

88130
135



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL
ARTICULO 179 DE LA LEY AGRARIA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ISABEL RUIZ SANCHEZ

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. JUAN MANUEL PORTILLA GOMEZ

REVISOR DE LA TESIS: LIC. JUAN ARTURO GALARZA

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

~~1997~~

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS:

Te la ofrezco Señor como signo
de mi amor y respeto.

Tu me has dado la vida y me has
colmado de bendiciones; hoy me
das la oportunidad de haber ai-
canzado una meta más.

Gracias Señor.

A MIS PADRES:

ALFREDO Y TOMASITA

Con amor y respeto se las brindo,
gracias por su confianza y apoyo
que me han dado siempre; así como
el haberme dado una carrera.

PAPA:

Gracias por haberme motivado a
seguir adelante, tu enseñanza,
tu ejemplo, tus consejos siem-
pre están conmigo.

Gracias por ser mi Padre.

MAMA:

Te doy gracias de todo lo que me
has dado desde el momento que hy
bo vida en mí; tu amor, pacien-
cia y comprensión. Así como tu -
compañía en mis horas de estudio.
A DIOS le doy gracias por haber
sido tú mi Madre y mi amiga al -
mismo tiempo
Gracias por creer en mí.

A MI ESPOSO:

Francisco:

Por su amor, confianza y apoyo que me dió incondicionalmente para que pudiera realizar esta Tesis.

A MIS TRES GRANDES TESOROS:

Mis Hijos: José Francisco, Carlos Valentín y Dulce Isabel, que son motivo de mi superación y existir,

A MIS HERMANOS:

**Por su cariño y confianza que siempre
me han brindado: Herminia, Alfredo,
Tere, Roberto, Guadalupe, Antonio, -
Sonia, Cristina, Juanita y Lourdes.**

**En especial a tí Tere, por tu apoyo
y ayuda que me diste siempre para
poder realizar la Tesis.**

A TODOS MIS PROFESORES:

Que fueron la base principal para
mi formación profesional y en es-
pecial a mi Asesor de Tesis:

Dr. Juan Manuel Portilla Gómez.

A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO,
Plantel Lomas Verdes, Escuela en la
cual realicé mis estudios profesiona-
les y en especial a la Facultad de -
Derecho.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO
GARANTIAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

| | pág. |
|--|------|
| 1.1.- Concepto de "Garantía Individual". | 1 |
| 1.2.- Garantía de Igualdad. | 7 |
| 1.3.- Garantía de Libertad. | 14 |
| 1.4.- Garantía de Propiedad. | 24 |
| 1.5.- Garantía de Seguridad Jurídica. | 29 |

CAPITULO SEGUNDO
LA PROCURADURIA AGRARIA EN EL NUEVO AMBITO
DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA

| | |
|--|----|
| 2.1.- Marco jurídico que regula la actuación de la Procuraduría Agraria. | 41 |
| 2.1.1.- Artículo 27 Constitucional. | 43 |
| 2.1.2.- Ley Agraria. | 46 |
| 2.1.3.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. | 48 |
| 2.2.- Atribuciones más relevantes de la Procuraduría Agraria. | 50 |
| 2.2.1.- Asesoría jurídica a los sujetos de Derecho Agrario. | 54 |
| 2.2.2.- De Conciliación. | 56 |
| 2.2.3.- De Arbitraje. | 58 |
| 2.2.4.- De prevención y demanda ante las autoridades competentes. | 61 |
| 2.2.5.- Representación legal de los sujetos de Derecho Agrario. | 63 |

CAPITULO TERCERO
LOS SUJETOS DE DERECHO AGRARIO
EN LA LEY AGRARIA DE 1992

| | |
|---|----|
| 3.1.- Ejidatario. | 65 |
| 3.2.- Comunero. | 69 |
| 3.3.- Vecindado. | 72 |
| 3.4.- Sucesores de ejidatarios o comuneros. | 74 |
| 3.5.- Jornaleros agrícolas. | 76 |
| 3.6.- Ejidos. | 77 |
| 3.7.- Comunidades. | 80 |
| 3.8.- Sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales. | 82 |
| 3.9.- Pequeña propiedad. | 84 |
| 3.9.1.- Pequeña Propiedad Agrícola. | 84 |
| 3.9.2.- Pequeña Propiedad Ganadera. | 86 |
| 3.9.3.- Pequeña Propiedad Forestal. | 87 |

CAPITULO CUARTO
LA JUSTICIA AGRARIA

| | |
|--|-----|
| 4.1.- Organos jurisdiccionales. | 88 |
| 4.2.- Proceso agrario. | 91 |
| 4.2.1.- Acción. | 95 |
| 4.2.2.- Jurisdicción. | 98 |
| 4.2.3.- Proceso. | 100 |
| 4.3.- Las partes en el proceso agrario. | 103 |
| 4.4.- Principio de Legalidad. | 108 |
| 4.4.1.- Artículo 14 Constitucional. | 112 |
| 4.4.2.- Artículo 16 Constitucional. | 118 |
| 4.5.- Problemas en la representación legal de la Procuraduría Agraria. | 125 |
| 4.6.- Propuestas de soluciones. | 131 |
| CONCLUSIONES. | 133 |
| BIBLIOGRAFIA. | 140 |

INTRODUCCION

Los preceptos contemplados en la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Federal constituyen una importante fuente de investigación, pues abarca una amplia gama jurídica - que permite la aplicación de conocimientos jurídicos dentro del área del Derecho tales como: el Derecho Agrario, el Derecho Procesal Civil del Fuero Federal, y el Derecho Mercantil, aplicados de manera supletoria. Sin olvidar, claro está, al Derecho Constitucional que es la base de todo Derecho.

Analizando el texto del artículo 179 de la Ley Agraria se observa que entre las atribuciones que se le conceden a la Procuraduría Agraria está la de asesorar tanto al actor (sujeto de Derecho Agrario) como al demandado (también lo es un sujeto de Derecho Agrario) en un mismo proceso de naturaleza agraria. Lo anterior de acuerdo a esta investigación viola el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional el cual ordena que en los tribunales previamente establecidos se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento.

Por ello la presente investigación pretende analizar la forma en que la Procuraduría Agraria o los Tribunales Agrarios

han resuelto este problema de la representación legal al actor y demandado en un mismo juicio de naturaleza agraria. Tal y como lo ordena el vigente artículo 179 de la Ley Agraria. La composición de la presente Tesis, es la siguiente.

En el Capítulo Primero, se dió a la tarea de estudiar lo relativo a las garantías individuales establecidas en la Carta Magna; primeramente se hizo referencia al concepto de garantía individual, en los incisos siguientes se analiza a la garantía de igualdad, la de libertad, la de la propiedad y por último, la garantía de seguridad jurídica. Cabe señalar que dentro de ésta se halla la del debido cumplimiento por parte de los titulares de los órganos jurisdiccionales con las formalidades -- esenciales del procedimiento.

En el Capítulo Segundo, el objeto de análisis es la Procuraduría Agraria, de ésta manera se establece el marco jurídico que regula la actuación de esta Institución de Procuración de Justicia Agraria (Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria); las atribuciones más relevantes de la Procuraduría Agraria (asesoría jurídica a los sujetos de Derecho Agrario, la Conciliación, el Arbitraje, la Prevención y Demanda ante las autoridades competentes y la representación legal de los sujetos de Derecho Agrario).

Los sujetos de Derecho Agrario, es el tema a desarrollar - en el Capítulo Tercero, se cuenta entre ellos a personas físi--cas: ejidatario, comunero, pequeño propietario, vecindado, posesionario, colono, jornalero agrícola, sucesor de ejidatario, sucesor de comunero. Entre las personas morales se citan: eji--dos, comunidades, sociedades civiles, sociedades mercantiles. - Asimismo, se analiza a la pequeña propiedad forestal como una - novedad en la nueva Legislación Agraria.

En el último capítulo, se estudia a los órganos jurisdiccio--nales (Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios - Agrarios). El proceso agrario y sus elementos esenciales: acción jurisdicción y proceso, también son objeto de observación. Las partes en el proceso agrario es un tema que no podía faltar en la investigación. Asimismo, debido a su importancia para el estudio se ve lo relativo al Principio de Legalidad y los artícu--los fundamentales lo son el 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se dilucida lo referente a los problemas en la representación legal de la Procuraduría Agraria de acuerdo al texto del artículo 179 de la Ley Agraria, y final--mente se pasa a formular las propuestas de posibles soluciones a este problema.

CAPITULO PRIMERO
GARANTIAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- 1.1.- Concepto de "Garantía Individual"
- 1.2.- Garantías de Igualdad
- 1.3.- Garantías de Libertad
- 1.4.- Garantía de Propiedad
- 1.5.- Garantías de Seguridad Jurídica

1.1.- CONCEPTO DE "GARANTIA INDIVIDUAL"

En el mundo occidental aparecieron los primeros derechos del hombre, también llamados libertades humanas en la Constitución Inglesa concedida en 1215 por el monarca Juan Sin Tierra. Este documento escrito recibió el nombre de "Carta Magna" y fue la base de las libertades inglesas, aún cuando fue destinado a dos grupos privilegiados: el clero y la nobleza. Aunque incipiente y elitista constituyó la primera defensa y protección del hombre frente al poder público, entonces representado por el Rey, que era monarca absoluto. (1)

En el otro lado del Atlántico, los Estados Unidos de Norteamérica redactaron y aprobaron su Constitución de 1787, a la que, posteriormente y como concesión para lograr la ratificación de los Estados Federados, se le añadieron las Diez primeras Enmiendas que constituyeron la primera lista completa ordenada dentro de una Constitución de las libertades individuales.

Un hecho notable y de trascendencia universal que tuvo verificativo a finales del siglo XVIII, la Revolución Francesa, produjo como uno de sus mejores frutos la célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789, que esta-

(1) CASTRO, Juventino. Lecciones de garantías y amparo. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1978. p.5

bleció principios fundamentales como: igualdad política y social de todos los ciudadanos; respeto de la propiedad; soberanía nacional; acceso de todos a los cargos públicos; libertad de palabra y de prensa entre otros. Esa Declaración se convirtió en fuente universal de influencia e inspiración, sobre todo hacia las nacientes repúblicas americanas del siglo XIX⁽²⁾

Por lo que hace a nuestro país, los dos primeros documentos Constitucionales del México Independiente (Acta y Constitución Federal de 1824) se refirieron a las libertades humanas - en algunos artículos diseminados. Aun cuando las Constituciones Centralistas (Las Siete Leyes Fundamentales de 1835 y las Bases Orgánicas de 1843) señalaron algunos derechos del hombre, la no aplicación efectiva de esos ordenamientos, las limitaciones y contradicciones que ellas mismas contenían en esta materia y la feroz dictadura de Santa Anna, hicieron nulas e in-existentes las libertades humanas.

Fue el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 la que estableció una referencia clara (Artículo 5o.,) a las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, pero remitió su estructuración a una Ley Reglamentaria. En México, cabe el honor a la Constitución Federal de 1857 el haber expresado y contenido a partir de su Título I una tabla ordenada y detallada

(2) BURGOA, Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa. 15a. Edición. México. 1981. p.92

de los Derechos del Hombre. Así, el artículo 10., de esa Constitución establecía:

"El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales".(3)

La Constitución Federal de 1917 actualmente vigente, repitió también como Título Primero, ahora bajo el nombre de "Garantías Individuales", el catálogo establecido en la de 1857, añadiendo con gran originalidad las "Garantías Sociales", las primeras de su género en aparecer dentro de una Constitución.

Pienso que es el momento adecuado para realizar las dos siguientes precisiones:

1.- Aun cuando histórica los términos "Derechos del Hombre" y "Garantías Individuales" se han usado indistintamente - para comprender la misma materia o idénticas prerrogativas, pueden sin embargo, diferir en su interpretación. Los "Derechos" son, en general, la facultad o protección de que goza todo individuo frente al poder público. Las "Garantías" constituyen - esos mismos derechos, ya no simplemente establecidos o declarados, sino asegurados y garantizados en su ejercicio por el poder público. En México ha sido la creación original y el uso repetido del amparo, el medio idóneo para garantizar la efectividad y vigencia de los derechos humanos.

