorga al campesino una capacidad de goce y ejercicio de sus bienes jurídicos que no tuvo anteriormente. De esta manera, la fracción III del artículo 136 de la Ley encarga a la Procuraduría Agraria promover y procurar la conciliación de intereses entre los diversos actores agrarios. Con el mismo propósito, la fracción VI del artículo 185 dispone:

En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se logra la aveniencia (*sic*), se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal tendrá el carácter de sentencia. En caso contrario, el tribunal oír los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla.

En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno.

Tres comentarios a propósito del precepto transcrito:

*En primer lugar*, debe quedar claro que lo que pone fin al juicio es, precisamente, el convenio que han suscrito las partes, y no al revés, como lo señala la Ley Agraria, con una pésima composición, que merece ser evidenciada: “Si se logra la aveniencia (*sic*), se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo”. El precepto no sólo carece de una buena redacción, sino que utiliza incorrectamente el término “avenencia”.

La anterior observación no es baladí; tiene importancia, ya que puede suceder que una vez “terminado el juicio”, las partes se nieguen a suscribir el convenio, con lo que se presentaría un grave problema procesal.

*En segundo lugar*, es importante que el convenio que suscriben las partes sea sometido al tribunal pues se trata de un convenio ju-

dicial; es decir, de un acuerdo al que las partes han llegado dentro del procedimiento y no fuera de éste. En este contexto, la citada Ley otorga al magistrado un papel relevante, pues sólo lo actuado ante su presencia en la audiencia será válido jurídicamente.

*Por último*, en cuanto a la eficacia del convenio, hay que destacar la fuerza que la Ley le otorga en el sentido de asimilarlo a una sentencia. Pese a la anterior afirmación, me parece que el término “sentenciar” no es el más acertado; a mi juicio, se le debió haber otorgado el carácter de “sentencia definitiva” o “firme”, esto es, inimpugnable por ningún medio; es decir, investirlo de la autoridad de cosa juzgada. Porque da la impresión de que el convenio, suscrito por la partes, se puede atacar o recurrir, como cualquier sentencia, en segunda instancia o en amparo, situación que no es posible en este caso, porque el convenio constituye un acto consentido; esto es, un acto de expresión libre de la voluntad y como tal no puede ser objeto de recursos.

#### H. *Desahogo de la audiencia y sentencia*

La audiencia es una fase más del procedimiento agrario que, como puede inferirse por el lugar en el que la analizamos, sigue a la demanda y al emplazamiento; es convocada por el tribunal en el acto mismo de emplazar al demandado y concluye con la emisión de la sentencia. Corresponderá presidirla al magistrado o de lo contrario no será jurídicamente válido lo actuado en aquélla.

En el emplazamiento, hemos dicho, se cita al demandado para la audiencia, fijándose la fecha y hora en que se deba celebrar ésta. La audiencia deberá tener lugar —señala el artículo 170 de la Ley Agraria— dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento. Llegada la hora prevista para la audiencia, el tribunal verificará la presencia del actor y del demandado. Una vez constatada la presencia de los dos, se continuará con el desahogo de la misma; en caso contrario, el magistrado aplicará los artículos 183 y 184 de la Ley Agraria, que hemos analizado más arriba.

El desahogo de la audiencia se encuentra contenido en el artículo 185 de la Ley Agraria, así que sólo transcribiremos las primeras cuatro fracciones, porque las fracciones V y VI ya las hemos examinado.

El tribunal abrirá la audiencia, y en ella se observarán las siguientes prevenciones:

- I) Expondrán oralmente sus pretensiones por orden, el actor su demanda y el demandado su contestación y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos;
- II) Las partes se pueden hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar los testigos y peritos y, en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir desde luego;
- III) 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;
- IV) El magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos;

Después de haber transcrito el artículo 185 de la Ley Agraria, podemos señalar que las etapas de la audiencia son:

1. Exposición de pretensiones y defensa;
2. Presentación de pruebas, y
3. Alegatos y sentencia.

Según se puede inferir de la simple lectura de la fracción I del artículo 185, la esencia de la exposición que ahí se regula es el planteamiento litigioso de ambas partes, que inicia el actor y continúa el demandado. Es oportuno indicar en este momento que la Ley autoriza a las partes para que, de manera opcional, puedan acudir asesoradas, para su debida asistencia jurídica, por sus abogados —situación que no sólo se puede dar en la audiencia, sino

incluso durante todo el procedimiento—. Pero es importante lo que señala el artículo 179 de la Ley Agraria, al prever que si una de las partes se encuentra asesorada y la otra no, se solicitará un defensor de la Procuraduría Agraria, que dispone de cinco días para enterarse del asunto.

Después de dicha exposición, con la que se inicia la audiencia, las partes ofrecerán sus pruebas y presentarán sus testigos y peritos para ser oídos. Asimismo, mediante la aplicación de la fracción II, se fomenta una sesión de preguntas entre las partes y, si así lo desean éstas, también podrán interrogar a los testigos y peritos.

En relación con la fracción III del citado precepto, hay que manifestar que es clara la intención del legislador de introducir, a través de ésta, el principio de celeridad y concentración del procedimiento; sin dejar de estipular, desde luego, que siempre que exista una excepción dilatoria se dará por terminada la audiencia; de lo contrario, se correría el riesgo de culminar con una sentencia viciada, por estar viciado, asimismo, el procedimiento del que emana.

La fracción IV concede, como no podía ser de otra forma, plena libertad al magistrado para formular a cuantas personas estén presentes en la audiencia las preguntas que considere pertinentes, así como realizar los careos que crea convenientes. Ambos, preguntas y careos, sirven al juzgador para formarse su propia convicción y precisar el alcance de las pretensiones de las partes.

