



TREINTA AÑOS DE LEGISLACIÓN AGRARIA CONTEMPORÁNEA, UN BALANCE SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA*

Sergio Alberto SALGADO ROMÁN**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma constitucional al artículo 27*. III. *La actualización del artículo 27 constitucional*. IV. *Marco legal agrario*. V. *Balance sobre el desfase legislativo agrario*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

La reforma al artículo 27 constitucional promulgada en 1992 significó, entre otras cosas, la conclusión de una política agraria del Estado mexicano, caracterizada por el corporativismo y el reparto de tierras, y marcó el inicio de una nueva relación con el campesinado. Esa enmienda abrogó el ordenamiento legal vigente y propició la expedición de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En estos más de treinta años, ese marco constitucional y legal agrario se encuentra desfasado y anquilosado frente a nuevos paradigmas en derechos humanos.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho agrario en México ha sido abordado ampliamente por la doctrina, desde donde se han propuesto definiciones, conceptos,

* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

** Este trabajo forma parte de una investigación más extensa sobre legislación agraria. Aquí se presenta un extracto de los resultados de ese análisis.

límites, alcances y objeto de estudio de la materia. Los distintos enfoques en esas concepciones obedecen al tiempo en que se han pronunciado, a las políticas vigentes y a la propia formación de quien la postula. Por nuestra parte entendemos al derecho agrario como un sistema de normas jurídicas, axiomas y valores previsto en la Constitución, Tratados Internacionales, legislación, reglamentos, jurisprudencia nacional e internacional que regula la tenencia de la tierra social y sus formas de transmisión, así como la infraestructura, explotación y trabajo agrícola, basado en el desarrollo rural sustentable, y que tiene como marco de referencia los derechos humanos agrarios. En este trabajo revisaremos una de las fuentes del derecho agrario: la normativa, contemplada en la Constitución y en la legislación reglamentaria.

El ámbito temporal del presente artículo se encuentra circunscrito al periodo que corre de 1992 a la fecha; por lo que el objeto de análisis consiste en revisar los procesos de reforma al artículo 27 constitucional, así como los propios de la Ley Agraria y de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Resulta relevante reflexionar sobre la materia, precisamente porque en 2022 se cumplieron tres décadas del actual marco legal agrario, así como por el ámbito material, jurídico y social de aplicación de esta materia del derecho social.¹

El derecho agrario adquiere notas distintivas en el caso mexicano; a diferencia de otras latitudes, donde esa materia regula aspectos generales de la ruralidad, en nuestro caso, la tenencia de la tierra tiene antecedentes ancestrales que vinculan al individuo y a la comunidad de forma poderosa e indisoluble, distinto a la concepción que hay en lo urbano con la propiedad privada.

En este trabajo se revisará el proceso reformativo que ha tenido el régimen jurídico agrario, por una parte, en el texto supremo,

¹ El 50.7% de la superficie terrestre del país es propiedad social; en ésta habitan 5.3 millones de personas con algún derecho agrario, en su vertiente de ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados, en un total de 32,190 ejidos y comunidades. Véase Tribunal Superior Agrario, *Informe de Labores 2022*, México, TSA, p. 60, disponible en: https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/informe/2022/informe_2022b.pdf.

y, en segundo orden, dentro de los ordenamientos legales citados, bajo una mirada crítica sobre el contenido, alcances y pertinencia de aquellas reformas verificadas. El lector encontrará en estas líneas un balance del escaso proceso reformativo que ha tenido la materia agraria expresada en su legislación. Surge de entrada el cuestionamiento sobre los motivos que han generado, por acción y omisión, un anquilosamiento de la legislación agraria y las consecuencias que ha producido en los derechos de los núcleos agrarios y sujetos individuales. La respuesta tentativa a ese cuestionamiento se expresa en el abandono sistemático que ha tenido el Estado mexicano en la justicia agraria con el desfase en la aplicación de los derechos humanos agrarios en perjuicio de los destinatarios.

El interés de este artículo responde a la convocatoria que realiza el Seminario Permanente de Estudios en Derecho Agrario —que coordina con gran tino la doctora Ma Carmen Macías Vázquez, y a quien le refrendo mi agradecimiento y reconocimiento por esta insigne labor—, para reflexionar sobre los primeros treinta años de la reforma constitucional al artículo 27.

Al final de este documento, la persona lectora encontrará algunos puntos sobre los cuales puede girar la discusión para actualizar el régimen jurídico agrario a partir de la teoría de los derechos humanos.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 27

Tanto en el foro jurídico como en la docencia, e incluso en la postulación, es frecuente escuchar que el artículo 27 constitucional regula el derecho agrario. Esta aseveración no carece de veracidad; sin embargo, calificar todo el contenido de ese numeral bajo una sola etiqueta limita la importancia de uno de los dispositivos más importantes de la carta magna. Lo es así, pues de inicio en él encuentra su fundamento la propiedad originaria de la nación sobre todo lo que constituye el territorio nacional; esa sola regulación, por sí misma, revela su carácter estratégico; de ahí se deriva la propiedad

pública, privada, social, e incluso pueden encontrarse elementos de la propiedad ancestral de los pueblos originarios.

Más aún, del artículo 27 supremo derivan otras materias que son derecho constitucional aplicado; por citar sólo algunas de ellas: derecho energético, derecho del agua, derecho forestal, derecho minero, derecho ambiental, derecho agroindustrial y, de forma relacionada, el derecho marítimo, el derecho aeronáutico, el derecho a la alimentación. Concordado con los artículos 42 y 43, el artículo 27 expresa un fundamento iusfilosófico de la propiedad del territorio de la nación, con los principios y límites ahí señalados.

Uno de los primeros antecedentes más destacados que encontramos en la historia contemporánea de nuestro régimen constitucional relacionada con la materia agraria se encuentra en el contexto de la Revolución mexicana, cuando Venustiano Carranza, en un acto estratégico, promulgó en Veracruz la Ley del 6 de enero de 1915, una legislación que pretendió ser la respuesta formal del Estado mexicano al reclamo zapatista; implícitamente se encontraba una tentativa para apoderarse del discurso social por parte del primer jefe del Ejército Constitucionalista.

