



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

Síntesis:

La Recomendación 95/94, del 19 de agosto de 1994, se envió al Secretario de la Reforma Agraria y se refirió al caso de los campesinos solicitantes de la creación del Nuevo Centro de Población Ejidal "San Antonio", del Municipio de Zapopan, Jalisco, quienes desde el 1 de marzo de 1956 promovieron la acción agraria de creación de nuevo centro de población ejidal ante el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de la Reforma Agraria. Sin embargo, transcurridos 38 años, dicha dependencia se ha abstenido de dar legal conclusión a su expediente en los términos que señalaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Agraria vigente. Se recomendó ordenar que, a la brevedad, se integre debidamente el expediente relativo a la solicitud de creación de nuevo centro de población ejidal de los quejosos y, hecho lo anterior, turnarlo al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva; asimismo, ordenar la investigación administrativa de la actuación de los servidores públicos que tuvieron a su cargo la tramitación del expediente agrario de los quejosos, para deslindar responsabilidades sobre la dilación y los vicios procesales que afectaron la tramitación del mismo, imponiendo en su caso las sanciones procedentes.

RECOMENDACIÓN 95/1994

**México, D.F., a 19 de agosto de
1994**

**Caso de los campesinos
solicitantes de la creación del
nuevo Centro de Población
Ejidal "San Antonio", del
Municipio de Zapopan, Jalisco**

C. Víctor Cervera Pacheco,

Secretario de la Reforma Agraria

Ciudad

Muy distinguido señor Secretario:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1º; 6º, fracciones II y III; 15, fracción VII; 21, fracción

IV; 44; 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/92/JAL/5304, relacionados con la queja interpuesta por el señor Gabino Torres Fregozo y otros campesinos solicitantes de la creación del nuevo centro de población ejidal "San Antonio", y vistos los siguientes:

I. HECHOS

El 12 de agosto de 1992, esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja presentado por el señor Gabino Torres Fregozo y otros integrantes del Comité Particular Ejecutivo del nuevo centro de población ejidal que, de constituirse, se denominará "San Antonio", mediante el cual manifestaron presuntas violaciones a sus Derechos Humanos en virtud de la dilación y los vicios en el procedimiento que han sufrido en el trámite de su acción agraria.

Los quejosos expresaron que, el 16 de octubre de 1955, solicitaron la creación de un nuevo centro de población ejidal en el Municipio de Zapopan, Jalisco; solicitud que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de marzo de 1956, y en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 12 de abril de 1956. Agregaron que desde su petición inicial señalaron diversos predios ubicados en el Municipio de Zapopan, Jalisco, como susceptibles de afectación, pero que los dictámenes emitidos por los peritos comisionados por las autoridades agrarias para determinar la afectabilidad de las tierras propuestas, han estado plagados de diversas irregularidades.

Por último, dijeron que, a más de 37 años de haber iniciado su acción agraria, desconocían el estado procesal que guardaba la misma; y que la dilación en que han incurrido las autoridades agrarias ha violado sus derechos fundamentales.

En atención a la queja, mediante el oficio 20008, del 6 de octubre de 1992, este Organismo solicitó a la licenciada Estela Rueda Ibáñez, entonces Responsable de la Unidad de Atención a las Quejas turnadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Secretaría de la Reforma Agraria, un informe detallado sobre los hechos expuestos por los quejosos.

El 16 de noviembre de 1992, este Organismo recibió copia del oficio 722 girado por la mencionada licenciada Estela Rueda Ibáñez al licenciado Alejandro Díaz Guzmán, Delegado Agrario en el Estado de Jalisco, por el cual le solicitó rindiera a esta Comisión Nacional el informe requerido.

El 4 de diciembre de 1992, se recibió el oficio 788 signado por la licenciada Estela Rueda Ibáñez, mediante el cual anexó el informe rendido por

el Delegado Agrario en Jalisco, quien explicó que el expediente de los quejosos se encontraba en la Dirección de Nuevos Centros de Población Ejidal de esa Secretaría de la Reforma Agraria, dependencia que le ordenó la práctica de una inspección ocular de los predios que los quejosos señalaron como afectables. El citado Delegado Agrario agregó que, desde el mes de febrero de 1992, comisionó al ingeniero Gabriel R. Benavides Durán para que efectuara la diligencia, sin que éste la hubiese practicado, por lo que procedería a ratificarle las órdenes.