En cualquier estado de la audiencia —señala la fracción VI— y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable, cuestión que ya hemos analizado; pero respecto de la cual debemos señalar que es más conveniente que dicha exhortación se realice al inicio de la audiencia con la, obvia, intención de evitar la práctica de actuaciones innecesarias, sin perjuicio de que incluso antes del pronunciamiento del fallo —esto es, después de ofrecer las pruebas y presentar los alegatos— se vuelva a persuadir a las partes sobre el particular. Si no se logra la avenencia, el tribunal procederá, de acuerdo con la misma fracción del artículo 185, a oír los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada

una. Los alegatos son las argumentaciones que formulan las partes —una vez realizada la fase expositiva y probatoria—, con el fin de tratar de demostrar al magistrado que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los fundamentos de derecho aducidos por cada una de ellas. Es una exposición documentada —oral o escrita— de cada una de las partes sobre los hechos controvertidos y los resultados del enjuiciamiento. Se trata, en cierto modo, de una razonada propuesta de sentencia, que cada una de las partes presenta al juzgador.

Una vez concluidas las intervenciones de las partes, el tribunal pronunciará su fallo en presencia de éstas de manera clara y sencilla. La sentencia o fallo es el modo normal de conclusión del proceso; es la resolución que pronuncia el tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia agraria, lo que significa la terminación del proceso. La parte que contiene la esencia del fallo se conoce como *puntos resolutivos*, los cuales están sustentados en una *motivación* y una *fundamentación*. En el juicio agrario, la sentencia se dicta íntegramente, en un solo acto, lo mismo cuando se produzca al término de la audiencia que cuando se expida dentro del plazo más amplio (diez días) que establece el artículo 188 de la Ley Agraria.

Sólo en el caso de que el estudio de las pruebas amerite más tiempo, el Tribunal podrá posponer su sentencia y citar a las partes para que la escuchen por hasta un término de 20 días posteriores a la audiencia (artículo 188). Las sentencias —señala el artículo 189— se dictarán a verdad sabida, de una manera clara y sencilla, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos, estimándolos en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones.

Sin abundar en el tema de la valoración de las pruebas por parte del tribunal, hay que señalar que en materia agraria no existe el libre arbitrio para la valoración de las mismas; el juzgador debe realizar un estudio sistemático de todas las pruebas aportadas y desahogadas en la audiencia y relacionarlas unas con otras, precisando el objeto de su ofrecimiento con la controversia, dejando claro en la sentencia el valor probatorio que a cada una de ellas se le atribuye, debidamente fundamentado y motivado, para que

en definitiva exista una congruencia entre la litis planteada, los elementos probatorios y la misma sentencia.

### *I. Ejecución de la sentencia*

Hemos señalado que el modo normal de conclusión de un proceso es la sentencia pero, ni duda cabe que no basta con que exista ésta. Es preciso ejecutarla, esto es, darle cumplimiento; esta resolución judicial requiere ser materializada en la realidad, pues de lo contrario carecería de sentido para quien ha visto satisfechas sus pretensiones.

La ejecución implica un nuevo procedimiento, que en materia agraria sigue siendo de carácter jurisdiccional, según se desprende del segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional y del artículo 1o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, preceptos que dotan a éstos de plena jurisdicción.

En materia agraria, la ejecución de la sentencia procede de oficio, según lo establece el artículo 191 de la ley de la materia: “Los tribunales agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes...”.

Como se desprende del anterior precepto, la Ley autoriza al juzgador agrario para adoptar cualesquiera medidas conducentes a la preparación y realización de la ejecución de la sentencia, misma que deberá ser “eficaz e inmediata”.

Continuando con el trámite de ejecución de la sentencia la fracción I del citado precepto señala que “si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a ese respecto”; cuando las partes no estén presentes, el magistrado, con fundamento en esos amplios poderes que la Ley le confiere, podrá citarlas para interrogarlas en tal sentido.

Una regla más de la ejecución de la sentencia que permite la propia Ley, por la vía de la fracción II del artículo 191, es la

necesidad que puede existir de otorgar al vencido en juicio un plazo razonable para cumplir la sentencia, cuando no es posible o conveniente hacerlo de inmediato, a condición de que ésta no quede desatendida. Así, aquél podrá proponer una fianza de persona arraigada en el lugar o de institución autorizada para garantizar la obligación que se le impone, y el tribunal, con audiencia de la parte que obtuvo, calificará la fianza o garantía según su arbitrio, y si se aceptara podrá conceder un término de hasta quince días para el cumplimiento y aún mayor tiempo si el que obtuvo estuviera conforme con ella. Si transcurrido el plazo no hubiera cumplido, se hará efectiva la fianza o garantía correspondiente.

En el caso del cumplimiento de la obligación, la Ley concede a los interesados un papel relevante, por cuanto no parecería acertado que el tribunal impusiera a toda costa el cumplimiento dentro de un plazo más o menos breve, contra la voluntad de los interesados.

En sus párrafos finales, el artículo 191 prevé la eventualidad de que exista imposibilidad material o jurídica para la ejecución de la sentencia si ésta afecta a tierras de un núcleo de población; se considera cumplida si la parte beneficiada recibe la tierra efectivamente deslindada, y se dejará constancia de tal circunstancia en el acta que levante el actuario.

Si, por el contrario, existe inconformidad de la parte beneficiada, ésta puede presentar al actuario los alegatos o inconformidades correspondientes, mismos que se asentarán junto con las razones que impidan la ejecución, en el acta circunstanciada que se levante, la que será turnada al tribunal para que en un plazo de quince días dicte la resolución definitiva.