(3) BURGOA, Ignacio. op. cit., p.144

2.- En nuestro tiempo es válido señalar que dada la absoluta igualdad entre el hombre y la mujer, los "Derechos del Hombre" o "Garantías Individuales" se extienden y aplican, por supuesto, a uno y otro sexo. Así lo manda expresamente el artículo 4o., Constitucional, que dice: "El varón y la mujer son iguales ante la ley".

Como ha quedado escrito, a partir de la Revolución Francesa se reconoció que la acción de los gobernantes no puede ser ilimitada y que la conducta de éstos y los gobernados debe ser regida por normas legales establecidas de diversa manera, pero admitidas por todos los que constituyen un Estado. Sobre estas bases se fue conformando el llamado Estado de Derecho. Este tipo de Estado significa que el Derecho de cada uno no puede privar sobre el de los demás; éste es el límite de aquél. - También el Estado y el gobierno se fueron organizando progresivamente como instituciones para normar por la vía del derecho y dirigir la vida en sociedad, buscando su desarrollo. Con el Estado de Derecho surgió el concepto de que éste y el gobierno deben respetar a todos y cada uno de los miembros de la sociedad, a todos los individuos.

Nacieron así, los derechos del hombre y de la mujer, las garantías individuales que protegen a todos los individuos del

poder arbitrario del Estado y del gobierno. Los miembros de la sociedad quedaron así sujetos a normas. De esas normas jurídicas, la principal es la Constitución, y en ella se plasman las garantías individuales que tienen los integrantes de la propia sociedad. Esta forma de Estado tardó muchos cientos de años en perfeccionarse y ha sido motivo de cruentas luchas, entre las cuales podemos señalar a la propia Revolución Francesa, la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, y las guerras de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución de 1910 en nuestro país. Esas garantías que hoy consagra nuestra Constitución son: unilaterales, en tanto está a cargo del poder público o gobierno respetarlas; irrenunciables, puesto que nadie puede renunciar a ellas; permanentes, generales, para todo ser humano, y supremas, es decir, no hay ninguna otra ley por encima de ellas.

A continuación me referiré a la definición de "Garantía", de acuerdo a la mayoría de los tratadistas la palabra garantía proviene del término anglosajón "Warranty o warranty", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar.⁽⁴⁾ En sentido amplio equivale a protección o apoyo. En Derecho Público el concepto "Garantía" ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados

(4) Ibid., p.159

en un Estado de Derecho, donde la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas, cuya base de sustentación - es el propio orden constitucional (es decir, la Constitución). El concepto garantía implica la relación legal o jurídica establecida, entre el individuo y el Estado, como institución de - orden superior. Esa relación es equivalente a los "Derechos - del Hombre", señalados en la Declaración Francesa de 1789 y en la Constitución Federal mexicana de 1857.

Los Derechos del Hombre o Derechos Humanos son, en términos generales, las facultades de todo individuo a disfrutar de las garantías establecidas por el Estado a su favor y las obligaciones adquiridas por el mismo Estado a su favor y las obligaciones adquiridas por el mismo Estado, para respetar la existencia y ejercicio de esos derechos del hombre. Los derechos públicos, establecidos en las garantías individuales, son inherentes a la calidad de persona humana, ya que existen para el gobernado desde su nacimiento. Su fuente formal se genera en el artículo 1o., de la Constitución Federal y que protege a todo individuo por igual. Una clasificación, por demás interesante, es la que agrupa a las garantías individuales en cinco grandes rubros: de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica; las cuales serán objeto de análisis en los siguientes incisos del presente Capítulo.

1.2.- GARANTIAS DE IGUALDAD

Las Garantías de Igualdad se encuentran establecidas en los siguientes artículos constitucionales: 1o., De Todos los hombres; 2o., De trato; 4o., Del hombre y de la mujer; 12, De clase; y 13. Jurídica. Es importante señalar que para el análisis de dichos artículos, en primer lugar citaremos el precepto y enseguida haremos el comentario correspondiente.

"ARTICULO 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". (5)

En el artículo primero de la Constitución Federal vigente, podemos destacar dos disposiciones esenciales: a).- Todas las personas que habiten nuestro territorio gozan de los derechos consagrados por la Constitución; b).- Dichos derechos no pueden restringirse ni suspenderse sino en los supuestos y con las condiciones que la misma establece.

1.- El principio de igualdad de todos los habitantes del país radica en el goce de los derechos fundamentales que la Constitución Federal establece, sin importar la condición de mexicano o de extranjero, o de raza, religión, o sexo.

(5) MORENO Padilla, Javier. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. 11a. Edición. - México. 1995. p.9

2.- El segundo sector de las disposiciones del artículo - primero constitucional se refiere a las restricciones de los - derechos fundamentales, y finalmente a la suspensión de los - propios derechos. Por lo que hace a las restricciones, éstas deben estar consignadas en el propio texto Constitucional, o - reguladas por leyes federales o locales, según la materia. Por ejemplo: el artículo 6o., constitucional, según el cual la ma- nifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o pertur be el orden público.

La suspensión de los derechos humanos está prevista por - el artículo 29 de la Constitución Federal, tratándose de situa- ciones de emergencia, es decir, en los casos de invasión, per- turbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que pon- ga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

"ARTICULO 2o.- Está prohibida la esclavitud en los Esta- dos Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que en tren al territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho su libertad y la protección de las leyes".(6)

Este precepto constitucional consagra el derecho a la li- bertad personal inherente a todo ser humano al proscribir, de

(6)

Ibid. p. 9

manera general, absoluta y permanente, la esclavitud en nuestro país, y al declarar, consecuentemente, que cualquier esclavo procedente del extranjero, desde el momento mismo en que se encuentre en territorio nacional, obtendrá su libertad y quedará bajo la protección de las leyes mexicanas. Cabe señalar, desde luego, que el concepto de territorio nacional incluye los espacios aéreo y marítimo pertenecientes a México.

"ARTICULO 4o.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia".(7)

Nuevamente el Constituyente reafirmó la igualdad de los seres humanos sin importar su sexo. La adición del primer párrafo de este precepto publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 1992 es de suma trascendencia, ya que anteriormente se cometían muchos abusos a los pueblos indígenas en los juicios y procedimientos agrarios en los que

(7) Ibid. p.14

no se tomaban en cuenta sus usos, costumbres, cultura y menos aún la lengua o dialecto que hablan, colocándolas en una desigualdad procesal que prácticamente los dejaba indefensos.

"ARTICULO 12.- En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país".(8)

El espíritu que ha alentado a la vida política del México Independiente siempre se ha manifestado contrario a reconocer desigualdades entre los miembros de su pueblo, con base en la herencia de la sangre. Así, desde el Decreto Constitucional de Apatzingán se dispuso que "Ningún ciudadano podrá tener más ventajas que las que haya merecido por los servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios". Tal ilustre tradición recoge el artículo 12 vigente, consagrando que en México, todos los hombres son iguales. No hay nobles ni plebeyos, y por lo tanto, frente a la ley todos tienen el mismo trato y los mismos derechos.

"ARTICULO 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos

(8) Ibid. p.19

que los que sean compensación de servicios públicos y - estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".(9)

Este precepto contiene varias garantías de igualdad que son:

a).- Que nadie puede ser juzgado por leyes privativas.- La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido con claridad la idea de "Ley Privativa", a que se refiere el artículo 13, al establecer que: Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstractas (es decir, que deben contener una disposición que no desparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación, y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en cuanto que no sean abrogadas). Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privativas, -

(9) *Ibid.*, p.20

tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad, se refiere a las leyes - de todas las especies, y contra la aplicación de leyes privadas protege el ya expresado artículo 13 constitucional.

b).- Nadie puede ser juzgado por tribunales especiales.- Estimamos que la obligación que surge de dicha garantía es imputable directamente al Estado y consiste en que el poder de éste no debe enjuiciar a una persona civil o penalmente, mediante órganos jurisdiccionales que establezca expresamente para conocer de determinados casos. La obligación que nace de dicha garantía individual consagrada en el artículo 13 constitucional es referible directamente al estado, porque impone la prohibición de que se instituyan autoridades judiciales especiales.

c).- Ninguna persona o corporación civil puede tener fuero.- En primer lugar, de acuerdo con la citada garantía individual, el Estado y sus autoridades tienen la obligación pasiva (o abstención) de no otorgar a ninguna persona moral o física singularmente hablando, privilegio o prerrogativa alguna de cualquier índole o contenido que sea. En segundo lugar, y en

el caso de que un individuo o persona moral tuviera un fuero determinado, esto es, la titularidad de ciertos privilegios y prerrogativas particulares, éstas no tendrían ninguna validez, estando las autoridades estatales obligadas a no tomarlas en consideración.

d).- Ninguna persona o corporación puede gozar de más - emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.- Esta garantía impide que el Estado, por conducto de sus autoridades, pueda acordar en beneficio de algún sujeto o persona moral una retribución económica, no sólo sin que haya una contraprestación de índole pública por parte del beneficiado, sino aun en el caso de que, habiéndola, la remuneración correspondiente no esté fijada legalmente.

Tales son, de acuerdo a la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos las garantías de igualdad que son inherentes a todos,

1.3.- GARANTIAS DE LIBERTAD

Hacen referencia a las Garantías de Libertad los preceptos: 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 24 y 28 de nuestra Carta Magna, los cuales tienen el siguiente contenido:

"ARTICULO 5o.- A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial". (10)

El artículo citado instituye la garantía específica de libertad de trabajo, siendo de orden tanto personal, como social y económica. Garantiza que todos los mexicanos podamos elegir libremente nuestro medio de sustento o la actividad que más nos acomode, siendo lícitos; es decir, que no vayan en contra de la ley, ni en contra de la moral social imperante. El primer párrafo establece otras limitantes:

a).- El Poder Judicial está facultado a limitar esta libertad, cuando en un proceso dicte sentencia, al estimar que la -

(10) Ibid. p.15

actividad desarrollada por algún individuo ataca los derechos de terceros, y

b).- La autoridad gubernativa sólo puede limitar la libertad de trabajo, fundándolo y motivándolo en una ley o cuando se ofenden los derechos de la sociedad.

La libertad profesional tiene una limitante, relativa a la prohibición a todo individuo, de desempeñar una profesión que requiera título, si no lo ha obtenido. Por otra parte, los individuos a los que ha sido otorgado un título, requieren, para ejercer legalmente, de la cédula profesional expedida por la Secretaría de Educación Pública, conforme a la ley de la materia.

"ARTICULO 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado".(11)

La garantía individual consignada en el artículo citado, tutela la manifestación o emisión verbal u oral de las ideas

(11) *Ibid.* p.17

(pensamientos, opiniones, etc), la cual puede tener lugar concretamente en conversaciones, discursos, polémicas, conferencias y, en general, en cualquier medio de exposición por conducto de la palabra, refiriéndose dicha garantía igualmente - a otros medios no escritos de expresión, tales como, las obras de arte en sus diversas manifestaciones: musicales, pictóricas, escultóricas, etc., así como a su difusión bajo cualquier forma (por cinematografía, televisión, radiotransmisión, etc).

De acuerdo con las limitaciones que la Ley Suprema consigna a la garantía de la libre emisión del pensamiento, ésta es objeto de inquisición judicial o administrativa en los siguientes casos: a).- Cuando se ataque a la moral; b).- Cuando se ataquen los derechos de tercero; c).- Cuando provoque algún delito, y d).- Cuando perturbe el orden público.

"ARTICULO 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito". (12)

(12) Ibid. p.17

(pensamientos, opiniones, etc), la cual puede tener lugar concretamente en conversaciones, discursos, polémicas, conferencias y, en general, en cualquier medio de exposición por conducto de la palabra, refiriéndose dicha garantía igualmente a otros medios no escritos de expresión, tales como, las obras de arte en sus diversas manifestaciones: musicales, pictóricas, escultóricas, etc., así como a su difusión bajo cualquier forma (por cinematografía, televisión, radiotransmisión, etc).

De acuerdo con las limitaciones que la Ley Suprema consigna a la garantía de la libre emisión del pensamiento, ésta es objeto de inquisición judicial o administrativa en los siguientes casos: a).- Cuando se ataque a la moral; b).- Cuando se ataquen los derechos de tercero; c).- Cuando provoque algún delito, y d).- Cuando perturbe el orden público.