El 20 de abril de 1993, esta Comisión Nacional giró el oficio 9940 al licenciado Ignacio Ramos Espinosa, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, por el que se le solicitó que le informara si se le habían reiterado las órdenes al ingeniero Gabriel R. Benavides Durán para la práctica de la inspección ocular y, en su caso, cuál había sido el resultado de esa diligencia.

El 14 de junio de 1993, se recibió en este Organismo copia del oficio 196368, suscrito por el licenciado Ignacio Ramos Espinosa, mediante el cual ordeno al Delegado Agrario en Jalisco que remitiera el informe solicitado por esta Comisión Nacional.

En virtud de que no se recibió la información solicitada, el 14 de junio de 1993, mediante el, 15844, este Organismo envió un recordatorio al licenciado Ignacio Ramos Espinosa, en el que se le ir en la petición anterior.

El 26 de julio de 1993, se recibió en este Organismo copia del oficio 198179 girado por el licenciado Ramos Espinosa al Delegado Agrario en Jalisco que rindiera a esta Comisión Nacional la información solicitada.

El 10 de agosto de 1993, se recibió en este mismo el oficio 199569, suscrito por el licenciado: Ramos Espinosa, al cual acompañó el informe r por el Delegado Agrario en Jalisco, quien comentó que el ingeniero Gabriel R. Benavides Durán n cumplido con la comisión encargada, debido a mas de divisiones internas en cuanto a la asentación del grupo solicitante. Por esa razón, 22 de abril de 1993, comisionó al ingeniero Barrera Sánchez para que inspeccionara ocularmente los predios señalados por los quejosos, acción que el 21 de junio de 1993, concluyendo que los inspeccionados se encuentran dentro de los de la pequeña propiedad.

De la anterior respuesta se dio vista a los mediante el oficio 24639 del 2 de septiembre para que manifestaran lo que a su Derecho conviniera.

Los quejosos dieron respuesta mediante los recibidos los días 21 de octubre y 26 de noviembre de 1993, en los que expresaron su desacuerdo con el valor que se pretende dar a la mencionada ocular, porque en el año de 1967, la Dirección de Nuevos Centros de Población, del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, formuló estudio en el que consideró procedente la creación del nuevo centro de población de los quejosos, proponiendo que se les dotara para ello de 2 254 tomadas del predio conocido como ex hacienda Santa Lucía. Que además, en los años 1974 y 1977, se realizaron trabajos técnicos informativos en los que se determinó que el predio que señalaron los quejosos era una sola unidad topográfica, sin subdivisiones y, por lo tanto, afectable.

Los quejosos agregaron que su solicitud de creación del nuevo centro de población fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de marzo de 1956, por lo que, de conformidad con el artículo 210, fracción I, de la derogada, pero en este caso aún aplicable Ley Federal de Reforma Agraria, todas las subdivisiones, fraccionamientos y transmisiones recaídas con posterioridad a esa fecha al predio que señalaron como afectable, son nulas. Asimismo, externaron su inconformidad con los oficios 398878 y 398879, el primero sin fecha y el segundo del 31 de agosto de 1993, que les dirigió el director general de Procedimientos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, en los que les comunicó que su asunto se consideraba concluido y, por tanto, se turnaba al archivo; además, que el predio Santa Lucía se había declarado inafectable. Lo anterior porque consideraron el acuerdo de conclusión carente de motivación, fundamentación y violatorio en su perjuicio de la garantía de audiencia, y porque aseguran que el predio mencionado sí es afectable.

Por último, los quejosos expresaron que al parecer existía una resolución presidencial, del 20 de agosto de 1973, que los beneficiaba.