En el preámbulo de esa legislación se reconocieron los procesos sistemáticos de despojo de las tierras y terrenos ocurridos principalmente en la segunda mitad del siglo XIX en detrimento de los pueblos, rancherías, comunidades y poblaciones rurales, llevados a cabo por empresas deslindadoras, acaparadores de tierras, jefes políticos y terratenientes en general, amparados por la legislación que derivó de la Reforma y del régimen porfirista:

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministerios de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías y a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años

pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.²

El resultado de esa ley fue reconocer los excesos cometidos durante la aplicación de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, del 25 de junio de 1856, y ordenar la restitución de esas tierras a sus poseedores originales.

Se indica que dicho despojo se efectuó mediante diversos mecanismos: bien por actos de autoridades administrativas, por resoluciones judiciales o como resultado de las concesiones otorgadas a las compañías deslindadoras, en parte porque el artículo 27 de la Constitución de 1857 no reconocía a las comunidades, como corporaciones, la capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, y por lo tanto también les desconocía personalidad jurídica para defender sus derechos.³

No es un tema menor, pues, de hecho, en la redacción vigente del artículo 27 constitucional, en sus fracciones VIII y XVIII, se encuentra el espíritu de esa ley de 1915: declarar nulas todas aquellas enajenaciones dictadas en contravención de la Ley Lerdo que hayan tenido como consecuencia el acaparamiento de tierras en perjuicio de las comunidades. Martha Chávez Padrón, reconocida tratadista del derecho agrario, diserta sobre la importancia de la acción de restitución que derivó de esas enmiendas:

Como la Constitución de 1917 declaró nulas las ventas, ocupaciones, invasiones, etc., efectuadas ilegalmente sobre bienes comunales, tuvo que pensarse en crear un procedimiento donde se ventila-

² Díaz de León, Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 281.

³ Gómez de Silva Cano, Jorge, *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 93.

ra dicha nulidad, que no tuviera el formalismo del procedimiento común y que fuera lo suficientemente expedito como para resolver las necesidades sociales que trataban de satisfacerse.⁴

Los efectos de esa ley no quedarían sólo circunscritos a la acumulación de tierras derivada de la defectuosa aplicación de las leyes de Reforma, pues también se ordenó revisar aquellos actos jurídicos dados desde inicios del porfirismo, bajo cualquier modalidad que se haya dictado. La vigencia de esa ley corrió de enero de 1915 a febrero de 1917, y al promulgarse la Constitución de Querétaro, el artículo 27 recogió el espíritu, los postulados y los efectos de aquélla. Actualmente, como ya se apuntó, siguen vigentes diversos principios, reglas y procedimientos señalados hace más de cien años, de ahí que no es un exceso señalar que la Constitución es historia legislada y que el derecho agrario es derecho constitucional aplicado. Con el articulado aprobado, a partir de 1917 se impulsaría una de las políticas más significativas del régimen posrevolucionario: el agrarismo. Diversos autores han dado expresión de los significados que tuvo esa relación entre el Estado mexicano y el campesinado: corporativismo, clientelismo político, sujeción de los núcleos agrarios, reparto de tierras convulso y sin una clara ordenación del territorio, entre muchos otros.

Desde 1915 hasta 1992, el derecho agrario pasó distintos estadios en el régimen legal; sin embargo, es preciso señalar tres periodos significativos: el primero corre de 1915 a 1945; el segundo, de 1946 a 1970; y el último transita de 1970 a 1992.

Esta primera etapa (1915-1945) se caracterizó por el reparto agrario a través de las distintas acciones que se implementaron. La redistribución de la propiedad debía cumplir con funciones de justicia. En el segundo periodo, el reparto se realizó por regiones y grupos sociales, que en buen número de situaciones estuvieron vinculados con obras de irrigación y la apertura de regiones ais-

⁴ Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, México, Porrúa, 1976, p. 133.

ladas. Asimismo, se crearon nuevos centros de población ejidal donde migraban solicitantes de tierras que no podían ser atendidos en sus lugares de origen. En la última etapa (1970-1992) se entregaron extensiones de tierras muy grandes, pero de mala calidad. Además, muchas de esas dotaciones se hicieron de forma colectiva.⁵

Por otra parte, en materia de juicio de amparo, éste evolucionó respecto de los núcleos de población y de los pequeños propietarios. En el caso de grupos solicitantes de tierra (1915-1963), el término para interponer el juicio de amparo era de quince días. De 1963 hasta 2013, los núcleos de población no tuvieron término para interponer el juicio de amparo contra actos que tuvieran por efecto privarlos total o parcialmente de su posesión o propiedad, en conjunto con la suplencia de la queja y la posibilidad de recabar pruebas de oficio, no procedía el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad ni la caducidad de la instancia.⁶

Las etapas o periodos señalados, en lo particular encuentran matices y puntos distintivos que caracterizan los objetivos de los regímenes posrevolucionarios en particular; no obstante, revisar esos puntos supera el ámbito de este trabajo. Sin embargo, no es preciso señalar que durante esas décadas se haya verificado una sola intencionalidad. Por el contrario, acorde a la vigencia de los distintos códigos agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria y la actual Ley Agraria, es posible advertir que cada una de esas épocas estableció una nota definitoria hacia la ruralidad: de control político, de reparto de tierras, de ordenación y, finalmente, de un pretendido desarrollo rural sustentable.

Hasta 1992, el artículo 27 constitucional había tenido catorce reformas de diversa índole. En 1992 hubo dos grandes reformas, ambas de importancia central. La primera de ellas es la relacio-

⁵ Méndez de Lara, Maribel Concepción, *El Ejido y la Comunidad en el México del Siglo XXI. La transición agraria 1992-2015*, México, Porrúa, 2016, p. 4.

⁶ Sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo directo en revisión 466/2011, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=125546>.

nada directamente con el objeto de este trabajo; se publicó el 6 de enero; es decir, 77 años después de haberse promulgado, el mismo día, pero de 1915, la Ley Agraria en el Puerto de Veracruz por el presidente Venustiano Carranza, y cuyo ideólogo fue Luis Cabrerá. La segunda reforma al artículo 27, promulgada el 28 de enero de 1992, vinculada con las nuevas relaciones Iglesia-Estado, que se reanudarían a partir de ese momento.