"ARTICULO 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito". (12)

(12) Ibid. p.17

Esta libertad específica, es uno de los derechos más preciados del hombre, pues por medio de su ejercicio no sólo se divulga y propaga la cultura, se abren nuevos horizontes a la actividad intelectual, sino se pretenden corregir errores y defectos de gobierno dentro de un régimen jurídico. La libertad de imprenta es una conquista democrática, pues ésta no sólo es un medio de depurar la administración pública para sanearla de sus desaciertos mediante una crítica sana, sino un estímulo para los gobernantes honestos y competentes que deben ver en esta el conducto de la apreciación justa de su gestión. La libertad de imprenta, sin embargo, tiene sus necesarias limitaciones, impuestas por su misma naturaleza, que la demarcan para que no degenerare en libertinaje publicitario; éstas estriban en que mediante el ejercicio de la mencionada libertad no se ataque la vida privada, la moral ni la paz pública.

"ARTICULO 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario"(13)

(13) Ibid. p.18

El artículo 80.ª de nuestra Carta Magna plasma la garantía individual de libertad que se conoce con el nombre de derecho de petición. En tal virtud, la persona tiene la facultad de -ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo en cita, tienen como obligación, ya no un deber de carácter negativo o de abstención como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve. Sin que ello implique que necesariamente debe resolver de conformidad con los términos de la solicitud. Claro está que en un régimen de derecho, como lo es el nuestro, toda resolución de cualquiera autoridad -debe estar pronunciada conforme a la ley y, principalmente, de acuerdo con la Constitución, por lo que si la petición está legalmente fundada en la Constitución, debe ser obsequiada en -cuanto a su contenido.

No obstante, en caso de que el acuerdo que recaiga a una instancia sea notoriamente ilegal o no este fundado en la ley, la autoridad que lo dicta no viola el artículo 80., puesto que

éste exige simplemente que exista una resolución y no que deba ser dictada legalmente, teniendo el perjudicado expeditos sus derechos de impugnarla como corresponda legalmente.

"ARTICULO 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una - asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."(14)

La garantía individual mencionada se refiere a dos especies de libertades: la de reunión y la de asociación. En consecuencia, hay que delimitar a ambas, fijando sus características y diferencias. Por derecho de asociación se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociados, y que tiene a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. Por el contrario, el derecho de reunión se revela bajo una forma diversa. Cuando varias personas se reúnen, en este acto no

(14) Ibid. p. 18

importa la producción de una entidad moral en los términos ya apuntados; simplemente se trata de una pluralidad de sujetos desde un mero punto de vista aritmético, la cual, por lo demás, tiene lugar en virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual, aquélla deja de existir.

"ARTICULO 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas".(15)

Para dar seguridad a las personas, y con fines de legítima defensa, se les otorga la libertad de que éstas tengan en su domicilio armas en su poder, siempre y cuando no sean de las que están reservadas para las fuerzas armadas. Se podrá llevar este tipo de armas a la calle, oficinas, taller, etc., siempre que se cuente con la autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"ARTICULO 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y

(15) Ibid. p.19

mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. - El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".(16)

Conforme al texto citado, existen dos manifestaciones de la libertad de tránsito: la primera es la de los nacionales mexicanos, que pueden cambiar de residencia de un estado a otro dentro del territorio nacional o simplemente ir y venir sin la presentación de algún documento. La otra es la que contempla a los extranjeros, los cuales deben presentar su pasaporte vigente y la correspondiente visa para internarse legalmente en el país. Asimismo, el ejercicio de la libertad de tránsito admite dos limitaciones: La judicial, para restringir el libre desplazamiento de las personas, en los casos de responsabilidad civil o penal, a través de medidas tales como la prisión impuesta como pena por sentencia judicial, la detención preventiva, el arraigo, etc., esto conforme a los códigos penal y civil. La administrativa, son las restricciones que se puedan llegar a imponer tanto en materia de emigración, inmigración y salubridad general, como la relativa a los extranjeros perniciosos residentes en el país.

(16)

Ibid. p. 19

"ARTICULO 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohiban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la Ley Reglamentaria".(17)

Acorde con la libertad de creencias, la prohibición al Congreso de dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera que establecía el párrafo segundo del artículo 130 se sitúa, con la reforma, en el artículo 24, en su segundo párrafo y sin cambio en su redacción.

El primer párrafo ratifica la libertad de creencias y en concordancia con ésta, se imprime mayor flexibilidad en la celebración de actos externos de culto público, de acuerdo con la Ley Reglamentaria. De esta forma se deja claro la distinción entre libertad religiosa y libertad de culto, quedando la primera como irrestricta, por pertenecer precisamente a la conciencia individual, y la segunda bajo la supervisión de la autoridad porque incide en el ámbito del orden social.

(17) *Ibid.* p.33

"ARTICULO 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento de dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con el perjuicio del público en general o de alguna clase social" (18)

La libre concurrencia es el efecto natural de la libertad de trabajo, puesto que ésta, estribando en la potestad que todo hombre tiene para dedicarse a la ocupación lícita que más le agrade, coloca a todo sujeto en la situación de poder desempeñar la misma función que otro u otros. Si se prohibiera la libre concurrencia, en el sentido de prohibir a una persona que asuma una actividad económica ejecutada por un grupo privilegiado, se haría negatoria la libertad de trabajo, debido a que se impediría que ésta se desplegara por aquéllas personas que no tuvieran prerrogativas exclusivas. El artículo 28, no hace sino afirmar la libertad de trabajo.

(18) Ibid. p.49

1.4. - GARANTIA DE PROPIEDAD

La variedad temática del artículo 27 es amplísima, recordemos la gran variedad de leyes secundarias que encuentran su fundamento en este precepto. Ante todo el artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

El primer párrafo del artículo en cita, es la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de propiedad. Ha sido objeto de un importante debate doctrinal y jurisprudencial y existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas. Una de ellas, conocida como la teoría patrimonialista del Estado, considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la Bula Inter Caetera, del Papa Alejandro VI, en 1493.⁽¹⁹⁾

Otra teoría considera que la propiedad originaria de la - que habla el primer párrafo del artículo 27 significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como -

(19) CHAVEZ Padrón, Martha. El derecho agrario en México. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México. 1981. p.155

elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

Una tercera teoría, asimila el dominio eminente a la propiedad originaria y consecuentemente considera que en este primer párrafo se reconoce la soberanía del estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

La propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del artículo 27, se expresa en términos totalmente distintos a lo que había sido en el constitucionalismo anterior. Bajo la Constitución de 1917, la propiedad privada pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleón, y, reconociéndola como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo. Así reconocida, la propiedad privada es protegida mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad, garantías establecidas principalmente en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.⁽²⁰⁾

En cuanto a la propiedad privada, debe tenerse presente - que la fracción I establece la regla general de que sólo los mexicanos o las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras y aguas o sus accesiones o bien,

(20) Ibid. p. 285

para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

Dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación con la propiedad privada, que constituyen sus más importantes limitaciones: la expropiación y las modalidades. La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual, como dice la Doctora Martha Chavez Padrón, se priva a los particulares de la propiedad inmueble, por imperativo de interés, de necesidad o de utilidad pública. De acuerdo con las disposiciones legales, la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.(21)

Las modalidades a la propiedad privada constituyen el factor sustancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México. Es el establecimiento de una norma jurídica general y permanente que modifica, esencialmente la forma de ese derecho, y puede consistir en una extinción parcial de los derechos del propietario.

El régimen jurídico de la propiedad pública se establece principalmente en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo en consulta. El patrimonio del Estado está formado por el conjunto de bienes y derechos de los que

(21) Ibid. p.291

el propio estado es titular y quedan sujetos a distintas jurisdicciones: bienes de la Federación; bienes de las Entidades Federativas; bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de los Municipios; bienes de las Instituciones Parastatales.

En cuanto a la propiedad social reconocida por el artículo 27, ésta se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades. El problema agrario de México nació y se desarrolló durante la Colonia. Al inicio del siglo XIX la distribución de la población se encuentra totalmente polarizada: inmensos latifundios propiedad de los españoles y de la iglesia por un lado, y una decadente y notablemente reducida propiedad comunal de los pueblos de indios lo que, en consecuencia, había generado una creciente masa de individuos desheredados: sin tierra y sin derechos. Las diversas leyes creadas durante el siglo XIX en vez de resolver el problema lo agravaron de una manera considerable.

El artículo 27 respondió a este problema en varias disposiciones concretas: a).- Se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o por lo menos no en la cantidad suficiente para solucionar sus necesidades; b).- Se confirman las dotaciones -

de tierras y aguas hechas a los ejidos de acuerdo con la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915; c).- Se reconoció el derecho de condueñazgo, rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas; y d).- Se declararon nulos todos los actos jurídicos que hubiesen concluido con la privación para dichas comunidades de sus tierras, bosques o aguas y se declaró que les serían restituidos.

Para una mejor comprensión del artículo 27 es conveniente tener en cuenta el concepto de ejido. En primer término, el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido una patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado.⁽²²⁾

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias; la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. En resumen, las formas más importantes de propiedad de acuerdo con la Carta Magna han sido la pequeña propiedad, el ejido y la comunidad.

(22) *Ibid.* pp.418-419

1.5.- GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA

Las Garantías de Seguridad Jurídica se encuentran contempladas en los artículos: 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y al efecto señalan:

En el artículo 14 de la Carta Magna se establecen cuatro fundamentales garantías individuales que son:

a).- La de la irretroactividad legal.- Concebida en el primer párrafo en los siguientes términos: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Es de gran importancia, porque plasma que las leyes sólo podrán aplicarse a las cuestiones que se presentan con posterioridad a la fecha en que se publican en el Diario Oficial de la Federación; las situaciones consumadas antes no podrán modificarse bajo los nuevos textos.

b).- La Garantía de Audiencia.- Que dice: Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los

Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. La Garantía de Audiencia se integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con anterioridad a la causa que origine el juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas.

c).- La de la exacta aplicación de la Ley en materia penal.- Concebida en los siguientes términos: En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. De conformidad con el texto transcrito, está prohibida la aplicación de una sanción penal si no existe alguna disposición legal que expresamente la imponga por la comisión de un hecho determinado. En otras palabras, para todo -

delito la ley debe expresamente señalar la penalidad correspondiente. En consecuencia se infringirá este precepto, cuando se aplique a una persona una pena que no se atribuya por la ley directa y expresamente a un delito determinado.

d).- Garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil.- Conceptuado en los siguientes términos: En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. De acuerdo al texto citado, la garantía de legalidad estriba en cualquier resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial civil, administrativo o del trabajo, - establece como exigencia que debe cumplir la autoridad que la pronuncie, la consistente en que tal decisión se cña a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma. Esta prescripción - constitucional excluye a la costumbre o al uso en cualquier - materia como fuente de las resoluciones jurisdiccionales.

Conforme a ella, sólo en la ley escrita deben apoyarse, y a falta de ésta, en los principios generales del derecho.

"ARTICULO 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".(23)

Este artículo contribuye a la seguridad jurídica de los individuos, porque no se puede celebrar ningún tratado internacional en materia de extradición de reos, que vaya en contra de las garantías establecidas en esta Constitución.

"ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".(24)

El acto de molestia, puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma persona, a su familia, a su domicilio, a sus papeles o a sus posesiones. El acto de molestia debe dimanar de autoridad competente. De tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de sus facultades, viola la expresada garantía.

(23) Ibid. p. 21

(24) Idem. p. 22

La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

En su segunda parte, el artículo 16 Constitucional ordena: No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado. De acuerdo al texto citado, toda orden de aprehensión debe emanar de una autoridad judicial, debe preceder denuncia, acusación o querrela y que existan elementos que acrediten el tipo penal.

El artículo en consulta establece: En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan a lo que únicamente debe limitarse la diligencia. La primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de cateo estriba en que la orden respectiva debe emanar de autoridad judicial. Debe constar por escrito; y nunca debe ser general, esto es, tener un objeto indeterminado de registro o inspección.