Cabe mencionar que los quejosos anexaron a sus escritos de desahogo de vista, entre otros documentos en los que apoyaron sus aseveraciones, copia del Diario Oficial de la Federación del 1 de marzo de 1956, en el cual se publicó su solicitud de creación de nuevo centro de población ejidal; copia del estudio previo, del 9 de febrero de 1967, elaborado por la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en el que se consideró procedente su solicitud de creación de nuevo centro de población ejidal; copia del informe del 19 de febrero de 1974, favorable a sus intereses, rendido por el ingeniero Ramón Núñez Galindo, comisionado de la Delegación Agraria en Jalisco para la realización de trabajos técnicos informativos, relativo al predio que señalaron como afectable; copia del informe del 27 de febrero de 1977, favorable a sus intereses, rendido por el Experto Agrario "H", ingeniero áscar Manuel Bucio Sánchez, comisionado de la

Delegación Agraria en Jalisco para la realización de trabajos técnicos informativos sobre el predio que señalaron como afectable, y copia del oficio 398879 del 31 de agosto de 1993, por medio del cual el Director General de Procedimientos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria les notificó la conclusión de su expediente y el acuerdo de archivo del mismo.

A raíz de lo anterior, esta Comisión Nacional giró el oficio 33564, del 29 de noviembre de 1993, al licenciado Leonardo Riveros Fragozo, Director General de

Registro y Asuntos Jurídicos del Registro Agrario Nacional, por el que se le solicitó que informara si existía registrada en esa dependencia alguna resolución presidencial de creación del nuevo centro de población ejidal en favor de los quejosos. Esta autoridad dio respuesta mediante los oficios 9370 y 6145, del 31 de enero y el 28 de abril de 1994, en los cuajes informó que no existe resolución presidencial registrada en favor de los quejosos.

Igualmente, este Organismo giró el oficio 6238, del 7 de marzo de 1994, al citado Director General de

Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante el cual se le solicitó un informe amplio y detallado respecto de cada uno de los puntos expuestos por los quejosos en sus escritos de desahogo de vista. Esta autoridad dio respuesta mediante el oficio 197009, del 2 de mayo de 1994, al cual anexó el informe que rindió el ingeniero José Carrillo Rodríguez, Director de Nuevos Centros de Población de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que comunicó que el predio ex hacienda Santa Lucía era una propiedad inafectable desde el momento de la solicitud de creación de nuevo centro de población ejidal de los quejosos; y que las diferentes fracciones en que después se ha dividido constituyen pequeñas propiedades y, por ende, inafectables; que además en el Estado no existen predios disponibles para dotar a los quejosos, y que éstos no acreditaron haber intentado previamente la vía de dotación de tierras, como lo establece el artículo 244 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que esa dependencia emitió acuerdo de improcedencia del que dio vista a los quejosos sin que hubiesen desahogado la misma.

Asimismo, el 2 de mayo de 1994, este Organismo recibió el oficio 2032 suscrito por el licenciado Alejandro Díaz Guzmán, Delegado Agrario en el Estado de Jalisco, mediante el cual informó que era inafectable el predio señalado desde un inicio por los quejosos para ubicación de su nuevo centro de población ejidal y que, por tanto, todas las subdivisiones subsecuentes

también lo son; que además los quejosos se negaron a ser trasladados a donde sea factible la creación del núcleo, por lo que en términos de los artículos 326 y 330 de la Ley Federal de Reforma Agraria en relación con el tercero transitorio de la Ley Agraria vigente, se dictó acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

- 1.** El escrito inicial de queja, del 12 de agosto de 191J2, presentado por el señor Gabino Torres Fregozo Y otros integrantes del Comité particular Ejecutivo del núcleo solicitante de la creación del nuevo centro de población ejidal que de constituirse se denominará "San Antonio".
- 2.** La copia del oficio 722, girado por la entonces Responsable de la Unidad de Atención a las Quejas Turnadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Secretaría de la Reforma Agraria, al Delegado Agrario en Jalisco por el que solicita rinda a esta Comisión Nacional los informes requeridos.
- 3.** El oficio 788, suscrito por la entonces responsable de la Unidad de Atención a las Quejas Turnadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante el cual anexó el informe rendido por el Delegado Agrario.
- 4.** Copia del oficio 196368, girado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria al Delegado Agrario en el Estado de Jalisco, donde le solicita remita la información adicional solicitada por este Organismo.
- 5.** Copia del oficio 198179, mediante el cual el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria insistió al Delegado Agrario en el Estado de Jalisco para que rindiera a esta Comisión Nacional el informe requerido.
- 6.** El oficio 199569, suscrito por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, al que acompañó el informe rendido por el Delegado Agrario en el Estado de Jalisco.
- 7.** Los escritos de desahogo de vista de los quejosos recibidos los días 21 de octubre y 26 de noviembre de 1993, a los cuales anexaron lo siguiente:

a) Copia del Diario Oficial de la Federación, del 1 de marzo de 1956, donde se publicó su solicitud de creación del nuevo centro de población ejidal de los quejosos.

b) Copia del estudio previo, del 9 de febrero de 1967, elaborado por la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en el que se consideró procedente la solicitud de acción agraria de los quejosos.

c) Copia del informe, de 19 de febrero de 1974, favorable a los intereses de los quejosos, rendido por el ingeniero Ramón Núñez Galindo, comisionado de la Delegación Agraria en Jalisco para la realización de trabajos técnicos informativos sobre el predio señalado como afectable por los quejosos.

d) Copia del informe del 27 de febrero de 1977, favorable a los intereses de los quejosos, rendido por el Experto Agrario "H", ingeniero áscar Manuel Bucio Sánchez, comisionado de la Delegación Agraria en Jalisco para la realización de trabajos técnicos informativos sobre el predio señalado como afectable por los quejosos.

e) Copia del oficio 398879, del 31 de agosto de 1993, por el que el Director General de Procedimientos Agrarios notifica a los quejosos la conclusión de su expediente y el acuerdo de archivo del mismo.

8. Los oficios 9370 y 6145, suscritos por el Director General de Registro y Asuntos Jurídicos del Registro Agrario Nacional, mediante los cuales rindió los informes que se le solicitaron.

9. El oficio 197009, suscrito por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, al cual anexó el informe que rindió el Director de Nuevos Centros de Población Ejidal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

10. El oficio 2032, signado por el Delegado Agrario en el Estado de Jalisco, mediante el cual rindió la información solicitada.

III. SITUACIÓN JURIDICA

El 1 de marzo de 1956, los quejosos promovieron la acción agraria de creación de nuevo centro de población ejidal ante el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de la Reforma Agraria.

Sin embargo, transcurridos 38 años, la Secretaría de la Reforma Agraria se ha abstenido de dar legal conclusión a su expediente en los términos que señalaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Agraria vigente.

IV. OBSERVACIONES

En el presente caso, esta Comisión Nacional considera que existen violaciones a los Derechos Fundamentales de los quejosos por parte de servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, por las siguientes razones:

1. Tal y como se comprueba con la copia del *Diario Oficial de la Federación* del 1 de marzo de 1956, los quejosos promovieron desde esa fecha la acción agraria de creación de nuevo centro de población ejidal, sin que hasta el momento, es decir después de 38 años de iniciado el trámite, la Secretaría de la Reforma Agraria haya agotado el procedimiento y propiciado la legal y jurídica conclusión del expediente. Esta situación se traduce en una exagerada y a todas luces injustificada dilación, imputable exclusivamente a servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, misma que conculca el Derecho de petición y el Derecho a la legalidad de los quejosos.

En relación con lo anterior es necesario considerar que el artículo 40. transitorio de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria establecía que los expedientes en tramitación -al momento que ésta entró en vigor -, cualquiera que fuese su estado, se ajustarían a las disposiciones de esa Ley. Por tanto, el expediente de creación del nuevo centro de población ejidal de los quejosos debía regirse por ese cuerpo normativo.

Al respecto, es de señalarse que la citada Ley Federal de Reforma Agraria establecía en su capítulo VII, del Título Primero, del Libro Quinto, el procedimiento para la creación de nuevos centros de población ejidal, y que los preceptos ahí contenidos marcaban plazos de tramitación realmente breves que no fueron respetados en ningún momento por la autoridad agraria, sino que, por negligencia, fueron demorados en forma por demás excesiva.