Como ya se anticipó líneas arriba, este trabajo se propone revisar el desarrollo legislativo que ha tenido el artículo 27 del texto supremo a partir de 1992. El criterio temporal se encuentra delimitado precisamente porque en ese año se verificó la última gran enmienda al marco constitucional relativo al agro mexicano; con ello, se concluyó la política de reparto agrario que distinguió al corporativismo rural del siglo XX, se crearon nuevas instituciones (tribunales agrarios y Procuraduría Agraria), y con la nueva regulación (que permitió la desincorporación de la parcela del suelo social) se incrementó la especulación económica de la tierra.

Sin temor a equivocarnos, la reforma más profunda en la materia, entre otros aspectos se dio por terminado el reparto agrario; se modificaron las características de la propiedad social, hoy en día, las tierras ejidales pueden ser motivo de cualquier tipo de contrato de aprovechamiento; se suple la Magistratura Agraria, creándose Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción; se creó la Procuraduría Agraria como defensora de los derechos de los hombres y mujeres del campo mexicano, en materia agraria; existe la posibilidad de crear sociedades civiles y mercantiles propietarias de tierras.⁷

No pasa inadvertido comentar que esa reforma constitucional se verifica en un contexto determinado por las políticas agresivas que el presidente Salinas de Gortari impulsó en materia económica: liberalización de los mercados, privatización de empresas

⁷ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Derecho agrario contemporáneo (hacia una nueva ruralidad en México)*, México, Porrúa, 2006, p. 126.

públicas, apertura comercial, suscripción de tratados internacionales, en particular el de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, creación de organismos constitucionales autónomos. Esto es, la reforma al artículo 27 de la Constitución se halla dentro de las reformas liberales con las cuales el Estado mexicano, en lo relacionado al campo, abandonaría el proteccionismo, el paternalismo y el corporativismo que lo caracterizó en las últimas seis décadas.

III. LA ACTUALIZACIÓN DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

A partir del 6 de enero de 1992 a la fecha, este numeral ha tenido cinco reformas:⁸

- a) 28 de enero de 1992. Mediante esta reforma se permitió a las asociaciones religiosas adquirir, poseer y administrar bienes. Conjuntamente con la enmienda al diverso artículo 130 del propio texto fundamental se inicia una nueva relación Iglesia-Estado.
- b) 13 de octubre de 2011. Posterior a la gran reforma de derechos humanos de junio de ese año, se reformó el artículo 4 y la fracción XX, párrafo segundo, del artículo 27, para elevar a rango constitucional el derecho humano a la alimentación y la obligación del Estado de impulsar el desarrollo rural sustentable, dentro del cual se encuentra procurar el abasto suficiente de alimentos.
- c) 11 de junio de 2013. En esta fecha se publicaron reformas a diversos artículos constitucionales, entre estos el 27, para dar paso a la llamada reforma estructural en materia de telecomunicaciones.

⁸ Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por artículo, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

- d) 20 de diciembre de 2013. El contenido de la reforma denominada en materia energética significó un viraje histórico de la relación entre la nación y sus recursos naturales. Con esta enmienda se abandonó el control estratégico que guardaba el Estado con los hidrocarburos y con el sector eléctrico, pues se autorizaría que los particulares, nacionales y extranjeros pudieran participar en los procesos de los hidrocarburos y del mercado eléctrico a través de diversas figuras de derecho civil y administrativo. Esta reforma es de importancia trascendental en materia agraria, puesto que en los transitorios se proclamó un régimen preferente de los proyectos de infraestructura energética sobre cualesquiera otros usos de la tierra. Posteriormente, esto se materializaría en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de la Industria Eléctrica. No debe pasar de soslayo que esta reforma incidió en lo agrario, aunque no de forma progresiva o expansiva de derechos, sino por el contrario, para limitar el uso, goce y disfrute de los núcleos sobre sus tierras cuando se encontraran involucrados proyectos de inversión energética.
- e) 29 de enero de 2016. Reforma política a través de la cual se modifica la naturaleza jurídica de la Ciudad de México.

Como se observa, en estos treinta y un años posteriores a la promulgación de la reforma constitucional de 1992, las revisiones que se han realizado al artículo 27 han sido cinco. El número por sí mismo no comunica más si deja de atenderse que ese dispositivo regula aspectos estratégicos del país. En ese sentido, la sola intención de alterar su contenido debe ser motivo de cuestionamiento de la ciudadanía, puesto que ese artículo (juntamente con el diverso artículo 42) deviene la “escritura pública” de nuestro país. De ahí que el haber reformado en cinco ocasiones, en los últimos treinta años, un artículo de esa trascendencia comunica nuevas relaciones de la nación con su territorio, y en especial con sus recursos naturales.

En concreto, de esas reformas constitucionales, la de diciembre de 2013 resulta la más importante, al tratarse de la reforma energética. Además de las cinco enmiendas, sólo ésta se encuentra relacionada con la materia agraria. Así quedó dispuesto en el régimen transitorio, mediante el cual se ordenaría la entrada en vigor y aplicación de las nuevas relaciones jurídicas de la nación con los particulares en materia de exploración y extracción de hidrocarburos y los procesos relativos al mercado eléctrico. En particular, el artículo octavo transitorio señala la preferencia de los proyectos de infraestructura energética sobre cualesquiera otros “usos” de la tierra, incluidos la propiedad privada, social, e inclusive indígena.

En estas tres décadas el país ha experimentado diversos acontecimientos, que dan referencia de las expectativas sociales, los proyectos políticos del régimen en turno y la tensión existente entre lo público y lo social. Entre otros, podemos identificar a la implantación y consolidación del neoliberalismo, y a la transición democrática iniciada en la década de los noventa. Esta transición inició con la creación de organismos constitucionales autónomos, la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por parte del partido hegemónico hasta entonces, así como el arribo de un presidente emanado de la oposición en julio de 2000.