El artículo 17 de la Carta Magna establece tres garantías de seguridad jurídica: Primera.- Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil. De acuerdo con lo anterior, solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y, en consecuencia, ser susceptible de sancionarse penalmente. Por lo tanto, una deuda proveniente de un acto civil en sí mismo, esto es, no estimado por la ley como delictuoso, no puede generar una sanción penal.

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".(25)

Estamos en presencia de la segunda garantía de seguridad jurídica. Se establece la obligación a toda persona de acudir a las autoridades del estado en petición de justicia o para - hacer respetar sus derechos.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".(26)

Se establece la imposibilidad para las autoridades judiciales para retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia; teniendo, en consecuencia la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los terminos consignados en las leyes respectivas.

(25) *Ibid.* p. 24

(26) *Idem.*

"ARTICULO 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados".(27)

La razón de esta disposición es evidente, puesto que la prisión preventiva y aquella en que se traduce la extinción de una pena privativa de libertad, obedecen a causas distintas. La prisión preventiva no es una sanción que se impone al sujeto como consecuencia de su plena responsabilidad en la comisión de un delito, la privación de la libertad como pena tiene como antecedente una sentencia ejecutoriada en la que dicha responsabilidad está demostrada. Por lo tanto, atendiendo a la diversa naturaleza de ambas privaciones de libertad, éstas deben ejecutarse en diferentes sitios, en los que imperen distintas condiciones de reclusión.

"ARTICULO 19.- Ninguna detención judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el - indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los - elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La - prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada por la ley penal".(28)

(27) *Ibid.* p.25

(28) *Idem.*

Con la reforma del 3 de septiembre de 1993, queda claro que la detención de una persona no podrá ser superior a 72 horas, sin que el juez formule una resolución que se llama formal prisión. El cómputo de estas 72 horas se cuentan a partir de que este funcionario recibe al detenido, sin considerar el periodo que éste estuvo a disposición del Ministerio Público.

En el artículo 20 Constitucional se establecen las siguientes garantías de seguridad jurídica: El derecho a gozar de la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice de manera suficiente la reparación del daño. La debida obligación de las autoridades de respetar los derechos humanos de las personas sujetas a procedimiento penal. El derecho a no estar incomunicado, a no ser torturado. La confesión debe ser voluntaria. Debe estar presente el abogado de la defensa. Los términos constitucionales deben correr en favor del procesado. La detención preventiva no debe exceder de cuatro meses en delitos cuya pena no excede a dos años y en los demás casos será juzgado antes de un año.

En el artículo 21 Constitucional encontramos las siguientes garantías de seguridad jurídica. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Esta

disposición constitucional asegura al individuo el derecho - subjetivo en el sentido de que ninguna autoridad estatal, que no sea la judicial, puede imponerle pena alguna, esto es, ninguna sanción de las que, conceptúa como tal el artículo 24 - del Código Penal.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de - sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el - infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".(29)

Estamos en presencia de una importante excepción constitucional. Como se ve, las autoridades administrativas tienen facultades constitucionales para castigar las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía.

"La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquéi".(30)

De acuerdo con esta disposición, el gobernado no puede - ser acusado sino por una autoridad especial, que es el Minis-

(29) Ibid. p.30

(30) Idem.

terio Público. Consiguientemente mediante esta garantía queda eliminado el proceder inquisitivo oficioso del juez, quien no puede actuar en el esclarecimiento de los delitos y en la determinación de la responsabilidad penal de sus autores sin la previa acusación del Ministerio Público.

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las siguientes garantías de seguridad jurídica: Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Observamos que el texto citado hace al principio una enumeración de las clases de penas que están prohibidas, extendiendo posteriormente dicha prohibición a cualquier sanción penal inusitada y trascendental. La segunda garantía de seguridad jurídica es la prohibición de la pena de muerte; pero se acepta la privación de la vida, esto es, la pena de muerte cuando los delitos adquieren una calificación importante y que ello se encuentre regulado en las leyes penales correspondientes. Esta pena se puede aceptar exclusivamente por los delitos señalados en este numeral.

Finalmente, el artículo 23 de la Carta Magna establece - las siguientes garantías de seguridad jurídica. Primera: Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Al efecto, se establece la imposibilidad de que la resolución recaída en el procedimiento desarrollado por la interposición - del recurso ordinario contra la sentencia de segunda instancia, sea a su vez atacable por un medio ordinario creador de un nuevo estadio del juicio. La segunda garantía de seguridad jurídica se establece en el texto: Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Significa que, sólo cuando se haya pronun- ciado en un juicio penal una sentencia ejecutoriada en los términos establecidos por los ordenamientos procesales penales, o una resolución que tenga su misma eficacia jurídica (auto de - sobreseimiento de la causa), no puede ser nuevamente enjuicia- do por el delito que haya motivado el acto jurisdiccional eje- cutorio definitivo. La última garantía de seguridad jurídica es la consistente: Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia. De acuerdo con lo citado, toda autoridad judicial que conozca de un proceso penal tiene la obligación de - pronunciar en éste una sentencia absolutoria o condenatoria, - según las constancias de autos y los principios jurídicos en - materia penal. pronunciación que debe tener lugar dentro de - los términos establecidos en la fracción VIII del artículo 20.

CAPITULO SEGUNDO
LA PROCURADURIA AGRARIA EN EL NUEVO AMBITO
DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA

- 2.1.- Marco jurídico que regula la actuación de la Procuraduría Agraria
 - 2.1.1.- Artículo 27 Constitucional
 - 2.1.2.- Ley Agraria
 - 2.1.3.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
- 2.2.- Atribuciones más relevantes de la Procuraduría Agraria
 - 2.2.1.- Asesoría jurídica a los sujetos de Derecho Agrario
 - 2.2.2.- De Conciliación
 - 2.2.3.- De Arbitraje
 - 2.2.4.- De Prevención y Demanda ante las autoridades competentes
 - 2.2.5.- Representación legal de los sujetos de Derecho Agrario

2.1.- MARCO JURIDICO QUE REGULA LA ACTUACION
DE LA PROCURADURIA AGRARIA

La Procuraduría Agraria es una Institución que tiene antecedentes que pensamos es necesario mencionar, lo cual a continuación nos permitimos hacer:

a).- Por Decreto del Ejecutivo Federal, de fecha 22 de noviembre de 1921, se creó la Procuraduría de Pueblos estableciéndose en cada Entidad Federativa, tenía el objetivo de patrocinar a los poblados en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos.

b).- En 1934 al reformarse el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó el Departamento Agrario, y la citada Procuraduría pasó a formar parte de éste.

c).- En 1953, mediante Decreto Presidencial, se constituyó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con personal en oficinas centrales y foráneas del citado Departamento Agrario, para el asesoramiento gratuito de los campesinos. Es el momento de mencionar que después de sucesivas reformas se creó primero el

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y después se elevó a rango de Secretaría de la Reforma Agraria.

d).- Las reformas legales de 1985, establecieron la asesoría legal a los campesinos.

e).- La Institución que estamos analizando también se transformó y, solo para efectos ilustrativos en el último Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (1989) encontramos a la Dirección General de la Procuraduría Social Agraria, con similares funciones de asesoría, gestión, resolución de controversias en la vía conciliatoria, con una modalidad interesante: se convirtió en autoridad agraria para instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables.

Con la reforma de 1991 al artículo 27 Constitucional y la expedición de su Ley Reglamentaria en materia agraria (1992) - se crea la Procuraduría Agraria la cual no es una autoridad en materia agraria sino que su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, la asesoría y la representación legal de los sujetos de derecho agrario. En los tres incisos siguientes analizaremos el marco jurídico que regula la actuación de esta Institución.

2.1.1.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El Estado de Derecho es todo aquél en donde se cumplen todas y cada una de las leyes establecidas y, la Constitución es la Norma Máxima, ésta sintetiza las luchas y las aspiraciones de una Nación. Cabe recordar que el Estado Mexicano se conformó en 1824 como una República Representativa, Democrática y Federal. El constitucionalismo mexicano parte de la Constitución Federal de 1824, sintetizando las aspiraciones independentistas y libertarias. Con la Constitución de 1857 se integran los principios liberales de amplio contenido histórico. La Constitución de 1917 expresa las luchas por la justicia y las reivindicaciones de las libertades de los "sin tierra y sin riqueza"

La historia Constitucional de México no puede explicarse sin observar la historia del campo mexicano. El campo es el ámbito de la Nación donde surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia. De las luchas agrarias hemos aprendido el inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre, el respeto a formas de vida en comunidad, su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso.

La sociedad mexicana ha registrado un conjunto de cambios importantes, que son consecuencia de las aspiraciones de la población. Estos cambios se han reflejado necesariamente en la adaptación de las leyes a la nueva realidad. Es en este proceso donde se ubica la reforma al artículo 27 Constitucional.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari envió la Iniciativa Presidencial a la Cámara de Diputados el día 7 de noviembre de 1991 ésta reúne importantes consideraciones que motivaron la reforma Constitucional. Indica que indudablemente el reparto agrario fue uno de los procesos más vinculados con nuestro nacionalismo, ya que permitió prosperar a nuestra patria y otorgó justicia a los campesinos. Sin embargo sostiene que pretender en las circunstancias actuales seguir siendo los mismos de ayer, pone en riesgo los objetivos que fundamentaron la reforma agraria, por lo que es imperativo emprender nuevos caminos.

Así tenemos que los lineamientos y modificaciones de esta Iniciativa son : a).- Dar certidumbre jurídica en el campo. - El fin del reparto agrario. La justicia agraria; b).- Capitalizar al campo. La pequeña propiedad. Nuevas formas de asociación

ción; c).- Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

De acuerdo a nuestro objetivo, a continuación analizaremos brevemente lo relativo a la justicia agraria.

El proyecto original de reformas sufrió algunas modificaciones en el Congreso de la Unión, quien finalmente lo aprobó y sometió al procedimiento constitucional de aceptación por las Legislaturas de las Entidades Federativas, lo cual una vez logrado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, fecha que coincidía con el aniversario de la primera Ley Agraria (6 de enero de 1915). Entre las modificaciones sufridas por el proyecto original, se destaca de manera significativa la creación de un órgano para la procuración de la justicia agraria.

El tercer párrafo de la fracción XIX del nuevo artículo 27 Constitucional menciona: "La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria". Esto significa la consagración de una garantía institucional de defensa social campesina, al otorgarle el fundamento para la creación de un órgano que se encargará de que se haga justicia al campesino.

2.1.2.- LEY AGRARIA

En la Constitución existen varios tipos de fundamento para -
leyes federales de tipo secundario y que obedecen a distintas -
consideraciones que hizo el Constituyente:

I).- Por facultades expresas del Legislativo en los tér-
minos del artículo 73 de la Constitución Federal;

II).- Por facultades implícitas; y

III).- Por facultades expresas contenidas en el artículo -
que por su importancia, la Constitución dedica a la materia -
objeto de la regulación.

Aunque todas estas leyes están en un mismo nivel legisla-
tivo de jerarquía y de respeto al contenido constitucional, -
en el último caso la materia ha recibido, normalmente, más -
que una mención una regulación de tipo constitucional lo que
se traduce para efectos prácticos en que el legislador ordina-
rio está determinado a reconocer dicha regulación y a desarro-
llarla en la Ley Secundaria; es decir, que esta regulación es
está protegida de modificaciones legales secundarias debido a

la característica de rigidez que guardan las normas constitucionales.

Este es el caso de la materia agraria; por lo que la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, tiene que reconocer la aparición de una Institución de la procuración de la justicia agraria. La Ley Agraria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de Febrero de 1992.

La Ley Agraria en su Título Séptimo intitulado DE LA PROCURADURIA AGRARIA, artículo 134, menciona que ésta Institución es un organismo descentralizado de la administración pública federal, el cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, estando sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

La relevante función social a desempeñar por la Procuraduría Agraria, su fundamentación constitucional y las características de defensa social y procuración de justicia inclusive en contra de autoridades agrarias determinó un grado mayor de separación, autonomía e independencia, para cumplir su función.

2.1.3.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA
PROCURADURIA AGRARIA

Finalmente hemos de destacar al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de marzo de 1992 fue expedido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27 fracción XIX, de la propia Constitución Política y lo., 134, 136, 139, 144, 145, - 146 y 147 de la Ley Agraria.