Las hipótesis previstas en el artículo antes señalado implican, por un lado, que en todo caso debe haber una resolución del tribunal que declare ejecutada la sentencia; por el otro, que el tribunal retiene facultades, no obstante haber dictado una sentencia, para reconsiderar algún punto de ésta, tomando en cuenta la inconformidad del interesado favorecido o el tipo de imposibilidad de ejecución de la sentencia.

## 2. *Segunda instancia*

Las sentencias, de manera genérica, pueden ser firmes o impugnables. Son firmes cuando la Ley no concede recurso alguno para impugnarlas o cuando transcurre el tiempo para intentar el recurso sin que se promueva por el agraviado; esto es, cuando hay preclusión; también cuando las partes se conforman expresamente con ella.

En sentido contrario, son impugnables cuando la Ley concede recursos ordinarios para objetarlas. En materia agraria el recurso para impugnarlas es el de revisión que, de acuerdo con el artículo 198, no procede para todas las sentencias dictadas por los tribunales unitarios, sino para las que resuelven en primera instancia sobre:

- I) Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II) La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales, o
- III) La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

La revisión debe presentarse —señala el artículo 199 de la Ley Agraria— ante el tribunal que haya pronunciado la resolución recurrida dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la resolución. Para su interposición, bastará un simple escrito que exprese los agravios. El recurso así presentado será admitido por el tribunal en un término de tres días, y dará vista a las partes interesadas para que en un término de cinco días expresen lo que a su interés convenga. Una vez hecho lo anterior, remitirán inmediatamente el expediente, el original de escrito de agravios y la promoción de los terceros interesados al Tribunal Superior Agrario, el cual resolverá en definitiva en un término de diez días contados a partir de la fecha de recepción.

Una vez recibido el expediente por el magistrado ponente, éste se desempeñará como instructor, conforme al último párrafo del artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En la sesión respectiva se presentará el proyecto de resolución para su discusión y votación nominal. A ningún magistrado se le puede impedir que vote ni se puede excusar de hacerlo, a no ser que exista impedimento legal para ello. Existe plena libertad para formular votos particulares, mismos que pueden ser redactados una vez que haya concluido la sesión, o presentarlos por escrito dentro de los tres días siguientes. En caso de existir empate al momento de la votación, el magistrado presidente contará con voto de calidad (artículos 10 y 12 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).

Corresponderá al secretario general de acuerdos levantar el acta de la sesión, engrosar las resoluciones, que serán debidamente cotejadas con el proyecto del magistrado ponente, y fijar en los estrados del Tribunal Superior Agrario un resumen de cada una de las resoluciones adoptadas (artículo 11, *idem*).

### 3. *Procedimientos especiales*

La actual legislación recoge además del juicio agrario ordinario otros procedimientos de tipo especial, como son: *a)* la venta de tierras excedentes, *b)* la jurisdicción voluntaria y *c)* el arbitraje. No procederemos a un análisis exhaustivo de estas figuras; simplemente destacaremos algunos aspectos más relevantes de los mismos.

#### A. *Venta de tierras excedentes*

Una de las reminiscencias de la Revolución mexicana que permanece, a pesar de la reforma de 1992, es el rechazo a las grandes concentraciones de tierra, es decir, al latifundio. De esta manera lo sigue expresando nuestra Constitución al señalar en la fracción XV del artículo 27 “En los Estados Unidos quedan prohibidos los latifundios”.

De conformidad con nuestra carta magna y la propia Ley Agraria (artículo 115) se considera latifundio cualquier extensión que exceda los límites de la pequeña propiedad. Cabe preguntarse aquí ¿cuáles son los límites de ésta? La respuesta la ofrece la propia Constitución cuando afirma que se considerará pequeña propiedad:

La superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dedique al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

En concordancia con el párrafo cuarto de la fracción XV del artículo 27 constitucional, antes transcrita, hay que tomar en cuenta el párrafo segundo de la fracción IV del mismo precepto, que ordena:

En ningún caso las sociedades mercantiles por acciones podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV.

Dicho párrafo es, asimismo, contundente al señalar que “en el caso de las sociedades mercantiles los socios no podrán poseer más tierras que los límites marcados a la pequeña propiedad”. Es decir, cada socio en lo individual sólo podrá poseer como máximo los mismos límites de un pequeño propietario.

*a.* ¿Qué sucede si se rebasan los límites señalados por la Constitución para los propietarios de tierras agrícolas?

La respuesta a este cuestionamiento la encontramos en la fracción XVII del mismo artículo 27 constitucional, que ordena al

Congreso de la Unión y a las legislatura de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y la enajenación de las extensiones que llegaran a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV.

Asimismo, señala que “el excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año” contado a partir de la notificación correspondiente. En este supuesto no hay prelación o derecho de tanto. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse en pública almoneda.

Cuando en la enajenación de excedentes en pública almoneda se hagan dos o más ofertas iguales —señala el artículo 124 de la Ley Agraria—, tendrán preferencia, en el orden señalado:

- I) Los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate;
- II) Los municipios en que se localicen los excedentes;
- III) Las entidades federativas en que se localicen los excedentes;
- IV) La Federación; y
- V) Los demás oferentes.

Es claro el precepto en preferir a los ejidos y comunidades sobre otro tipo de compradores.

*b. ¿Qué sucederá cuando los excedentes de tierra sean propiedad de una sociedad?*

Tratándose de una sociedad, se aplica un procedimiento mixto —que señala el artículo 132 de la Ley Agraria—, en el que participarán la autoridad federal y la local.