En este periodo, la Constitución ha tenido múltiples reformas en su contenido, de las cuales, por ser tan amplias y diversas, sólo se apunta el largo e incesante proceso de revisión al texto supremo por parte de los regímenes políticos que han detentado el poder en los últimos cinco sexenios. Sin embargo, a pesar de la ideología presente en cada uno de estos regímenes, el contenido y alcance del artículo 27 constitucional en lo relativo al agro ha permanecido incólume desde 1992, salvo lo ya apuntado en materia energética. Incluso a partir de 2018, con el arribo de un gobierno emanado de la izquierda, la discusión, diálogo, reflexión y revisión de los resultados de aquella reforma neoliberal al artículo 27 en materia agraria ha quedado relegada del espacio público. Una derivación de esa falta de cuestionamiento sobre las consecuencias de la enmienda salinista podría implicar el consentimiento existente en todo este tiempo del régimen jurídico resultante hasta ahora.

El sistema jurídico mexicano ha sido revisado y actualizado en casi todas sus materias: penal, laboral, civil, mercantil, familiar, fiscal, etcétera. La transición hacia la oralidad que inició en lo penal en 2008 y la gran reforma de derechos humanos de 2011 agilizaron la revisión del resto de las materias jurídicas para actualizar sus contenidos, principios, instituciones, procedimientos. La materia agraria no ha tenido ese proceso de reflexión, actualización y renovación. Los núcleos agrarios permanecen regulados por una normatividad constitucional que acabó con la función social de la tierra, permitió la mercantilización del suelo social, y abrió las puertas para la especulación económica con la aquiescencia gubernamental. Desde este apartado se considera que cualquier proceso de actualización al marco jurídico agrario debe partir desde la Constitución, y como consecuencia de esa evaluación de treinta años del actual régimen, plantear nuevas relaciones sociales entre la nación y los derechos agrarios.

IV. MARCO LEGAL AGRARIO

Al haberse concretado la reforma constitucional, el paso siguiente fue adecuar el marco legal secundario, máxime porque en los dispositivos modificados se ordenó la creación de instituciones, la abrogación de procedimientos y el reconocimiento legal a la asamblea ejidal, con la consecuente habilitación de facultades.

En primer orden se abrogó la Ley Federal de Reforma Agraria (cuya vigencia corrió de marzo de 1971 a febrero de 1992) y se expidieron los dos principales ordenamientos reglamentarios en la materia aplicables: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La estructura de la Ley Agraria contempla diversas partes: sustantiva, organizativa, societaria, orgánica, prevenciones generales, procesal y transitoria. Esto es, con ese ordenamiento se procuró establecer un régimen de derechos y obligaciones para los sujetos con calidad agraria, se regularon los requisitos de ingreso, permanencia y pérdida de derechos, las facultades de los órganos

de representación y vigilancia, las facultades de la asamblea como órgano máximo decididor al interior de los núcleos agrarios, y el destino y asignación de tierras.

Igualmente, se regularon aspectos particulares sobre constitución de sociedades rurales, el régimen jurídico de actuación de la Procuraduría Agraria, normas relativas a terrenos nacionales y aguas de los ejidos. Por último, en escasos 37 artículos se reguló el derecho procesal agrario; sobre este punto es destacable que el legislador estableció la supletoriedad de la legislación procesal civil federal.

Su estructura mantuvo una línea con los ordenamientos que precedieron, pues se ha procurado desde los primeros códigos agrarios de la década de los treinta del siglo XX, establecer en un ordenamiento toda la regulación aplicable. A diferencia de esos primeros códigos, la actual Ley Agraria procuraba ser un documento más conciso y ejecutivo, con la característica de que se dotó a la asamblea ejidal de facultades con las que no contaba con antelación, entre ellas autorizar la adopción del dominio pleno.

En lo concerniente a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se reguló la integración, requisitos de acceso al cargo, sistema de elección, facultades del Tribunal Superior Agrario y las relativas a los tribunales unitarios agrarios. En este ordenamiento se regulan los supuestos de procedencia para las acciones agrarias.

A continuación, se revisará el estado que guarda la legislación agraria en cuanto a su proceso de reforma y actualización. Nos hemos procurado identificar un adjetivo que designe el estado que guarda hoy este marco legal tanto frente a las necesidades de los usuarios agrarios como frente a las enmiendas constitucionales, a la vigencia de los derechos humanos y a las transformaciones que han tenido otras materias de la ciencia jurídica en el tiempo.

En otro momento hemos utilizado la voz “anquilosamiento”; sin embargo, ese término tiene vectores que conectan a la política, por lo cual elegimos ahora el término “desfase” para referirnos tanto a la falta de actualización legislativa de los instrumentos legales como a la falta de discusión, diálogo y presencia

de la problemática que ocurre en los núcleos sociales rurales. La cuestión agraria ha quedado ausente de la escena pública, de los foros académicos, e incluso la modificación en 2013 de la anterior Secretaría de la Reforma Agraria por la actual Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano ha marginado lo agrario y ha sido reemplazado en el debate, por la urbanización y la política de vivienda.

El Seminario Permanente de Estudios en Derecho Agrario ha recibido en sus mesas de trabajo y análisis las voces que han reflexionado sobre los cambios en los planes y programas de estudio que han emprendido las universidades, incluso las públicas, para dejar de impartir la cátedra de derecho agrario, a pesar del reclamo de profesionistas especialistas en la materia que existe por parte de los usuarios. Este desinterés del foro jurídico no se encuentra exento en los ambientes congresionales, expresado en un desfase del texto de la legislación agraria y la realidad. Al respecto, el *Diccionario de la lengua española* señala:

desfasar

1. tr. Producir una diferencia de fase.
2. prnl. Dicho de una persona o de una cosa: No adaptarse a las circunstancias, las corrientes o las costumbres de determinado momento.⁹

La falta de actualización de la legislación agraria limita el grado de defensa, exigibilidad, justiciabilidad y judicialización con el que cuentan los núcleos agrarios, en lo colectivo, y los sujetos agrarios, en lo individual, para entablar estrategias efectivas de protección de sus derechos humanos agrarios. El marco legal agrario ha sido impermeable al paradigma de los derechos humanos, a tal grado que aún se encuentra en proceso de construcción una teoría de los derechos humanos agrarios.

⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, versión digital, disponible en: <https://dle.rae.es/desfasar#CyPqeyO>.