Dicho Reglamento establece reglas generales para el buen funcionamiento de la Procuraduría Agraria, su integración, competencias y facultades, consta de 11 Capítulos con 54 artículos y tres transitorios. Enumero los títulos de los Capítulos:

I.- Capítulo I, De la Competencia y organización de la Procuraduría.

- II.- Capítulo II, del Procurador;
- III.- Capítulo III, De los visitantes especiales;
- IV.- Capítulo IV, De los subprocuradores y de la coordinación general de programas agrarios prioritarios;
- V.- Capítulo V, del Secretario General;
- VI.- Capítulo VI, de las Unidades y Direcciones Generales;
- VII.- Capítulo VII, de las Delegaciones;
- VIII.- Capítulo VIII, del Consejo Consultivo;
- IX.- Capítulo IX, Del procedimiento en la Procuraduría;
- X.- Capítulo X, de las Suplencias; y
- XI.- Capítulo XI, del Patrimonio de la Procuraduría.

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992 para ser abrogado por el Reglamento que se publicó un año después. En éste se amplían las atribuciones de la Procuraduría, entre las cuales se destacan la asesoría a los propietarios sociales en materia de contratos y convenios, la orientación en gestiones ante la administración pública, su actuación como árbitro (artículo 4o.), se destaca la creación de la figura de los visitantes especiales y del Consejo Consultivo (artículos 13 y 31). Tal es el marco jurídico de la Procuraduría Agraria.

2.2.- ATRIBUCIONES MAS RELEVANTES DE LA PROCURADURIA AGRARIA

La Procuraduría Agraria tiene importantes atribuciones, algunas relacionadas con la justicia de la materia o ajenas a este cometido. En esta Institución se deposita el propósito tutelar del Estado mexicano en relación con la clase campesina, en otras palabras, la Procuraduría recoge buena parte de las atribuciones en que se fundamenta el carácter social que conserva el Derecho Agrario.

El artículo 135 de la Ley Agraria establece el contenido general de las tareas de la Institución y la lista de sus destinatarios o beneficiarios: tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de la citada Ley. El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria avanza en esta dirección y detalla el quehacer de la Procuraduría. De esta manera el artículo 2o., que reproduce el contenido del artículo 135 de la Ley Agraria, añade: que de

manera igual está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a las personas y núcleos agrarios que refiere el artículo 135. El artículo 3o., del propio Reglamento inicia la distribución de las atribuciones de la Procuraduría en dos vertientes principales: el primer párrafo indica que la Institución promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad. El segundo párrafo, manifiesta que el mismo organismo descentralizado fomentará la integridad de las comunidades indígenas y llevará a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la ley otorga a campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello proporcionará los servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requieran.

Las atribuciones primordiales de la Procuraduría Agraria se hallan contenidas en el artículo 136 de la Ley Agraria y en otras estipulaciones del mismo ordenamiento. El Reglamento Interior de esta Institución reitera, precisa y añade funciones.

Consideramos interesante enumerar las atribuciones que fija el artículo 136 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, clasificadas según su materia o finalidad:

A).- Representación y coadyuvancia; B).- Asesoramiento; -
C).- Conciliación de intereses de los sujetos señalado en el artículo 135; D).- Prevención de violaciones a la Ley Agraria; -
E).- Ombusman, en cuanto se ha conferido a la Procuraduría Agraria, el cometido de emitir las Recomendaciones que considere pertinentes a las autoridades agrarias; F).- Hacer promociones en general ante autoridades instándolas a la realización de sus funciones; G).- Inspección y vigilancia; H).- Denuncias ante diversas autoridades; I).- Política agraria expresada en el cometido de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

La misma Ley dispone una serie de intervenciones específicas de la Procuraduría que concretan algunas de las tareas genéricas enumeradas. Estas intervenciones son las siguientes: Opinión en caso de aportación de tierras ejidales de uso común a una sociedad (artículo 23, fracción IX).

Dictaminar para la terminación del régimen ejidal (precepto 23, fracción XII). Convocar a asamblea del ejido, a solicitud de veinte ejidatarios o del veinte por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población (artículo 24). Estar presente en las asambleas en que se traten asuntos de especial importancia para el ejido (artículo 28, en relación con las fracciones VII a XIV del artículo 23). Suscribir el acta de la asamblea de ejidatarios por el representante de la Procuraduría (artículo 31, tercer párrafo). Representar a los núcleos de población ante el Tribunal, para solicitar la restitución de sus bienes (artículo 49). La asistencia a asambleas de ejidatarios en que se resuelva por sorteo la asignación de parcelas, el representante debe certificar el acta correspondiente (artículo 58). Lo cual le confiere a la Procuraduría una función de fe pública. Impugnar ante el Tribunal de la asignación de tierras por la asamblea, de oficio o a petición de los perjudicados que constituyan el veinte por ciento de los ejidatarios; y otras intervenciones más.

En los incisos siguientes dedicaremos nuestro análisis a las atribuciones que consideramos son más relevantes de la Procuraduría Agraria.

2.2.1.- ASESORIA JURIDICA A LOS SUJETOS
DE DERECHO AGRARIO

Esta atribución de la Procuraduría Agraria se encuentra - establecida en los artículos 136 de la Ley Agraria, y en el artículo 2o., del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Asimismo, cabe recordar que en primer lugar tenemos el fundamento legal establecido por nuestra Carta Magna y en el caso - que nos ocupa, es el artículo 27, fracción XIX, último párrafo.

De conformidad con el marco jurídico citado, la Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y este beneficiará a los sujetos del Derecho Agrario, siendo éstos: ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avcindados y jornaleros - agrícolas.

Por su parte, el artículo 2o., del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria reproduce el contenido del artículo - 135 de la Ley Agraria, y además aumenta los siguientes sujetos del Derecho Agrario: posesionarios, colonos, nacionaleros y - campesinos en general.

El asesoramiento, a través de la función de consultas jurídicas de sus asistidos en las relaciones de éstos con terceros, que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria, - de acuerdo con la fracción II del artículo en estudio; y también acerca de trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios de sus asesorados, ante autoridades administrativas o judiciales, así lo ordena la - fracción IX.

Tales son las atribuciones de la Procuraduría Agraria en materia de asesoría jurídica a los considerados como sujetos del Derecho Agrario en la nueva legislación de la materia.

2.2.2.- DE CONCILIACION

La "conciliación" ha sido definida por algunos tratadistas - de la siguiente manera: el jurista Eduardo Pallares dice: es la - avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre las partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito - contra la otra. Lo importante de la conciliación es que se evita un pleito futuro o se pone fin al que ya existe por aveniencia de las partes. (1)

Por su parte el Doctor Cipriano Gómez Lara señala que la heterocomposición es una forma evolucionada de solución de un conflicto social e implica la intervención de un tercero ajeno e imparcial al conflicto, dice que la historia nos enseña, que en un inicio las partes en conflicto recurrían a la opinión de un tercero que en forma amigable trataría de avenirlos, esta es la amigable composición, que equivale de acuerdo al tratadista en cita, a una forma de conciliación. La amigable composición surge de un pacto por el cual las partes admiten acudir a la opinión de un tercero, pero esta opinión, la del amigable componedor, no es aun vincula-

(1) PALLARES, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil". Editorial Porrúa. 18a. Edición. México. 1988. pp. 167-168

toria ni obligada para los contendientes y, por ello, el amigable componedor sólo procurará avenirlos o a un allanamiento. Lo que le dá fuerza a la opinión de este tercero, es la propia voluntad de las partes para acatarla o no. (2)

Por lo que hace a la conciliación en materia agraria, cabe decir que, la Procuraduría Agraria de conformidad con el artículo 136, fracción III, de la Ley Agraria, y con las disposiciones reguladas en su Reglamento Interno tiene una atribución conciliadora que será una importante determinante para terminar con las fuentes de conflictos en las zonas rurales del país propiciando un ambiente de seguridad jurídica que propicie el desarrollo económico de los productores campesinos.

La atribución de promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos del Derecho Agrario, representa para la Procuraduría Agraria una función importante, pues, su principal objetivo dentro de la atribución general de la defensa de los derechos de los campesinos consiste precisamente, en procurar por todos los medios posibles a su alcance la conciliación de intereses, atendiendo al principio de imparcialidad, que debe regir la actuación de éste órgano de procuración de justicia.

(2) GOMEZ Lara, Cipriano. Teoría general del proceso. Editorial UNAN. México. 1974.p35

2.2.3.- DE ARBITRAJE

El Arbitraje también ha sido motivo del estudio de varios procesalistas, enseguida veremos cuales han sido sus opiniones al respecto: Para el Licenciado Eduardo Pallares significa, el arbitraje es la acción y la facultad de arbitrar, y el juicio arbitral. Refiriéndose al árbitro indica que este es la persona que, sin ser un funcionario judicial, conoce de un litigio, lo tramita y pronuncia sentencia sobre él. (3)

En su importante obra Teoría General del Proceso, el Doctor Cipriano Gómez Lara expresa: en la evolución histórica de las formas de solución de la conflictiva social, en un momento determinado, las partes en conflicto pactan por anticipado que se sujetarán a la opinión que un tercero emita y, aquí surge la primera figura heterocompositiva que no es otra cosa que el arbitraje. (4)

Escribe el brillante procesalista argentino Osvaldo Alfredo Gozaine que, la heterocomposición significó dos situaciones trascendentes: por un lado, el nacimiento mismo del proceso judicial tal y como hoy lo entendemos; por otro, la

(3) PALLARES, Eduardo. op. cit., p. 102

(4) GOMEZ Lara, Cipriano. op. cit., p.35

posibilidad de remitir hacia un tercero diferente el que el -
Estado propicia (Juez), la respuesta al conflicto planteado. -
Este es el nacimiento estricto del arbitraje, En otras pala---
bras, esto es adbiter, formada por la proposición ad, y arbi--
ter, que significa tercero que se dirige a dos litigantes para
entender sobre su controversia.(5)

En cuanto al arbitraje, la Procuraduría Agraria, por dis-
posición de su Reglamento Interior, puede actuar como árbitro
y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un -
avenimiento y la designen con ese carácter. El arbitraje se
materializa por la facultad conferida por las partes en con--
flicto a una persona o institución sin autoridad judicial, pa-
ra conocer y resolver sus diferencias en un asunto determina-
do.

El arbitraje procede en caso de que las partes no hayan -
llegado a un acuerdo conciliatorio, pero sí hayan aceptado -
que la Procuraduría Agraria se constituya en árbitro dentro -
del conflicto agrario que afrontan.

En el juicio arbitral se observarán las formalidades esen

(5) GOZAINI, Alfredo Osvaldo. Notas y estudio sobre el proceso civil. Editorial de la UNAM. México. 1994. p. 10

ciales del procedimiento agrario, y de común acuerdo las partes decidirán los puntos del conflicto que deben ser sometidos al Arbitraje, y sobre todo si la resolución o laudo que se pronuncie va a traer aparejada ejecución, y si puede o no ser impugnada cuando se pronuncie.

En el procedimiento arbitral, la Procuraduría Agraria designará al funcionario que fungirá como árbitro, y que estará facultado para allegarse las pruebas que estime necesarias para resolver el conflicto que ha sido sometido a su conocimiento.

La sentencia o laudo arbitral debe ser pronunciada en conciencia y a la buena fe guardada. Cualquier tipo de conflicto puede ser sometido a juicio arbitral ante la Procuraduría Agraria. El acuerdo entre las partes puede darse antes de la iniciación del juicio agrario o antes de que se resuelva en sentencia definitiva. En caso de que las partes no acordaran lo contrario, los laudos son objeto del recurso de revisión, en los casos que señala el artículo 198 de la Ley Agraria.

2.2.4.- DE PREVENCIÓN Y DEMANDA ANTE
LAS AUTORIDADES COMPETENTES

Las cuestiones referentes a la prevención de violaciones a la Ley Agraria, se encuentran señaladas en la fracción IV - del artículo 136, lo cual no cabe lugar a dudas significa una sana medida preventiva, indirectamente de los litigios agrarios. Con lo anterior se logra que los campesinos no gasten su raquíctico salario en honorarios de abogados, pues se estará - previniendo el llegar a un conflicto en el cual sea necesaria la presencia de las partes ante los Tribunales dotados de jurisdicción.