Corresponderá a la Secretaría de la Reforma Agraria,<sup>23</sup> previa audiencia, ordenar a la sociedad que en un plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación. Si transcurrido el plazo la sociedad no lo hubiera hecho, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban

<sup>23</sup> Suponemos que esta facultad ahora estará a cargo de la Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).

ser enajenadas y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 124 de la Ley Agraria.

Para concluir, hay que señalar que los procedimientos que aquí hemos analizado se desarrollan ante autoridades administrativas. Pero corresponderá a los tribunales agrarios conocer de los juicios en esta materia en los que se tenga que resolver el litigio suscitado entre la Secretaría de la Reforma Agraria<sup>24</sup> y el propietario afectado, pues dicha situación cae en el supuesto de la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que señala que corresponderá a los tribunales unitarios conocer “De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación”. Desde luego que las sentencias producto de estos juicios serán, con fundamento en la fracción III del artículo 9 de dicha Ley, revisables por el Tribunal Superior Agrario.

Bajo la misma lógica que opera en el caso anterior, los tribunales agrarios conocerán de las controversias que se susciten entre una autoridad local que actúa como autoridad agraria y el particular que deba enajenar parte del terreno que tenga en propiedad, con el fin de dar cumplimiento a los dictados constitucionales y legales antes enunciados.

### B. *Jurisdicción voluntaria*

Antes de abordar este tema debemos señalar que en la doctrina se ha reconocido que cuando se habla de la jurisdicción voluntaria, en realidad no se hace referencia a una jurisdicción propiamente tal, sino que más bien se alude a las facultades administrativas de los tribunales, pues a través de dicha jurisdicción no se declara un derecho y las mismas no vinculan a terceros.

La Ley Agraria en el artículo 165 prevé, de manera genérica, la jurisdicción voluntaria al señalar: “Los tribunales agrarios, además, conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos

<sup>24</sup> Entiéndase también Sedatu.

no litigiosos que les sean planteados, que requieran la intervención judicial...”.

De acuerdo con el citado precepto, podemos señalar que hay por lo menos tres requisitos que deben tomarse en cuenta para que proceda la jurisdicción voluntaria: 1) a solicitud de los interesados cuando no haya asuntos litigiosos; 2) cuando se trate de asuntos que requieran la atención del juzgador, y podemos agregar, además, 3) por disposición de ley.

El caso concreto que recoge la Ley Agraria es el que se regula en el párrafo segundo del artículo 48, relativo a la usucapión en materia agraria, y dice:

El poseedor podrá acudir ante el tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de *jurisdicción voluntaria* o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos de la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

La Ley Agraria ofrece dos vías al poseedor que se encuentre en dicho supuesto: el acudir a la vía contenciosa; es decir, a juicio o a la jurisdicción voluntaria, esto último implica que no haya contienda entre las partes y, desde luego, que en la audiencia estén presentes todos los sujetos interesados o con interés jurídico para oponerse a la usucapión.

### C. Arbitraje

El arbitraje obedece a un acuerdo mediante el cual las partes que sostienen una controversia admiten acudir a la opinión de un tercero imparcial, que no es un tribunal del Estado, para que ofrezca una solución que la resuelva, con la intención de acatar dicha decisión por voluntad propia. Las partes en conflicto acuerdan las particularidades del procedimiento que se llevará ante el árbitro.

Partiendo del concepto anterior, podemos señalar que los elementos del procedimiento arbitral son: el acuerdo de las partes, el procedimiento al cual se sujetarán y el laudo o fallo que emita el árbitro.

En el marco del régimen agrario, hay diversas referencias a la figura del arbitraje para solucionar los conflictos que en la materia se presenten. Así, por ejemplo, el artículo 50., fracción V, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, le señala como una de sus facultades: “Actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la institución con ese carácter”.

En concordancia con esta atribución, el propio Reglamento, en su capítulo IX, sección III, artículos 46 a 54, delinea el procedimiento de arbitraje, y señala que corresponderá a la Procuraduría Agraria designar al servidor público que deba constituirse en árbitro para cada asunto, quien lo tramitará hasta que dicte el laudo. El árbitro deberá ser licenciado en derecho y podrá ser sustituido por excusa o recusación. Se faculta a las partes para fijar las cuestiones que deban ser objeto de arbitraje.

#### *a. Procedimiento arbitral*

- El árbitro acordará el día y la hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días siguientes a la firma del compromiso arbitral.
- En la audiencia las partes señalarán los hechos controvertidos, expondrán sus pretensiones y aportarán las pruebas que consideren pertinentes.
- El árbitro determinará lo relativo a la admisión de las pruebas, y contra el acuerdo que deseche alguna no se aceptará ningún tipo de recurso. En los términos del compromiso arbitral, el árbitro podrá allegarse los elementos de prueba que estime convenientes.
- Después del desahogo de las pruebas se pasará a la formulación de los alegatos, y posteriormente se declarará cerrada la instrucción.
- Dentro de los quince días naturales posteriores el árbitro dictará el laudo.

### *b. Características del laudo*

- El laudo debe ser preciso y congruente con los hechos materia de la controversia, así como con las pretensiones de las partes.
- La estructura del laudo deberá revestir la forma de una sentencia.
- El laudo deberá presentarse ante el tribunal unitario agrario competente, para que verifique su legalidad y disponga su homologación.
- Una vez homologado traerá aparejada ejecución.

No está de más insistir en que durante el desarrollo del procedimiento arbitral deberán observarse las formalidades esenciales del procedimiento (audiencia, defensa, etcétera); entre otras cosas, hacia allá se dirige la idea de que el laudo sea homologado por la autoridad jurisdiccional, pues, al tiempo que homologa, verifica que se hayan cumplido plenamente las normas de forma y fondo en el juicio.