2. No obstante que la autoridad agraria pretende dar por concluido el expediente de los quejosos mediante su acuerdo del 16 de agosto de 1993, por la supuesta improcedencia de su acción intentada, para esta Comisión Nacional no pasa desapercibido que los días 6 de enero y 26 de febrero de 1992, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los decretos que crearon la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, respectivamente, y que en el artículo 30 transitorio del decreto que modificó el artículo 27 constitucional. En el artículo 30. transitorio de la Ley

Agraria y el artículo 40. transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se estableció que los asuntos que se encontraran en trámite al momento de publicar se dichos decretos, en materia de creación de nuevos centros de población, entre otras, se seguirían desahogando conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria; y que los asuntos respecto de los cuales aún no se hubiese dictado resolución definitiva al momento de entrar en funcionamiento los Tribunales Agrarios, se deberían poner en estado de resolución y remitirse a aquellos para su resolución definitiva.

Tomando en consideración que los Tribunales Agrarios entraron en funcionamiento desde el 8 de julio de 1992 -según acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de julio del mismo año y en congruencia con las disposiciones legales mencionadas en el párrafo anterior, es evidente que el expediente sobre la acción agraria de creación del nuevo centro de población ejidal promovida por los quejosos, debe ser resuelto en definitiva por los Tribunales Agrarios, tomando en consideración que al momento en que éstos entraron en funciones aún no se emitía resolución administrativa definitiva en su procedimiento. Por tanto, es improcedente que la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de su Dirección General de Procedimientos Agrarios y su Dirección de Nuevos Centros de Población Ejidal, pretenda dar por concluido el asunto de los quejosos, cuando su obligación de acuerdo con las disposiciones legales vigentes- es poner el asunto en estado de resolución y turnarlo a los Tribunales Agrarios, para que sea ese órgano judicial el que lo resuelva en definitiva.

3. Es de destacarse también que aunque el Delegado Agrario en el Estado de Jalisco mencionó en su último informe que los quejosos se niegan a ser trasladados a donde sea posible la creación del nuevo centro de población ejidal, esto no se acreditó de forma alguna por dicha autoridad, razón por la cual, además de lo expuesto con anterioridad, no se puede considerar que el acuerdo de archivo del expediente dictado, con fundamento en el artículo 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, haya sido procedente. Del mismo modo, hay que tener presente que el mencionado artículo 326, de la Ley citada, ordenaba la consulta de los interesados en la creación del nuevo centro de población ejidal, para saber si estarían dispuestos a trasladarse al lugar donde fuese posible la creación de dicho centro; pero esta consulta debía hacerse al inicio del procedimiento; por lo que suponiendo sin conceder que la Delegación Agraria la hubiese efectuado al principio de la tramitación del asunto, con resultados negativos el hecho de que la autoridad agraria acordara la conclusión del expediente 37 años después sería una conducta en extremo negligente; por otro lado, si tal consulta se hubiese efectuado con posterioridad,

también se traduciría en una actuación irregular el hecho de que en su momento no se hubiese realizado tal consulta y, por tanto, que se haya tramitado un expediente condenado de origen a la improcedencia.

En consecuencia, esta Comisión Nacional considera que las diversas irregularidades cometidas en la tramitación del expediente agrario de los quejosos, que se tradujeron en una innecesaria e injustificada dilación así como en la existencia de vicios en el procedimiento, deben ser investigadas y sancionadas por esa Secretaría de la Reforma Agraria.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a usted, con todo respeto, señor Secretario, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Que gire sus instrucciones para que, a la brevedad, se integre debidamente el expediente relativo a la solicitud de creación de nuevo centro de población ejidal de los quejosos y, hecho lo anterior, se turne al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

SEGUNDA. Que gire sus instrucciones para que se investigue administrativamente la actuación de los diversos servidores públicos que tuvieron a su cargo la tramitación del expediente agrario de los quejosos para deslindar responsabilidades sobre la dilación y los vicios procesales que han afectado la tramitación de mismo, imponiendo en su caso las sanciones que resulten procedentes.

TERCERA. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

**MUY ATENTAMENTE
EL PRESIDENTE DE LA COMISION**