Asimismo, se otorgan atribuciones a la Procuraduría Agraria para que presente las demandas ante las autoridades competentes. Estas diversas autoridades pueden ser:

- A).- Las administrativas agrarias;
- B).- Las jurisdiccionales agrarias; o
- C).- Las penales.

Las denuncias podrán ser: de violación de leyes agrarias -

(Fracción IV); de incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de funcionarios agrarios o empleados de la justicia agraria (Fracción VI); de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras (Fracción VIII); denuncia que es la culminación de la investigación respectiva, antes mencionada, y de hechos que puedan ser constitutivos de delitos e infracciones o faltas administrativas (Fracción X). Sobre este último punto debemos hacer la reflexión de que los particulares o autoridades denuncian hechos con apariencia delictuosa, pero de acuerdo con nuestro sistema de derecho positivo vigente, la calificación de éstos como delitos pertenece solamente al Agente del Ministerio Público y a la autoridad judicial.

De esta manera en el rubro de quejas y denuncias investigará si los hechos manifestados y que han sido realizados por los órganos de representación (comisariado ejidal y consejo de vigilancia), por funcionarios o empleados son constitutivos de un delito. En este caso formulará en representación de los agraviados, denuncia ante la autoridad competente o hará la recomendación correspondiente.

2.2.5.- REPRESENTACION LEGAL DE LOS
SUJETOS DE DERECHO AGRARIO

Una más de las atribuciones que tiene la Procuraduría Agraria, es la de la representación y coadyuvancia, que se expresan en los deberes de coadyuvar con sus beneficiarios y representarlos en asuntos y ante autoridades agrarias (Artículo 136, fracción I, de la Ley Agraria), así como ostentar su representación en trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios, ante autoridades administrativas o judiciales (Fracción IX).

La misión representativa de la Procuraduría Agraria, a través de los abogados agrarios, tiene suma relevancia para el procedimiento contencioso agrario, en el que la Procuraduría Agraria (o esos representantes) figurará como parte formal en el juicio, sosteniendo el interés jurídico de las partes en sentido material.

La Procuraduría Agraria debe obrar con genuino sentido social y total manifestación en contra de prebendas políticas, para que obtenga la confianza y el apoyo de los campesinos. Ahora, con las nuevas instituciones y leyes diseñadas para el

campo, se tiene la tarea de dar seguridad jurídica, alentar - formas modernas de organización y estimular la producción en - el campo, de aquí se deriva el importante papel que debe asu- mir la Procuraduría Agraria. Esta Institución, en sus funcio- nes de abogacía social, de defensa y promoción de los intere- ses campesinos, habrá de promover con los productores rurales, un diálogo franco que aborde problemas y apunte soluciones; se- rá interlocutor y avenidor, tendrá que entender y aprender mu- cho de los campesinos acerca de sus problemas, valores y aspi- raciones.

Esta atribución se ejerce por parte de la Procuraduría en los casos que se lo soliciten los sujetos de derecho agrario a que se refiere el artículo 135 de la Ley Agraria, por estimar la existencia de una violación de un derecho contemplado y re- gulado en su favor en la legislación agraria.

En muchos de los casos esta representación se tendrá que - otorgar y manifestar jurídicamente ante los Tribunales Unita- rios Agrarios correspondientes, dado que éstos por disposición de su Ley Orgánica, son competentes para resolver los juicios agrarios que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, según el artículo 163, del ordenamiento referido.

CAPITULO TERCERO
LOS SUJETOS DE DERECHO AGRARIO
EN LA LEY AGRARIA DE 1992

- 3.1.- Ejidatario
- 3.2.- Comunero
- 3.3.- Avecindad
- 3.4.- Sucesores de ejidatarios o comuneros
- 3.5.- Jornaleros agrícolas
- 3.6.- Ejidos
- 3.7.- Comunidades
- 3.8.- Sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales
- 3.9.- Pequeña propiedad
 - 3.9.1.- Pequeña propiedad agrícola
 - 3.9.2.- Pequeña propiedad ganadera
 - 3.9.3.- Pequeña propiedad forestal

3.1.- EJIDATARIO

Es abundante la bibliografía acerca de los orígenes pre-- hispánicos e hispánicos del ejido. Sabemos que los calpullis tenían tierras en común, repartidas entre parcelas que podían ser cultivadas por las familias individuales dentro de las cuales su uso se transmitía sucesoriamente. Tales familias conservaban su derecho al uso de las parcelas mientras no abandonaran el cultivo por más de dos años. Si la familia emigraba, no había necesidad de esperar este plazo. Además, el calpulli contaba con terrenos de uso comunal y con otros cuyo producto se destinaba al culto religioso, al servicio militar, la justicia, ciertos servicios públicos, locales o el palacio.

Bajo las Leyes de Indias, en caso de fundarse una población, era necesario reservar terrenos para ejidos, salidas para la recreación y salida de los ganados sin hacer daño.

En fin, el ejido fue un conjunto de tierras, bosques y aguas concedidas a un núcleo de población, para aprovechamiento individual y en común, y con carácter de inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible. Por extensión, pasó

a denominarse ejido a la persona colectiva misma, al núcleo de población dotado con bienes ejidales.

El catedrático Rubén Delgado Moya escribe que en sentido jurídico, el ejido es la porción de tierra que por medio del gobierno se entrega a un núcleo de población agrícola para su cultivo en la forma autorizada por el derecho agrario, con objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medios rurales.

El primer párrafo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales o comunales. Por su parte, el artículo 9o., de la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Federal, determina que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título

Al referirse a los ejidatarios, la Ley Reglamentaria en consulta estipula que son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales. En suma, se otorga igualdad jurídica a la mujer campesina.

En la nueva legislación agraria se establecen para los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas; - asimismo, en observancia al Reglamento Interno de cada ejido, los ejidatarios tendrán derechos que se les otorguen sobre las demás tierras ejidales. Recordemos que de acuerdo a las legislaciones agrarias anteriores, los derechos que adquirían los ejidatarios eran inalienables, imprescriptibles, inembargables y por lo tanto no podían enajenarse, cederse, transmitirse, hipotecarse o gravarse. Esto le daba la característica de social a las leyes agrarias.

Actualmente el artículo 15 de la Ley Agraria, establece una serie de requisitos para poder obtener la calidad de ejidatario, estos son los siguientes:

a).- Ser mayor de edad, o bien que sin ser mayor tenga familia a su cargo, o que sea heredero del ejidatario, además debe ser mexicano;

b).- Ser vecindado del núcleo de población.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley en cita, menciona - cuales son los medios con los que se puede acreditar la calidad de ejidatario, éstos son:

a).- El certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, que puede ser la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional.

b).- El Certificado Parcelario de Derechos Comunes. De acuerdo con el Reglamento, las actas que se levanten en la asamblea se remitirán para su inscripción en el Registro, dichas actas servirán para la expedición de los certificados y títulos correspondientes.

c).- La sentencia o resolución del Tribunal Agrario.

Una vez que se acredita la calidad de ejidatario, éste se convierte en sujeto de derecho agrario, y por lo tanto pueden ser participantes en un juicio agrario cuando reclamen otros actos de sujetos del derecho agrario en general, o particularmente entren en controversia con ejidatarios, comuneros o poseisionarios, o con órganos de un núcleo de población, o con la Procuraduría Agraria, o que caigan en litigio por la tenencia de tierras ejidales, todo ello con motivo de la aplicación de la Ley Agraria.

3.2.--COMUNERO

Para tratar lo referente al comunero, es preciso citar la fracción IV, del artículo 99 y 101 de la Ley Agraria vigente y los cuales dicen:

"ARTICULO 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

IV.- Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y el estatuto comunal".

ARTICULO 101.- La comunidad implica el estado individual - de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

Cuando no exista litigio, se presume como legítima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad"(1)

Siguiendo los textos transcritos, deducimos que el comunero es el miembro de la comunidad, cuyos derechos y obligaciones derivan de la nueva Legislación Agraria.

Una vez adquirida la calidad de sujeto de derecho agrario,

(1) Ley Agraria. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1993. pp.43-44

el comunero podrá participar en un juicio agrario en donde reclame actos de otros sujetos de derecho agrario en general, o particularmente entren en controversia con individuos de esta clasificación, ejidatarios o vecindados, o con órganos de un núcleo de población, esto es, de acuerdo al artículo 18, fracción VI, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que ordena:

"ARTICULO 18.- Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón de territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los Tribunales Unitarios Agrarios serán competentes para conocer:

VI.- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí; así como las que se suscitan entre éstos y los órganos del núcleo de población".(2)

Asimismo, el comunero podrá reclamar actos de la Procuraduría Agraria que lesionen sus derechos agrarios; de acuerdo a la fracción IX, del artículo en consulta que a la letra dice:

"IX.- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros

(2) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1993. p.102

ros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas".(3)

El comunero también podrá participar en un juicio agrario, por la tenencia de tierras comunales. Esto es, de conformidad con la fracción V, del artículo en cita, que textualmente dice:

"V.- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales". (4)

Tales derechos de los comuneros se encuentran estipulados - en la nueva legislación agraria (Ley Agraria, Ley Orgánica de - los Tribunales Agrarios, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, etc).

(3) Ley Orgánica de los Tribunales. op. cit., p. 102

(4) Ibid., p. 102

3.3.--AVECINDADO

Se ha entendido por avecindado a la persona física, no ejidatario, que se avecina y de esta manera constituye su domicilio legal en una zona de urbanización ejidal o comunal.

El artículo 13 de la Ley Agraria, otorga el estatus legal de avecindado a la persona que cumple determinados requisitos, a la letra el texto indicado dice:

"ARTICULO 13.- Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por más de un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta Ley les confiere".(5)

La Ley Agraria en consulta, se sigue refiriendo al avecindado y para tal efecto en el artículo 15, fracción II, establece como requisito para poder adquirir la calidad de ejidatario, el de ser avecindado del ejido correspondiente.

Por su parte el artículo 19, de este ordenamiento, estipula que en caso de no existir sucesores, el Tribunal Agrario provee

(5) Ley Agraria. op. cit., p. 7

rá a la venta de los derechos correspondientes al mejor postor, de entre los vecindados y ejidatarios del núcleo de población. Observamos una diferencia con la legislación civil, en la que a falta de herederos, los bienes que forman parte de la herencia pasan a manos de la beneficencia pública.

Otro aspecto importante en relación con los vecindados es el establecido en el artículo 180, primer párrafo de la Ley en análisis, en donde se menciona que los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. En otras palabras, de alguna manera se está regulando una especie de derecho de preferencia para ejidatarios en primer lugar y vecindados en segundo lugar.

Estos sujetos intervienen en juicios agrarios cuando reclaman actos de otros sujetos de derecho agrario en general, o particularmente entren en controversias con ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados, o con órganos de un núcleo de población (artículo 18, fracción VI, de la Ley Agraria), o con la Procuraduría Agraria (artículo 18, fracción IX).

3.4.- SUCESORES DE EJIDATARIOS O COMUNEROS

Los sucesores de ejidatarios o comuneros son las personas físicas que adquieren los derechos de éstos, una vez que han fallecido, en la peculiar regulación del régimen sucesorio de naturaleza agraria, destinado a evitar la fragmentación excesiva de la tierra. Siguiendo los lineamientos establecidos en los artículos 17 y 18 de la Ley Agraria, podemos señalar las siguientes características:

- El ejidatario tiene la facultad de designar a quien debe sucederle en sus derechos agrarios sobre la parcela, y bastará con la formulación de una lista de sucesión con el nombre de las personas y el orden de preferencia en que se debe hacer la adjudicación de derechos;

- Podrá designar al cónyuge, a la concubina, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.

- La lista de sucesión será depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público. Esta lista puede ser modificada por el propio ejidatario, y será válida la de fecha posterior.

- Si el ejidatario no hizo lista de sucesores, o cuando los enlistados no puedan heredar por imposibilidad material o legal, los derechos se transmitirán con el siguiente orden de preferencia: cónyuge, la concubina o concubinario, uno de los hijos del ejidatario; uno de sus ascendientes, y cualquier otra persona de las que dependen económicamente de él.