### *4. Justicia agraria itinerante*

En virtud de que los sujetos agrarios tienen la característica de encontrarse dispersos en el territorio nacional, en ocasiones es difícil que tengan un rápido acceso a los órganos jurisdiccionales; o bien el acudir ante ellos les representa gastos significativos. Consciente de la anterior situación, el legislador, en el artículo 8o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, después de señalar las facultades del Tribunal Superior Agrario, estableció, en la fracción II, que “cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca...”.

La justicia agraria itinerante permite que personal de los tribunales, en coordinación con la Procuraduría Agraria y otras dependencias u organismos del sector agrario, se trasladen a determinadas regiones para desarrollar *in situ* algunas etapas del proceso agrario sin que las partes tengan que acudir a la sede del tribunal, lo cual posibilita que dichos órganos jurisdiccionales tengan, además de su sede permanente, ubicaciones temporales para que,

según las necesidades de las diversas regiones, atiendan a los usuarios de los servicios de administración de justicia agraria en las diversas regiones del país.

La itinerancia permite agilizar trámites y procedimientos; por ende, significa ahorro en tiempo y dinero, además de contribuir en la economía procesal. Para Sergio García Ramírez,

☞ ...la itinerancia implica un programa amplio, bien meditado y oportunamente autorizado para la realización de numerosas diligencias en lugares previamente determinados. Comprende la recepción de promociones, desahogo de pruebas, audiencia de alegatos y citación para sentencia. No se autoriza la emisión de sentencia.<sup>25</sup>

En tal sentido, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios señala en su artículo 56 que cada magistrado de los tribunales unitarios está obligado a presentar al Tribunal Superior Agrario un programa trimestral de justicia agraria itinerante, señalando municipios, poblados y tipos de asuntos a cuyo conocimiento se avocará el calendario de las visitas, las actividades a desarrollar y las circunstancias o particularidades que aquéllas representen.

Este programa deberá difundirse con anticipación en los lugares señalados en el mismo, a la vez que notificar el contenido sustancial de dicho programa a los órganos de representación de los poblados correspondientes, con la finalidad de lograr una efectiva, pronta y expedita administración de la justicia agraria.

Para la realización del programa de administración de justicia itinerante, el magistrado se hará acompañar de los funcionarios, peritos, actuarios y demás personal que considere necesario, sin menoscabo de las actividades en la sede del tribunal unitario. Al término de cada recorrido, el magistrado de dicho tribunal deberá informar al Tribunal Superior sobre sus resultados.

Sin duda, la característica de itinerancia ha dado a la justicia agraria una fisonomía propia de servicio a los campesinos; algunas cifras al respecto dan cuenta de los resultados de la misma: en

<sup>25</sup> “Fundamentos y características del proceso agrario”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 8, enero-abril, 1995, p. 139.

1996, año en que inicia esta facultad, se desahogaron 906 asuntos planteados en programas de justicia itinerante, y se atendieron en 442 poblados. En diciembre de 2011 se desahogaron 6,430 audiencias de justicia itinerante, atendiéndose a 1,255 poblados en 484 municipios.

#### **IV. UNA INSTITUCIÓN DE CONCILIACIÓN Y TUTELA: LA PROCURADURÍA AGRARIA**

A lo largo de estas páginas nos hemos referido con cierta regularidad a la Procuraduría Agraria; por tanto, ya conocemos algunas de sus funciones en el sentido, por ejemplo, de auxiliar al actor para formular su demanda por escrito o de fomentar la conciliación entre las partes, por la vía del procedimiento arbitral; pero a pesar de esto aún no sabemos, qué es la Procuraduría Agraria, por ello es conveniente dedicar en este trabajo un apartado, aunque sea breve, para conocer mejor a esta institución, que está llamada a jugar un papel determinante en la protección de los derechos de los campesinos.

La reforma al artículo 27 constitucional, del 6 de enero de 1992, dispuso en el último párrafo de la fracción XIX el fundamento para la creación de esta procuraduría, al determinar: “La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria”. Indudablemente, la importancia que otorga nuestra norma fundamental a la Procuraduría Agraria la convierte en un órgano de especial relevancia. La propia Ley Agraria le dedica un título específico, el séptimo, ya lo hemos dicho, que lleva su nombre, y establece que

☞ La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

La Procuraduría tiene funciones de servicio social, y se encarga de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros y

de los sucesores de ambos; así como de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, dentro de las atribuciones que la Ley Agraria y su Reglamento le confieren.

En apartados anteriores referimos algunas de sus atribuciones; por ello, a continuación señalamos sólo las siguientes facultades:

- Coadyuvar y en su caso representar a todos los agentes agrarios (entiéndase aquellos que hemos señalado *supra*), en asuntos y ante autoridades agrarias.
- Asesorarlos sobre las consultas jurídicas planteadas en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria.
- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente las violaciones de las leyes agrarias para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.
- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- Denunciar el cumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.
- Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas por la ley.
- Asesorar y representar a los agentes agrarios en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios ante las autoridades administrativas o judiciales que correspondan.

Ni duda cabe que algunas de las facultades antes descritas dan a la Procuraduría Agraria la naturaleza de un *ombudsman* sui generis.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Procuraduría contará con las siguientes unidades administrativas:

1. Oficina del procurador agrario.
2. Subprocuraduría General.

3. Secretaría General.
4. Dos coordinaciones generales:
  - a) De Programas Interinstitucionales.
  - b) De Delegaciones.
5. Nueve direcciones generales:
  - a) Jurídica de Representación Agraria.
  - b) De Quejas y Denuncias.
  - c) De Conciliación, Arbitraje y Servicios periciales.
  - d) De Organización Agraria.
  - e) De Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural.
  - f) De Estudios y Publicaciones.
  - g) De Programación, Organización y Presupuesto.
  - h) De Administración.
  - i) De Comunicación Social.
6. Contraloría Interna.
7. Delegaciones.
8. Residencias.
9. Visitadurías especiales.