Más aún, en otras materias se han incorporado en sus textos legales, metodologías de perspectiva de género e infancia, se han incorporado test, enfoques y exámenes sobre solución de conflictos entre principios, derechos humanos, normas y reglas. En cambio, la materia agraria aún no ha verificado una gran revisión en su contenido y en su continente.

Acorde a lo expresado, es preciso revisar los dos principales ordenamientos en la materia: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. La revisión tiene por objeto cuantificar las reformas que han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Por ser ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional al artículo 27 del 6 de enero de 1992, su promulgación fue relativamente pronta: 26 de febrero de esa misma anualidad.

1. *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios ha tenido a la fecha sólo dos reformas, la última de ellas publicada en 1998:

- a) 9 de julio de 1993. Mediante esta modificación se adecuó el ámbito competencial de los recién creados tribunales agrarios, tanto los unitarios, como el superior. A este último se le estableció un régimen facultativo en materia administrativa, que a la fecha sigue vigente; además, en lo jurisdiccional se le dotó de facultades en materia del recurso de revisión, que es el único medio de impugnación ordinaria en tratándose de justicia agraria.
- b) 23 de enero de 1998. Mediante esta publicación se reformó el artículo 12, fracción I, para precisar los requisitos que deben reunir las personas aspirantes a una magistratura agraria.

En este punto es importante señalar que el pasado 18 de enero de 2023, se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados la comunicación por la cual el presidente de la Repú-

blica devolvió con observaciones el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 12 y 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por considerarlos discriminatorios.

El argumento para observar esta porción normativa se sustentó en lo siguiente:

Igualmente, cabe destacar que no existe ni en la iniciativa, como se mencionó, ni en el dictamen correspondiente, argumento alguno que sustente que requerir la especialización señalada tiene alguna ventaja para el desempeño de las funciones de juzgadoras y juzgadores con relación a los fines constitucionales (artículo 27, fracción XIX) de la justicia agraria, a saber: la impartición expedita y honesta de la justicia en la materia, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y administración de justicia agraria por medio de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.¹⁰

Las observaciones al texto del artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se centraron en cuestionar la inamovilidad de las personas juzgadoras agrarias por las razones expresadas en el dictamen del Congreso de la Unión, que eran, entre otras, evitar que los problemas de salud atribuidos a la edad afecten el trabajo de la magistratura; brindar a los tribunales agrarios perspectivas innovadoras en el análisis de la justicia agraria; reducir el riesgo de corrupción; incrementar la meritocracia. Así lo señaló el presidente de la República: “Estos argumentos, evidentemente, resultaban discriminatorios, ofensivos y contrarios al artículo 1o. de la CPEUM y al marco convencional de protección de los derechos humanos. Además, no tienen sustento empírico, por lo que no se basan en estudio alguno”.¹¹

¹⁰ López Obrador, Andrés Manuel, Oficio por el que se devuelve con observaciones al Senado de la República, como Cámara de origen, el Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 12 y 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 13 de enero de 2023, p. 8, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/01/asun_4480006_20230118_1674057689.pdf.

¹¹ *Ibidem*, p. 10.

Este veto contiene en sí mismo múltiples significados. En primer lugar, resulta sobresaliente que el actual presidente de la República ha recurrido a este mecanismo de peso y contrapeso constitucional en contadas ocasiones. Sin embargo, en lo tocante a la reforma observada, los argumentos vertidos por el presidente sobre la especialización que deben acreditar los aspirantes a la magistratura, según su criterio son excesivos, lo que resulta al menos contrastante con lo prevenido por el artículo 27 constitucional fracción XIX, que indica que el Estado, con base en la Constitución, dispondrá de las medidas necesarias para la pronta e inmediata impartición de la justicia agraria.

Este mandato ha derivado en la creación de los tribunales agrarios, como verdaderos órganos jurisdiccionales constitucionales especializados en la materia agraria, por su grado de profesionalización se les dota un carácter administrativo no dependientes del Poder Judicial de la Federación; es decir, a nuestra consideración, el espíritu de la reforma constitucional que ordenó la creación de esos tribunales reclamó un alto grado de especialización, criterio distinto a lo señalado por el Ejecutivo Federal.

Más aún, el requisito señalado en la propuesta de reforma del artículo 12 indicaba que la persona aspirante a la magistratura agraria debía comprobar una práctica profesional mínima de cinco años en materia agraria; es decir, el texto original no contemplaba la especialización en materia agraria.

Sin embargo, implícitamente esa observación constituye un silencio por parte de uno de los poderes de la Unión que cuentan con la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión sobre el contenido mismo de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para, en su caso, proponer una revisión a ese documento, que permita dialogar sobre las facultades con las que cuentan; además, reflexionar si es necesario ampliar hacia otros ámbitos la competencia de los tribunales, como es el caso en materia ambiental e indígena; asimismo, el papel del propio presidente de la República como el servidor público que propone a las personas titulares, justicia digital en los tribunales agrarios, entre muchos temas más que son necesarios revisar.

2. *Ley Agraria*

En el caso de la Ley Agraria, cuya vigencia inició a la par de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, las reformas que ha tenido en treinta y un años son las siguientes:

- 1) 9 de julio de 1993. Reformas procesales para agilizar la impartición de la justicia agraria.
- 2) 17 de abril de 2008. Ordena que una vez que se han enajenado los derechos parcelarios, el Registro Agrario Nacional procederá a inscribir ese acto y expedir los nuevos certificados agrarios, cancelando los anteriores. En el mismo sentido deberá proceder el comisariado ejidal.
- 3) 3 de junio de 2011. Los cambios al artículo 72 permiten que en la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud (parcela de la juventud) se realicen actividades para la inserción de los hijos de los derechosos agrarios a la vida productiva. Además, los costos asociados a la puesta en marcha de la unidad puedan ser cubiertos mediante financiamiento público.
- 4) 22 de junio de 2011. Reforma al artículo 164, que se ubica dentro del título décimo “De la justicia agraria”, con el fin de establecer obligaciones para las personas juzgadoras cuando una o ambas partes en el proceso se autoadscriba perteneciente a un pueblo originario. Esta reforma se dio precisamente diez años después de la reforma constitucional al artículo 2o., que reconoció, entre varias cosas más, los sistemas de usos y costumbres. Además, esa reforma al artículo 164 de la Ley Agraria, con el tiempo ha mostrado las limitaciones al momento de procurar justicia agraria con perspectiva intercultural.
- 5) 17 de enero de 2012. Se reforma el artículo 30 para regular la representación de mandatarios de ejidatarios en asambleas, con lo que se aumentan los requisitos para procurar dar seguridad jurídica al derechoso como al núcleo agrario.