- Si resultan dos o más personas con derecho a heredar, éstos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quien de entre ellos, conservará los derechos ejidales; si no se ponen de acuerdo, el Tribunal Agrario vendrá dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto entre las personas con derecho a heredar.

Al adquirir los derechos sucesorios del ejidatario o comunero, el nuevo sujeto de derecho agrario gozará de los derechos y deberá cumplir las obligaciones que ordena la Ley Agraria, en base a lo anterior, podrá ser parte actora en un juicio de naturaleza agraria o también podrá ser parte demandada.

3.5.- JORNALEROS AGRICOLAS

Los jornaleros agrícolas son los trabajadores asalariados que emplea cualquier otro sujeto de derecho agrario y que no tienen el carácter de pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros trabajando sus propias tierras. El artículo 448, fracción II, de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria dispuso que los jornaleros agrícolas se inscribieran en el Registro Agrario Nacional. La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 190, se refirió a los peones del campo, entendiéndose por tales a las personas de uno u otro sexo que ejecuten a jornal o a destajo los trabajos propios y habituales de una empresa agrícola o forestal. En el Título Sexto de la vigente Ley Federal del Trabajo, acerca de los Trabajos Especiales, el Capítulo VIII se destina a los Trabajadores del Campo, que son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón.

Los jornaleros agrícolas como sujetos de derecho agrario pueden tener controversias con la Procuraduría Agraria por omisiones de ésta (artículo 18, fracción IX. Ley Orgánica).

3.6.- EJIDOS

El ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la legislación agraria (artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, etc). Cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes, mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva.

Esta aptitud se requiere expresamente para constituir ejidos voluntarios, según el texto del artículo 90 de la Ley Agraria que estipula:

"ARTICULO 90.- Para la constitución de un ejido bastará:

- I.- Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;
- II.- Que cada individuo aporte una superficie de tierra;

III.- Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta Ley; y

IV.- Que tanto la aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Será nula la aportación de tierras en fraude de acreedores".(6)

Existen ejidos parcelados también llamados de explotación individual, son aquellos que por resolución presidencial o por acuerdo de asamblea mantenían un régimen de explotación individualizada, mediante la parcelación de las tierras dotadas. Están organizados sobre el reparto interno de la tierra del núcleo a cada uno de sus miembros, con el fin de definir y separar porciones geográficas llamadas unidades individuales de dotación « parcelas, independientes unas de otras.

Ejidos colectivos o de explotación colectiva, son aquellos constituidos bajo este régimen por resolución presidencial o por acuerdo de asamblea, cuya explotación y aprovechamiento se efectúa mediante la participación colectiva de los integrantes del núcleo, correspondiéndole a cada ejidatario la proporcionalidad de los frutos que al efecto se decida.

(6)

Ibid., pp. 38-39

Es necesario precisar que ambos regímenes, parcelado y colectivo, subsisten luego del cambio de la ley, ya que así les corresponde por razón de su preexistencia. Sin embargo según los nuevos lineamientos en la materia agraria, se concede libertad absoluta para que los ejidos ya constituidos o de nueva creación adopten el sistema de explotación que mejor se acomode a sus circunstancias, sin más limitación que la obligación de acordarlo por medio de la asamblea general.

Los ejidos que cuentan con personalidad jurídica propia de carácter colectivo, concurrirán a un procedimiento agrario por medio de su órgano representativo: comisariado ejidal; de conformidad al siguiente precepto de la Ley Agraria:

"ARTICULO 32.- El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido". (7)

(7) Ibid., p. 16

3.7.- COMUNIDADES

La actual legislación agraria (Constitución Política de - Estados Unidos, artículo 27, fracción VII, y el artículo 99 de la Ley Reglamentaria), señalan que los núcleos de población comunal tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, al efecto dichos artículos, estipulan:

"VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas".(8)

"ARTICULO 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

I.- La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

II.- La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;

III.- La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta Ley, y

IV.- Los derechos y las obligaciones de los comuneros - conforme a la ley y al estatuto comunal".(9)

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 98a. Edición. México. 1993. p.18

(9) Ley Agraria. op. cit., pp. 42-43

De conformidad con el artículo 101 de la Ley en cita, la comunidad implica el estado individual de comunero, y en su caso le permite al titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares o vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal.

La propiedad comunal de un núcleo de población asentado es un territorio delimitado previamente y lo que se hace es recurrir a la autoridad para que ésta le legalice el lugar en donde se encuentra asentado. Es en donde el núcleo de población comunal es el propietario, es decir, no existen propietarios individuales, la comunidad trabaja la tierra en común; el comunero es aquella persona que tiene una parte indivisa con otro u otros individuos sobre un bien inmueble rústico y sobre los derechos que se deriven de este.

Las comunidades que cuentan con personalidad jurídica son consideradas personas morales sujetas de derecho agrario y por lo tanto podrán concurrir a un juicio agrario por medio de su órgano representativo como lo es el Comisariado de Bienes Comunales, tal y como lo establece el artículo 99 de la Ley Agraria, precepto que ya citamos al inicio del presente inciso.

3.8.- SOCIEDADES PROPIETARIAS DE TIERRAS AGRICOLAS,
GANADERAS Y FORESTALES

Desde el original artículo 27 Constitucional se prohibió a las sociedades comerciales por acciones adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Pero, después de más de setenta años la nueva política del titular del Poder Ejecutivo Federal Licenciado Carlos Salinas de Gortari, terminó esta situación prohibitiva, porque dentro de las reformas al artículo 27 Constitucional, que entraron en vigor el día siete de enero de 1992, ya se establece que las sociedades por acciones pueden ser propietarias de predios rústicos, pero su extensión será sólo la necesaria para el cumplimiento de su objeto.

A las sociedades mercantiles por acciones se les concede el derecho de poseer bienes rústicos, por lo que también se encuentran facultadas para constituirse en cualquier tipo de sociedad, contenidas tanto en la Ley General de Sociedades Mercantiles como en el Código Civil, pero desde luego que deben acatar lo que expresamente establece la Ley Fundamental y su Ley Reglamentaria, que es donde se encuentran algunas limitaciones y requisitos que a estas sociedades se les impone.

La primera de las limitaciones que se imponen a las sociedades mercantiles que pretende poseer tierras agrícolas, ganaderas o forestales, es la de no tener en propiedad una extensión mayor a la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad. Con esta limitación el Legislador pretende que no vuelva a darse el acaparamiento de tierras en unas cuantas personas. De acuerdo a nuestro punto de vista, esta medida es a todas luces apropiada, pues la constitución de sociedades podría traer como resultado un nuevo tipo de latifundio. Lo anterior, encuentra su fundamento legal en la fracción IV, del artículo 27 Constitucional y en el artículo 126 de la Ley Reglamentaria del citado artículo.

Al crearse cualquier tipo de sociedad, nace un nuevo sujeto de Derecho Agrario, y como tal podrá actuar como parte actora o como parte demandada en un juicio de naturaleza agraria.

3.9.- PEQUEÑA PROPIEDAD

Principiaremos mencionando que el pequeño propietario es - aquella persona que con su esfuerzo ha comprado una porción de tierra a la cual se le ha venido denominando pequeña propiedad y por lo tanto, lo convierte en dueño de esa tierra con las limitaciones y obligaciones que la Ley respectiva le señala. La Ley a la que nos referimos es la Ley Agraria, asimismo, en este ordenamiento encontramos la clasificación de la pequeña propiedad: Pequeña propiedad agrícola, pequeña propiedad ganadera y - la pequeña propiedad forestal, las cuales serán objeto de nuestro estudio en los siguientes incisos.

3.9.1.- PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA

La Ley Agraria, en su artículo 116 define como tierras - agrícolas; los suelos utilizados para el cultivo de los vegetales.

Asimismo, establece que cuando se trate de tierras destinadas a la agricultura, el límite máximo de superficie que podrá

obtener en propiedad un individuo, en una misma entidad federativa, será de 100 hectáreas si las tierras son de riego o humedad de primera, 200 si las tierras son de temporal, 400 si son de agostadero de buena calidad, y 800 si son de monte o agostadero en terrenos áridos. Los límites anteriores se desprenden de la aplicación de la fracción XV del artículo 27 Constitucional y el 117 de la Ley Agraria, que dicen:

"Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos". (10)

"ARTICULO 117.- Se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalencias en otras clases de tierras:

I.- 100 hectáreas si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de éste artículo.

II.- 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón, y

III.- 300 hectáreas si se destina al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

(10) Constitución Política, op. cit., p. 18

Para los efectos de esta Ley, se consideran árboles frutales las plantas perennes de tronco leñoso productoras de frutos útiles al hombre.

Para los efectos de la equivalencia a que se refiere este artículo, se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, - por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos".(11)

3.9.2.- PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA

Por lo que hace a las tierras ganaderas, el artículo 116 menciona que son los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta material o inducida.

En cuanto a la pequeña propiedad ganadera, el artículo 120 de la Ley en consulta establece que ésta será la superficie - que de acuerdo al coeficiente de agostadero ponderado en la región de que se trate, no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

(11) Ley Agraria. op. cit., p. 51

3,9,3.- PEQUEÑA PROPIEDAD FORESTAL

Otro cambio importante en la Legislación Agraria es el reconocimiento de la pequeña propiedad forestal. En este sentido el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria establecen los límites a la pequeña propiedad forestal. A continuación citaremos los textos relativos:

"ARTICULO 115.- Para los efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran latifundios - las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un sólo individuo, excedan - los límites de la pequeña propiedad.

ARTICULO 116.- Para los efectos de esta Ley, se entiende - por:

III.- Tierras forestales: los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques y selvas.

ARTICULO 119.- Se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas".(12)

Todos los propietarios de pequeñas propiedades (agrícola, ganadera o forestal), son sujetos de derecho y como tales pueden acudir a un juicio agrario.

(12) Ibid., p. 52

CAPITULO CUARTO
LA JUSTICIA AGRARIA

- 4.1.- Organos Jurisdiccionales
- 4.2.- Proceso Agrario
 - 4.2.1.- Acción
 - 4.2.2.- Jurisdicción
 - 4.2.3.- Proceso
- 4.3.- Las partes en el proceso agrario
- 4.4.- Principio de Legalidad
 - 4.4.1.- Artículo 14 Constitucional
 - 4.4.2.- Artículo 16 Constitucional
- 4.5.- Problemas en la representación legal de la Procuraduría Agraria
- 4.6.- Propuestas de soluciones

4.1.- ORGANOS JURISDICCIONALES

El seis de enero de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma el artículo 27 - Constitucional, en el que se establecen disposiciones trascendentales que conforman un nuevo derecho agrario. Particular importancia reviste la reforma a la fracción XIX de este precepto Constitucional, al disponer la institución de Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción encargados de la administración de justicia agraria; estableciendo también un órgano para la procuración de justicia en esta materia (Procuraduría Agraria).

Como complemento de la reforma, el Congreso de la Unión expidió el 23 de Febrero de 1992, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ordenamientos en los cuales se instituyen como órganos especializados para la impartición de la justicia agraria: el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. El dictámen emitido por la H. Cámara de Senadores respecto de la Ley Orgánica que rige a estos Tribunales nos dice que: "Con estas formas se buscó que la nueva administración de justicia agraria cuente con estructuras orgánicas y funciones, mejor diseñadas, para el ejercicio de su encargo Cons

titucional. Es decir, será un organismo que otorgue seguridad jurídica en materia agraria, al campesino y productor rural, resolviendo sus controversias al agilizar sus trámites en forma oportuna y expedita". Se observa igualmente que "La garantía de seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, como expresión clara de un nuevo esquema de administración de justicia agraria, fue uno de los reclamos que arrojó nuestro movimiento social de 1910 y que el Congreso Constitucional de 1917 recogió como uno de sus más preciados valores jurídicos y sociales".

El nuevo sistema de administración de justicia agraria, conforme a la legislación agraria aprobada, tiende a constituirse en un efectivo instrumento de defensa y garantía de las demandas y requerimientos de los hombres y mujeres del campo; así como, en el mecanismo idóneo que le otorgue seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, que constituyen la plataforma básica para la productividad y desarrollo del campo mexicano.