La instauración de un organismo de procuración de justicia en el ámbito agrario es, desde luego, un considerable esfuerzo del Estado mexicano para que la clase campesina acceda con más y mejores elementos a la justicia pública. No obstante las bondades que puedan atribuirse a un organismo de esta naturaleza, hay voces autorizadas que desde hace algún tiempo vienen impulsando la idea de su transformación para convertirla en un verdadero defensor de los derechos de los hombres y las mujeres del campo que deje de estar sectorizado en la égida de la secretaría del ramo y goce de una verdadera autonomía, que la convierta en un defensor pleno de los derechos de los sujetos agrarios, una especie de *ombudsman* agrario.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Sobre el particular véase Díaz Gordillo, Martha Cecilia, “Una Ley Agraria para el futuro. Pendientes y reconfiguración en el campo”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 48, julio-septiembre, 2011, pp. 56 y 57. López Kramsky, Carlos, R., “La Procuraduría Agraria como *om-*

## V. ALGUNOS ASPECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

Con relación al amparo en materia agraria, la propia ley de la materia abre la vía del amparo cuando señala en el párrafo segundo de su artículo 200, que:

☞ Contra las sentencias definitivas de los tribunales unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el tribunal colegiado de circuito correspondiente. En tratándose de otros actos de los tribunales unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito que corresponda.

Lo primero que hay que señalar, con relación al amparo en materia agraria, es que la anterior Ley de Amparo consagraba en el libro segundo (artículo 212 a 234) todo lo relativo al conocido en la doctrina como amparo social agrario. En la actual Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 2 de abril de 2013, dicho amparo ya no fue regulado de manera especial; esto es, en un apartado o libro dedicado expresamente a este tipo de amparo. Actualmente las normas relativas al mismo se encuentran difuminadas a lo largo del amplio texto de dicha norma.

No obstante lo anterior, intentaremos sistematizar, en las siguientes líneas, las normas que son aplicables en materia agraria.

### 1. *Procedencia y competencia del amparo indirecto y directo*

La nueva Ley de Amparo señala que este juicio podrá tramitarse vía directa o indirecta, y cada una tendrá sus formas y procedimientos en dicha Ley. Así en la fracción IV de su artículo 107 señala que el amparo indirecto procede:

*budsman*: perspectivas de futuro”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 35, mayo-agosto, 2007, pp. 7-21.

Contra *actos de tribunales... agrarios...* realizados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

Por otra parte, la propia Ley de Amparo al señalar la procedencia del amparo directo, en su artículo 170, fracción I, establece que el mismo puede promoverse contra “sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio”, dictadas por tribunales agrarios, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. Entendiendo por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido.

Asimismo, el artículo 172 precisa que en los “juicios tramitados ante los tribunales agrarios” se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo cuando:

I. No se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley; II. Haya sido falsamente representado en el juicio de que se trate; III. Se desechen las pruebas legalmente ofrecidas o se desahoguen en forma contraria a la ley; IV. Se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado; V. Se deseché o resuelva ilegalmente un incidente de nulidad; VI. No se le concedan los plazos o prórrogas a que tenga derecho con arreglo a la ley; VII. Sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes; VIII. Previa solicitud, no se le muestren documentos o piezas de autos para poder alegar sobre ellos; IX. Se le desechen recursos, respecto de providencias que afecten partes sustanciales del procedimiento que produzcan estado de indefensión;

X. Se continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o la autoridad impedida o recusada, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley expresamente la faculte para ello; XI. Se desarrolle cualquier audiencia sin la presencia del juez o se practiquen diligencias judiciales de forma distinta a la prevenida por la ley, y XII. Se trate de casos análogos a los previstos en las fracciones anteriores a juicio de los órganos jurisdiccionales de amparo.

Los tribunales colegiados de circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo. La competencia de los tribunales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización por materia.

En materia agraria es competente el tribunal colegiado de circuito que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado; si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un circuito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el tribunal colegiado de circuito que primero hubiere recibido la demanda; en su defecto, aquel que dicte acuerdo sobre la misma.

Por su parte, tanto los juzgados de distrito como los tribunales unitarios de circuito son competentes para conocer del juicio de *amparo indirecto*.

## 2. Partes en el juicio de amparo. Quejoso, autoridad responsable y tercero interesado

### A. Quejoso

Se constituye en quejoso quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo,<sup>27</sup> y con

<sup>27</sup> Dicho artículo señala: “El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su pro-

ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

### *B. Autoridad responsable*

Tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.<sup>28</sup>

### *C. Tercero interesado*

Para los efectos del amparo, tiene la calidad de tercero interesado la persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga

rección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley”.

<sup>28</sup> Para los efectos de la Ley de Amparo, los particulares tienen la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

interés jurídico en que subsista y/o la contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia agraria o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso.

### 3. *Plazos*

El plazo para presentar la demanda de amparo será de quince días, pero si el juicio se promueve contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, el plazo será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados.

### 4. *Notificaciones*

Las resoluciones que se dicten en los juicios de amparo deben notificarse a más tardar dentro del tercer día hábil siguiente. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

En forma particular y siguiendo las reglas establecidas por la propia Ley de Amparo, se harán personalmente: *a)* los requerimientos y prevenciones; *b)* el acuerdo por el que se le requiera para que se exprese la ratificación del escrito de desistimiento; *c)* las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional; *d)* el sobreseimiento dictado fuera de audiencia constitucional; *e)* las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva cuando sean dictadas fuera de la audiencia constitucional; *f)* la aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva; *g)* las resoluciones que desechen la demanda o la tengan

por no interpuesta; *h)* las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten.