- 6) 9 de abril de 2012. Enmiendas a los artículos 66, 120 y 121 en su último párrafo sólo para actualizar la denominación que tenía de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 7) 19 de diciembre de 2016. Esta reforma buscó propiciar la participación efectiva de las mujeres en los órganos directivos del núcleo agrario, sólo que tenía una redacción imprecisa al señalar que los órganos de representación y vigilancia deberían estar conformados por cuando menos el 40% de cada género. A pesar de ese comentario, dentro de las escasas reformas a la Ley Agraria, la presente ha sido de las de mayor alcance por incorporar un requisito de participación de las mujeres en el comisariado ejidal y en el consejo de vigilancia, con lo cual se busca abatir la marginación de este sexo en la toma de decisiones del núcleo agrario. La última reforma que se publicó a este artículo busca precisar su contenido y corrige la defectuosa técnica legislativa, como veremos más adelante.
- 8) 19 de diciembre de 2016. Se reformó el párrafo primero del artículo 166 con el fin de regular las facultades de los tribunales agrarios para dictar diligencias precautorias y la suspensión del acto conforme a la Ley de Amparo, y ya no de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, como se encontraba originalmente señalado.
- 9) 19 de diciembre de 2016. En el texto original del artículo 115 de la Ley Agraria se definía a los monopolios, en seguimiento a lo prevenido por la fracción XV del artículo 27 constitucional. Con la reforma reitera lo prevenido en el texto supremo, al prohibir esa práctica de acumulación de tierras que superen los límites de la pequeña propiedad y se encuentren en un solo individuo.
- 10) 19 de diciembre de 2016. Reformas al inciso b) del artículo 80, mediante el cual se clarifica el procedimiento que deberá seguirse para respetar el derecho del tanto que le asis-

te al cónyuge, concubina o concubinario y a los hijos del derecho enajenante. Atender este procedimiento resulta de vital importancia para efecto de evitar posteriormente la interposición de acciones de nulidad por incumplimiento e inobservancia.

- 11) 27 de marzo de 2017. Se reforma el artículo 71, relativo a la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, conocida como UAIM, para agregar, además, un segundo párrafo, donde se aclara el destino de esta y las actividades que podrán, en su caso, llevar a cabo las mujeres dentro del núcleo, con objeto de buscar su integración económica. Es de resaltar la importancia de esta reforma; sin embargo, es preciso apuntar que actualmente un número alto de ejidos han cambiado el destino de esa parcela, lo que en los hechos incumple su teleología.
- 12) 27 de marzo de 2017. A través de la reforma a la fracción VI del artículo 185 se estableció que si durante la audiencia y antes de dictar sentencia las partes llegan a una amigable composición, quedará finiquitada la controversia mediante la suscripción de un convenio, el cual, atento a la adición de la enmienda, deberá cumplir con los principios de exhaustividad, congruencia y equidad, los cuales no se encontraban señalados antes de la reforma.
- 13) 22 de junio de 2018. Juntamente con otras legislaciones que también se reformaron ese día, en la Ley Agraria se adicionó el artículo 20 bis para establecer la procedencia de la sucesión agraria cuando se haya declarado ausente el ejidatario o avecindado. Como comentario crítico se indica que estas reformas obedecen al contexto social que vive el país de violencia e impunidad, donde el derecho, ante una realidad que supera a la norma, se adecua para procurar brindar seguridad jurídica al núcleo agrario y a los familiares del derecho.
- 14) 25 de junio de 2018. Adición de un párrafo segundo al artículo 95 para indicar que en la formalización de los con-

venios sobre ocupación previa deberá intervenir la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, para efecto de inscribir ese instrumento. La experiencia muestra la alta recurrencia de interposición de medios de defensa en contra de los convenios de ocupación previa, no sólo en materia de expropiación, sino también en materia minera y energética. Por ello, para brindar seguridad jurídica se da vista a la Procuraduría Agraria con el fin de que asesore al núcleo agrario y se proceda a su inscripción para tener efectos públicos frente a terceros.

- 15) 8 de marzo de 2022. Reforma al artículo 17 para establecer que en el orden de prelación, el ejidatario podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario, en su caso, a una de las hijas o uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona. Se sustituyó el masculino genérico de “hijos” por el de “una hija o un hijo”, pues no sólo implica el uso de un lenguaje inclusivo, sino que en el ámbito rural con alta frecuencia se elige al hijo por sobre una hija. Esto es, las expresiones machistas en el campo aún perduran, manifestándose en violencia de carácter patrimonial sobre las hijas.
- 16) 25 de abril de 2023. Se reforman los artículos 4, primer párrafo, y 32 de la Ley Agraria. Una de las reformas más importantes que ha tenido la Ley Agraria en más de tres décadas. Con ella, en el párrafo primero del artículo 4 se ordena que el Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales con perspectiva de género orientadas a elevar el bienestar y su participación en la vida nacional, en condiciones de igualdad y paridad. La crítica que se realiza en este artículo es que la perspectiva de género sólo se ordena hacia el Ejecutivo Federal, no así hacia los tribunales agrarios. Con relación al artículo 32, se ordena que en la integración del comisariado ejidal se observará el principio de paridad.

- 17) 25 de abril de 2023. Por último, ese mismo día se modificó el artículo 37, del que hemos hablado en el numeral 7. Con la actual redacción se corrige la imprecisión existente hasta ese momento y se ordena que la integración de las candidaturas para puestos de elección al interior del núcleo agrario deberá ser conforme al principio de paridad.