La anterior normatividad es común a los dos procedimientos de amparo. En las líneas siguientes presentaremos conjuntamente los requisitos que deben cumplir las demandas en los juicios de amparo directo e indirecto, con el fin de poder distinguir con precisión cuáles requerimientos deben cumplir en cada caso. A continuación abordaremos de manera separada, y brevemente la manera en la que se sustancian los mismos.

### 5. *Requisitos de las demandas de amparo indirecto y directo*

| <i>Requisitos de la demanda de<br/>AMPARO INDIRECTO</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <i>Requisitos de la demanda de<br/>AMPARO DIRECTO</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:</p> <p>I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación;</p> <p>II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad;</p> <p>III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;</p> <p>IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame;</p> <p>V. Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan</p> | <p>Artículo 175. La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán:</p> <p>I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;</p> <p>II. El nombre y domicilio del tercero interesado;</p> <p>III. La autoridad responsable;</p> <p>IV. El acto reclamado.</p> <p>Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia;</p> <p>V. La fecha en que se haya notificado el acto reclamado al quejoso o aquella en que hubiese tenido conocimiento del mismo;</p> |

| <i>Requisitos de la demanda de<br/>AMPARO INDIRECTO</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <i>Requisitos de la demanda de<br/>AMPARO DIRECTO</i>                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación;</p> <p>VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o. de esta Ley, contengan los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame;</p> <p>VII. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados u otorgada al Distrito Federal que haya sido invadida por la autoridad federal; si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida; y</p> <p>VIII. Los conceptos de violación.</p> | <p>VI. Los preceptos que, conforme a la fracción I del artículo 1o. de esta Ley, contengan los derechos humanos cuya violación se reclame, y</p> <p>VII. Los conceptos de violación.</p> |

Conviene precisar que cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la asamblea general, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio. Asimismo, no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederá el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta.

Un aspecto que sigue presente en la Ley de Amparo es su espíritu tutelar en el juicio de garantías en materia agraria con la

figura de la suplencia, pues sigue indicando que la autoridad que conozca del juicio de amparo en materia agraria deberá suplir la “deficiencia de los conceptos de violación o agravios”, en los casos siguientes:

- A) Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;
- B) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

## 6. *Sustanciación del amparo indirecto*

### A. *Admisión y audiencia constitucional*

Junto con la demanda, en el juicio de amparo indirecto, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 110 de la Ley de Amparo, deben exhibirse copias para cada una de las partes y dos para el incidente de suspensión; pero tratándose de la materia agraria dicho precepto señala:

El órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando el amparo se promueva por comparecencia, por vía telegráfica o por medios electrónicos, lo mismo que en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, *así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros*, así como cuando se trate de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio.

Una vez presentada la demanda, el órgano jurisdiccional, en un plazo de 24 horas deberá resolver si la desecha, previene o admite.

El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y podrá prevenir al promovente para que aclare la demanda señalando con precisión las irregularidades u omisiones que deban corregirse. Si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Admitida la demanda, el juez de amparo señalará día y hora para la audiencia constitucional que se celebrará dentro de los 30 días siguientes. Asimismo, 1) pedirá el informe justificado a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta, y le remitirá copia de la demanda, si no se hubiera enviado al requerir el informe previo. 2) Dará traslado al tercero interesado, se le notificará el juicio y se le entregará una copia de la demanda. 3) En su caso, tramitará el incidente de suspensión.

La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. En el informe se expondrán las razones y los fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o la legalidad del acto reclamado, y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

En amparos en materia agraria, los informes justificados deben expresar:

1. Nombre y domicilio del tercero interesado;
2. Los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar;
3. Si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas
4. Los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos.

También acompañarán al informe, copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes.

## B. Pruebas

En la audiencia constitucional podrán ofrecerse y rendirse toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones.

La documental podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior deberán ofrecerse a más tardar cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.

Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la misma.

Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y el disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades *o individuos mencionados* y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y los efectos de los actos reclamados.

Las audiencias serán públicas; una vez abiertas, se procederá a la relación de constancias y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes, y a continuación se dictará el fallo que corresponda.

### *C. Suspensión del acto reclamado*

La suspensión del acto reclamado se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, la posesión o el disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal. La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido (artículos 126 párrafo tercero, y 136 de la Ley de Amparo).

La resolución que decida sobre la suspensión definitiva, deberá contener:

- I) La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II) La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;
- III) Las consideraciones y los fundamentos legales en que se apoye para conceder o negar la suspensión, y
- IV) Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto o actos por los que se conceda o niegue la suspensión. Si se concede, deberán precisarse los efectos para su estricto cumplimiento (artículo 146 *idem*).

## *7. Sustanciación del amparo directo*

En el caso del amparo indirecto, la demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes. La autoridad responsable, de oficio, mandará sacar las copias de las demandas que involucren *derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros*, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social

para emprender un juicio, o cuando la demanda sea presentada por vía electrónica.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al de presentación de la demanda, la autoridad responsable que emitió el acto reclamado deberá:

- I) Certificar al pie de la demanda, la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.  
Si no consta en autos la fecha de notificación, la autoridad responsable dará cumplimiento, sin perjuicio de que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que obre en su poder la constancia de notificación respectiva proporcione la información correspondiente al órgano jurisdiccional competente;
- II) Correr traslado al tercero interesado, en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso, y
- III) Rendir el informe con justificación acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes. Deberá dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión.