Asimismo, se mencionan las iniciativas de reforma que se han presentado en el Congreso, pero que no han prosperado. Las iniciativas son las siguientes:

- 1) 30 de marzo de 2005, el diputado Teófilo Manuel García Corpus, a nombre de diputados integrantes de la Comisión de Reforma Agraria, presentó la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria”. En general, el proyecto de la Ley se orientó a:
 - a) Crear disposiciones que atendieran a los grupos más vulnerables como son las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.
 - b) Establecer disposiciones que ampliaran y fortalecieran la organización del ejido y de la comunidad.
 - c) Agregar prevenciones para la protección del patrimonio de los ejidos y comunidades.
 - d) Ampliar y profundizar los alcances de la organización social, como son las asociaciones y sociedades agrarias.
 - e) Redefinir y fortalecer el papel del sector agrario.
 - f) Adecuación del Procedimiento Judicial Agrario seguido ante los Tribunales Agrarios.¹²
- 2) 23 de octubre de 2018, el senador Ricardo Monreal Ávila presentó la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley Agraria y se expide la Ley para el Desa-

¹² Dictamen que contiene la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Reforma Agraria”, Cámara de Diputados, 2005, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/12/asun_2214150_20051213_1134518625.pdf.

rollo Agrario”. La Iniciativa tiene como propósito crear una nueva legislación en materia agraria que transforme el campo mexicano, donde se coloque al ejido y a la comunidad al centro del desarrollo, y que promueva la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra que contribuya a combatir la pobreza e impulse la seguridad alimentaria.¹³

- 3) 13 de diciembre de 2018, el senador José Narro Céspedes presentó el “Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria y se deroga la Ley Agraria”. La iniciativa tiene como objetivo expedir la Ley Federal Agraria, la cual regulará el desarrollo y fomento agrario, los ejidos, comunidades, sus órganos, las tierras y aguas ejidales. También, reconoce la personalidad jurídica de las comunidades agrarias; de igual modo, establece los mecanismos para la protección de la integridad de las tierras, bosques y aguas de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades; asimismo, la administración de las colonias agrícolas, ganaderas y agropecuarias y sociedades propietarias de tierras agrícolas, y, finalmente, crea el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y Territorial.¹⁴

V. BALANCE SOBRE EL DESFASE LEGISLATIVO AGRARIO

Se han revisado las reformas al artículo 27 constitucional y a las dos principales leyes en materia agraria. Sus implicaciones trascienden el momento de su expedición, y, en conjunto, comunican un tránsito de un paradigma social a uno cada día más liberal:

¹³ Proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley Agraria y se expide la Ley para el Desarrollo Agrario, Cámara de Senadores, 2018, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/84764#:~:text=La%20iniciativa%20propone%20crear%20una,e%20impulse%20la%20seguridad%20alimentaria.

¹⁴ Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria y se deroga la Ley Agraria, Cámara de Senadores, 2018, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/87860.

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.¹⁵

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios sólo ha tenido dos reformas en más de tres décadas de haber sido promulgada; la última fue en las postrimerías del siglo XX; es decir, hace más de veinticuatro años. En este año 2023 se pretendió reformar los requisitos de elegibilidad de las personas titulares de la magistratura agraria, para asegurar que lleguen personas especialistas en la materia, atento a lo prevenido por la fracción XIX del artículo 27 constitucional; sin embargo, el presidente de la República, en ejercicio de su facultad de observar proyectos de dictámenes de leyes, observó y vetó esa enmienda, con lo cual se limitó que a la magistratura lleguen efectivamente personas conocedoras de la materia, y, por el contrario, se dejó abierto el camino para que como magistrados y magistradas lleguen personas cercanas al presidente en turno, sin experiencia en la materia y con un desconocimiento que se expresa en sus sentencias.

Actualizar la ley orgánica implica procurar dotar a las personas juzgadoras, de estándares, metodologías, parámetros, herramientas y principios para que en la sustanciación de los juicios agrarios apliquen los derechos humanos, el debido proceso, la perspectiva de género, la perspectiva de infancia, el test de escrutinio estricto, entre muchos más.

La actual magistrada presidenta del Tribunal Superior Agrario señala que dentro de las reformas a la ley orgánica del Tribunal es deseable armonizar su contenido con la legislación en hidrocarburos y de la industria eléctrica, además de analizar dotar

¹⁵ Mora-Donato, Cecilia, *Derechos y justicia para el campo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Cultura, 2016, p. 28.

de competencia a los tribunales agrarios en disputas derivadas del ordenamiento ecológico y urbano en tierras sociales.¹⁶

No pasa inadvertido comentar que ante la omisión de las legislaturas por adecuar y oxigenar a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en particular durante la pandemia, el Pleno del Tribunal Superior Agrario, mediante acuerdos de carácter general, estableció lineamientos de actuación en materia de notificaciones, guardias, justicia itinerante, audiencias virtuales, entre otras. Por omisión y de forma subsidiaria, el Tribunal Superior Agrario ha colmado esos vacíos sin dejar de cuestionar que varios de esos acuerdos pueden estar cuestionados por la incompetencia de origen de la autoridad plenaria para expedir regulación, que en los hechos constituye una reglamentación y legislación general.

La Ley Agraria ha tenido más reformas y actualizaciones en su contenido; sin embargo, en más de treinta años apenas ha tenido diecisiete enmiendas. Unas, como se observó, han sido sólo de mero trámite, para adecuar denominaciones de secretarías; otras han sido de mayor profundidad, como las que se apuntaron en materia de género y equidad. Sin embargo, en esas reformas no existe sistematicidad ni articulación, son aisladas y poco vinculadas unas con otras.

En lo concerniente a ese ordenamiento, se ha pasado inadvertida la ocasión de convocar a un gran foro de discusión, donde se escuchen a los destinatarios de las normas, a los núcleos de población, comisariados ejidales, consejos de vigilancia, personas ejidatarias, a las personas juzgadoras y al foro jurídico. La realidad que vive el país, después de treinta años de haber sido promulgada esa reforma, nos muestra que los desplazamientos forzados internos, los despojos de tierra por el crimen organizado, la inseguridad jurídica en la transmisión de derechos, los fenómenos migratorios, la indivisibilidad de la parcela, la reducción de los presupuestos a las instituciones del sector agrario, entre una multiplicidad de factores más, potencian la conflictiva social agraria.

¹⁶ Méndez de Lara, Maribel Concepción, *op. cit.*, p. 194.