El presidente del tribunal colegiado de circuito deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Si hubiera irregularidades en el escrito de demanda, el presidente del tribunal colegiado de circuito señalará al promovente un plazo que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia respectiva. Si el presidente del tribunal colegiado de circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo. Transcurrido este plazo, dentro de los tres días siguientes el presidente del tribunal colegiado turnará el expediente al magistrado ponente

que corresponda, a efecto de que formule el proyecto de resolución, dentro de los noventa días siguientes. El auto de turno hace las veces de citación para sentencia.

Las audiencias donde se discutan y resuelvan los asuntos de competencia de los tribunales colegiados de circuito serán públicas. La lista de los asuntos que deban verse en cada sesión se publicará en los estrados del tribunal cuando menos tres días antes de la celebración de ésta, sin contar el de la publicación ni el de la sesión. Los asuntos se discutirán en el orden en que se listen, salvo casos de excepción, a juicio del órgano jurisdiccional. Si fueran aprobados, se procederá a la firma del engrose dentro de los diez días siguientes.

El día señalado para la sesión, que se celebrará con la presencia del secretario quien dará fe, el magistrado ponente dará cuenta de los proyectos de resolución; el presidente pondrá a discusión cada asunto; se dará lectura a las constancias que señalen los magistrados y, estando suficientemente debatido, se procederá a la votación. Finalmente, el presidente hará la declaración que corresponda, y el secretario publicará la lista en los estrados del tribunal.

La resolución se tomará por unanimidad o mayoría de votos. En este último caso, el magistrado que no esté conforme con el sentido de la resolución deberá formular su voto particular dentro del plazo de diez días siguientes al de la firma del engrose, voto en el que expresará cuando menos sucintamente las razones que lo fundamentan.

Las sentencias del tribunal deberán ser firmadas por todos sus integrantes y por el secretario de acuerdos.

## 8. *Las sentencias de amparo*

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda (artículo 73 de la Ley de Amparo).

La sentencia, señala el artículo 74 de dicha Ley, debe contener

- I) La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II) El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;
- III) La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- IV) Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
- V) Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución, y
- VI) Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

## 9. Medios de impugnación

### A. Recurso de revisión

En el juicio de amparo agrario se admitirán los recursos de revisión y queja. El recurso de revisión procede:

- I) En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:
  - a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;
  - b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente;
  - c) Las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos;

- d) Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional, y
  - e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.
- II) En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.

El recurso de revisión se interpondrá por escrito, en él se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada.

Si el recurso se interpone en contra de una resolución dictada en amparo directo, el recurrente deberá transcribir textualmente la parte de la sentencia que contenga un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas generales o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la parte del concepto de violación respectivo cuyo análisis se hubiera omitido en la sentencia.

En caso de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes. Esta exigencia no será necesaria en los casos en que el recurso se presente en forma electrónica.

Cuando no se haga la transcripción a que se refiere el párrafo primero o no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciera se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se afecten derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes

por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes.

El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

### B. *Recurso de queja*

El recurso de queja procede en amparo indirecto contra las resoluciones siguientes:

- a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;
- b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;
- c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;
- d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;
- e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;
- f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;
- g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado, y
- h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

Tratándose del amparo directo y de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

- a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

- b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contra-fianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;
- c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios, y
- d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados

El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, salvo cuando se trate de suspensión de plano o provisional, que será de dos días hábiles, y en cualquier tiempo cuando se omita tramitar la demanda de amparo. El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo.

Es evidente que este trabajo no tiene como principal objetivo analizar de manera exhaustiva el amparo en materia agraria. Nuestra única finalidad es delinear algunos de los aspectos más importantes del mismo, pues consideramos de gran relevancia los cambios que la Ley de Amparo de 2013 ha incorporado en la materia.

## BIBLIOGRAFÍA

- CALVA, José Luis, *La disputa por la tierra*, México, Fontamara, 1993.
- DÍAZ GORDILLO, Martha Cecilia, “Una Ley Agraria para el futuro. Pendientes y reconfiguración en el campo”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 48, julio-septiembre, 2011.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, 5a. ed., Porrúa, 2013.
- \_\_\_\_\_, “La tierra tema de México”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 2, año I, enero-abril, 1993.
- \_\_\_\_\_, “Fundamentos y características del proceso agrario”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 8, año III, enero-abril, 1995.
- LÓPEZ KRAMSKY, Carlos, R., “La procuraduría agraria como ombudsman: perspectivas de futuro”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 35, mayo-agosto, 2007.
- MORA-DONATTO, Cecilia, “Aspectos históricos del problema agrario en México. Primera de dos partes. De la época prehispánica a la Independencia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núms. 229-234, enero-diciembre, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Aspectos históricos del problema agrario en México. Segunda de dos partes. Del México independiente al Constituyente de 1917”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*,

México, UNAM, núm. 235, 2001.

\_\_\_\_ (ed.), *Actualidad de las políticas agrarias*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

MORETT SÁNCHEZ, Jesús Carlos y COSÍO RUIZ, Celsa, “El impacto de las reformas al artículo 27 constitucional en el campo”, *Escenarios y actores en el medio rural*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2006.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, McGraw Hill, 1994.

ROBLES BERLANGA, Héctor Manuel, “Saldos de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 38, mayo-agosto, 2008.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Madrid, Plaza & Janés, 2000.

*La Jornada*, 4 de marzo de 2014.

*Excélsior*, 19 de agosto de 2014.

*Derechos y justicia para el campo mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 29 de mayo de 2016 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, delegación Iztapalapa, 09830 Ciudad de México. Se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* de 9, 11, 13, 14 y 16 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros; consta de 1,000 ejemplares (impresión *offset*).