El carecer de un marco jurídico actualizado orilla a las personas impartidoras de justicia a trabajar con una legislación que mira hacia el siglo XX, ajena a los grandes cambios constitucionales y convencionales dados en la segunda mitad del siglo XXI. El proceso agrario es impermeable a nuevos paradigmas, pues se encuentra anquilosado a los principios dados en su origen. Sin embargo, no debe dejarse de comentar que el tino, la prudencia y el genio de varias personas juzgadoras han sentado precedentes con sus sentencias basadas en derechos humanos, en la prohibición a la discriminación, en la búsqueda de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. No obstante, esos trabajos son aislados y el mérito, más que institucional, es personal y desarticulado.¹⁷

Por otra parte, el marco legal agrario es insuficiente en armonizar la aplicación con el derecho indígena, cuya fuente normativa es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales que tiene celebrado el Estado mexicano. Con frecuencia se plantean ante los tribunales agrarios controversias donde los actores son derechosos agrarios, pero también tienen autoadscripción indígena, y el demandado es precisamente el Estado mexicano, donde el objeto de la controversia son los proyectos de infraestructura o extractivistas, que comprometen los recursos naturales y disfrute de tierras de esas colectividades.

Existe una intersección entre lo agrario, lo indígena y lo campesino, tres universos autónomos que en ocasiones refieren a la misma persona.

El abordaje de lo territorial se hace en sus aspectos agrario y municipal, que delimitan el espacio para el ejercicio de la jurisdicción y la justicia, así como del control y del poder comunitario delega-

¹⁷ Al respecto, se sugiere revisar el esfuerzo editorial que conjuntó a un número de impartidoras de justicia agraria para reflexionar sobre tópicos agrarios, cuya visión como mujeres operadoras jurídicas permite observar, con enfoque sociológico, las aportaciones a la materia. Véase Méndez de Lara, Maribel Concepción (coord.), *Derecho agrario en la función jurisdiccional, 10 magistradas*, México, Porrúa, 2020.

do en las autoridades indígenas encargadas de hacer justicia. Lo territorial definido desde el derecho del Estado se centra fundamentalmente en lo agrario y lo municipal, porque es a través de las leyes en otras materias que el Estado traza su relación con los pueblos indígenas, define y establece a los sujetos de derecho, a las autoridades municipales y agrarias.¹⁸

La falta de una debida armonización limita una defensa sólida de sus derechos.

Por otra parte, es preciso apuntar que la irrupción de nuevos tratamientos jurídicos en temas como minería, hidrocarburos o mercado eléctrico han generado la promulgación de sus respectivas legislaciones. Un dato relevante es que en esos ordenamientos, y no en la Ley Agraria, se han establecido supuestos sobre ocupación temporal, derechos preferentes sobre la tierra, facultades de las asambleas ejidales y de los tribunales agrarios para aprobar los convenios con los asignatarios y contratistas. En los últimos lustros, hemos verificado el rompimiento de la codificación legal agraria, lo que dificulta aún más, para los destinatarios de la norma (principalmente personas que habitan en medios rurales), su comprensión, aplicación y observancia.

VI. CONCLUSIONES

El Estado mexicano relegó la materia agraria a la realidad de 1992, y el marco legal agrario ha quedado, en esencia, desfasado del contexto de hace tres décadas cuando fue aprobado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido múltiples reformas en su texto; ha incorporado la plenitud de los derechos humanos, y con ello la irrupción de reconocimiento de nuevos y mayores derechos; sin embargo, el marco legal agrario ha sido refractario en introducir ese paradigma en su texto, y por consecuencia en su aplicación.

¹⁸ Cruz Rueda, Elisa, *Derecho indígena. Dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2014, p. 73.

Por otro lado, la integridad de la legislación agraria para contener en su estructura los procedimientos para resolver controversias ha sido superada por legislaciones especiales, como lo es la minera, en hidrocarburos, y del mercado eléctrico, lo que puede derivar en incompatibilidades e inconsistencias.

El Estado mexicano por omisión ha incumplido sus obligaciones de prevenir, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos agrarios, pues la falta de actualización al marco legal agrario limita el goce, reclamo, exigibilidad, justiciabilidad y judiciabilidad de los derechos por parte de los núcleos agrarios y sujetos agrarios.

Es necesario actualizar el marco jurídico agrario, que parta desde una revisión al texto constitucional y de ahí en orden jerárquico descendente.

VII. REFERENCIAS

Bibliografía

- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, México, Porrúa, 1976.
- CRUZ RUEDA, Elisa, *Derecho indígena. Dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2014.
- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Historia del derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén, *Derecho agrario contemporáneo (hacia una nueva ruralidad en México)*, México, Porrúa, 2006.
- GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge, *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

MÉNDEZ DE LARA, Maribel Concepción (coord.), *Derecho agrario en la función jurisdiccional, 10 magistradas*, México, Porrúa, 2020.

MÉNDEZ DE LARA, Maribel Concepción, *El ejido y la comunidad en el México del siglo XXI. La transición agraria 1992-2015*, México, Porrúa, 2016.

MORA-DONATO, Cecilia, *Derechos y justicia para el campo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Cultura, 2016.

Cibergrafía

Dictamen que contiene la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Reforma Agraria”, Cámara de Diputados, 2005, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/12/asun_2214150_20051213_1134518625.pdf.

Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria y se deroga la Ley Agraria, Cámara de Senadores, 2018, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/87860.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, Oficio por el que se devuelve con observaciones al Senado de la República, como Cámara de origen, el Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 12 y 17 de la ley orgánica de los tribunales agrarios, 13 de enero de 2023, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/01/asun_4480006_20230118_1674057689.pdf.

Proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley Agraria y se expide la Ley para el Desarrollo Agrario, Cámara de Senadores, 2018, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/84764#:~:text=La%20iniciativa%20propone%20crear%20una,e%20impulse%20la%20seguridad%20alimentaria.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, versión digital, disponible en: <https://dle.rae.es/desfasar#CyPqeyO>.

Sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo Directo en Revisión 466/2011, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/Paginas-Pub/DetallePub.aspx?AsuntoID=125546>.

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, *Informe de Labores 2022*, México, TSA, disponible en: https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/informe/2022/informe_2022b.pdf.