Dispone la fracción XIX del vigente artículo 27 Constitucional que para la administración de la justicia agraria, se establecerán Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, los cuales estarán integrados por Magistrados. En consecuencia,

la máxima autoridad agraria en nuestro país, es el Tribunal Agrario, pues se encuentra dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. Este Tribunal está integrado por un Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios, por lo tanto, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos dejó de ser la máxima autoridad en materia agraria.

El Tribunal Superior Agrario está formado por cinco Magistrados Numerarios y un Supernumerario. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios atribuye a los Tribunales Agrarios su carácter de órganos federales, encargados de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional. Es obvia su calidad de Tribunales Federales en razón de su competencia.

Para cumplir con la función jurisdiccional en toda la Nación, el territorio de la República en un principio se dividió en treinta y cuatro distritos, en donde se ha establecido un Tribunal Unitario Agrario, el titular de cada uno de ellos es un Magistrado Numerario. Cabe destacar que los Tribunales Unitarios Agrarios operarán como órganos itinerantes, por eso, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se prevé que estos Tribunales tengan, aparte de su sede permanente, residencias de carácter temporal, para su directa participación en la impartición de justicia en el medio rural.

4.2.- PROCESO AGRARIO

Para el desarrollo del presente inciso, debemos precisar qué se debe entender por "Proceso" desde el punto de vista judicial, y tratar de diferenciarlo de otros vocablos que, si bien - en el lenguaje común y corriente, y aun en el forense, suelen utilizarse como sinónimos, sin embargo existen diferencias entre ellos que impiden su confusión.

Proceso, escribe el procesalista Eduardo Pallares, es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y que se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Concluye: lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata.(1)

Con respecto al término "Procedimiento", el autor en consulta, indica que: es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente.(2)

(1) PALLARES, Eduardo. op. cit., p. 640

(2) Ibid. p. 139

El Doctor Luis Dorantes Tamayo, citando al ilustre Francesco Carnelutti nos dice que éste llama "Litigio" al conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. (3)

Según el jurista Eduardo Pallares, la palabra "Juicio" deriva del latín *judicium*, que, a su vez, viene del verbo *judicare*; compuesto de *ius*, derecho y *dicere*, dare, que significa - dar, declarar o aplicar el derecho en concreto. (4)

Observamos que la diferencia entre juicio y proceso es la siguiente: el proceso tiende, evidentemente, a obtener un juicio (judicial) sobre el litigio, pero el juicio se circunscribe a ese sólo y decisivo momento o actividad.

En nuestro concepto, la expresión "Juicios Agrarios" que emplea el artículo 163 de la nueva Ley Agraria, quizá los legisladores pensaron hacerla corresponder con la de "Procesos Agrarios", que consideramos es más propia que aquella en el lenguaje forense. Pues, es innegable que el "Proceso" representa el funcionamiento de una norma dada por el legislador para regir y liquidar el conflicto de intereses.

(3) DORANTES Tamayo, Luis. Elementos de Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México. 1993. p. 226

(4) PALLARES, Eduardo. op. cit., p. 464

Escribe el jurisconsulto Manuel Muñoz López, el procedimiento es el modo de cómo se va desarrollando el juicio ante un órgano jurisdiccional, en éste intervienen, tanto la conducta procesal de las partes como las actuaciones y resoluciones del juzgador. Refiriéndose al "Proceso", señala que es el conjunto de trámites, de actos o acontecimientos que se presentan con motivo del procedimiento. El proceso implica una relación jurídica procesal de derecho público que se presenta entre las partes y el órgano estatal competente para impartir justicia.⁽⁵⁾

Nosotros consideramos que el término correcto es el de "Proceso", ahora bien entre los elementos comunes del Proceso, encontramos unos fundamentales y otros secundarios; la mayoría de los tratadistas coinciden en señalar como fundamentales: la acción, la jurisdicción y el proceso. Los secundarios son: los sujetos procesales; la finalidad del proceso (que puede ser de carácter preventivo o represivo); los conceptos de competencia, procedimiento, actuaciones judiciales, plazos para actuar; resoluciones judiciales, recursos, etc.; los principios que rigen todo proceso (igualdad, economía procesal, oralidad, etc.) y los sistemas de apreciación de las pruebas (libre, tasado, mixto, de la sana crítica).

(5) MUÑOZ López, Saúl. Guía legal agraria. Editorial Pac. 1a. Edición. México. 1994. p. 73

Las anteriores consideraciones se refieren al proceso - en general; ahora bien, en relación al proceso de naturaleza - agraria, estamos en condiciones de poder mencionar que se explica al igual que el proceso en general, es decir, como una relación jurídica entre determinados sujetos, en la que también intervienen otras personas; que se desarrolla conforme a determinadas reglas del procedimiento, y que tiene como finalidad la resolución jurisdiccional del litigio.

En los siguientes incisos nos corresponde estudiar a los elementos fundamentales del proceso: a).- Acción; b).- Juris-
dicción; y c).- Proceso.

4.2.1.- ACCION

Mediante la presentación de la demanda se ejercita la acción y uno de los litigantes (titular de un interés jurídico al que se opone otro interés, según el concepto general de litigio), se convierte en demandante o actor. La acción es, dicha en síntesis, la facultad que tiene el individuo para promover el ejercicio de la jurisdicción, a fin de que ésta resuelva sobre la pretensión (Derecho de fondo, o pretendido Derecho) que aquél dice tener.

Sobre la "Acción" hay numerosas definiciones, se trata de uno de los temas más estudiados de la ciencia procesal. En ese acervo, figuran las opiniones de los siguientes procesalistas:

El Doctor Luis Dorantes Tamayo, señala que se ha debatido sobre si la acción es un derecho o un poder de hecho; considera que es un derecho, porque correlativamente a ella encontramos una obligación que es la prestación de la actividad jurisdiccional por parte del órgano judicial.(6)

(6) DORANTES Tamayo, Luis. op. cit., p. 85

En caso de que esta obligación no se cumpla, se puede incurrir en un delito en contra de la administración de justicia o en abuso de autoridad.

Por su parte, el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor Cipriano Gómez Lara, escribe - que la acción es el Derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de Derecho provoca la función jurisdiccional. (7)

El procesalista Eduardo Pallares, indica: la acción es - considerada, no como un Derecho abstracto y general a la tutela judicial, sino como un Derecho ya individualizado y concreto a obtener de los Tribunales una sentencia justa que resuelva el conflicto de intereses a favor del peticionario. (8)

De acuerdo al investigador Isaías Rivera Rodríguez, la - acción en sentido técnico procesal, designa al Derecho, facultad o poder judicial acordado al individuo para provocar la - actividad jurisdiccional del Estado. Para que el juez actúe - aplicando la Ley al caso concreto, es menester que el ciudadano provoque el ejercicio de su actividad como órgano del Estado; es decir, que cualquiera que sea la teoría que al respec-

(7) GOMEZ Lara, Cipriano. op. cit., p. 99

(8) PALLARES, Eduardo. op. cit., p. 27

to se adopte, se hace necesario llenar una condición para que el juez pueda pronunciarse, y ésta es que el particular solicite su intervención.(9)

Por supuesto que esta concepción civilista de "Acción", tiene la misma aplicación en el proceso de naturaleza agraria. De esta forma el derecho de "Acción" lo tienen los sujetos de Derecho Agrario que enumera la Ley Agraria y demás disposiciones en la materia (Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria).

El procedimiento judicial agrario se inicia con la presentación de la demanda ante el Tribunal Unitario Agrario, cabe señalar que el juzgador jamás actuará de oficio para atraer a su conocimiento el litigio, sino debe aguardar a que alguno de los litigantes lo proponga bajo su jurisdicción.

(9) RIVERA Rodríguez, Isaias. El nuevo derecho agrario mexicano Editorial McGRAW-HILL. 1a. Edición. México. 1994. p.217

4.2.2.- JURISDICCION

Para tratar lo relativo al concepto "Jurisdicción" citaremos a los jurisconsultos Luis Dorantes Tamayo, Cipriano Gómez Lara y Eduardo Pallares. El primero nos dice que la jurisdicción es la actividad del Estado dirigida a la realización del Derecho Objetivo, mediante la aplicación de la norma al caso concreto. (10)

Siguiendo al Doctor Cipriano Gómez Lara, observamos que - para este autor la "Jurisdicción", es una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una Ley General a ese caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo. (11)

El Licenciado Eduardo Pallares, entiende a la "Jurisdicción" como la actividad con que el Estado, interviniendo a instancia de particulares, procura la realización de los intereses protegidos por el Derecho, que han quedado insatisfechos - por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara. (12)

(10) DORANTES Tamayo, Luis. op. cit., p. 149

(11) GOMEZ Lara, Cipriano. op. cit., p. 101

(12) PALLARES, Eduardo. op. cit., p. 511

Analizando las definiciones citadas, podemos decir que la "Jurisdicción" es una de las potestades características del Estado: la facultad de decir el Derecho (Jus Dicere) en el caso concreto, solucionando el litigio a través de la sentencia. Hoy en día la función de dirimir los litigios, tras las reformas de 1992 a la Legislación Agraria, ha sido asumida por órganos jurisdiccionales en sentido estricto, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Tales órganos están investidos de los elementos que integran la jurisdicción: notio, que permite al juzgador conocer del litigio; vocatio, que lo faculta para convocar a las partes, obligándolas a comparecer bajo su autoridad; coertio, que le permite proveer en forma coactiva al cumplimiento de sus resoluciones; juditium, que le confiere la potestad de dictar sentencia, el acto crucial de la misión jurisdiccional, y executio, que le autoriza a imponer, con el auxilio de la fuerza pública, la ejecución de sus determinaciones, señaladamente de la sentencia. En la posesión de todos estos atributos radica la plena "Jurisdicción" que se confiere a los Tribunales Agrarios.

4.2.3.- PROCESO

Al igual que lo hicimos al desarrollar los temas de "Acción" y "Jurisdicción", en el presente inciso veremos lo que nos dicen los autores que venimos consultando, con respecto al término - "Proceso".

El Doctor Luis Dorantes Tamayo, lo entiende como un estado dinámico correspondiente a cualquier fenómeno que se desarrolla; por ejemplo: cuando se habla de un proceso químico, de uno físico, de uno biológico, etcétera. Ya en el campo estrictamente jurídico, nos dice, que el proceso es el conjunto de - actos jurídicos, relacionados entre sí, que se realizan ante o por un órgano jurisdiccional, con el fin de resolver un litigio. (13)

Proceso, para el maestro universitario Cipriano Gómez Lara, es un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de terceros ajenos a la relación - substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una - Ley General a un caso concreto controvertido para dirimirlo. (14)

(13) DORANTES Tamayo, Luis. op. cit., p. 225

(14) GOMEZ Lara, Cipriano. op. cit., p. 111

Por su parte, el Licenciado Eduardo Pallares entiende - por proceso, el que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales, o sean los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades. Comprende igualmente los procesos - que se tramitan ante los Tribunales así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Administrativos, e incluso el Senado cuando asume funciones judiciales.⁽¹⁵⁾

Esta doctrina también es aplicada en materia procesal - agraria, de tal manera que en un proceso agrario, encontramos como sus características: un complejo conjunto de actos del Estado como soberano (Tribunales Agrarios); de las partes interesadas (sujetos de Derecho Agrario en sentido material; y en sentido formal: peritos, testigos, etc.). Y la aplicación de una Ley General al caso concreto controvertido (Ley Agraria).

La Ley Federal de Reforma Agraria derogada, se sigue aplicando de manera transitoria en lo relativo a: dotación de tierras, bosques y aguas; ampliación de ejidos y nuevos centros de población; restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, en los términos del Decreto de reformas al artículo 27 Constitucional y de los preceptos transitorios de la

(15) PALLARES, Eduardo. op. cit., pp. 640-641

Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La Ley Agraria establece el procedimiento ordinario a seguir, ante las acciones que enumera y que son las siguientes:

a).- Acción de restitución (artículos 49, 98 fracción I y 198 fracción II de la Ley Agraria, y 9o., Fracción II, y 18 - fracciones II y VIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios)

b).- Acción de reconocimiento de la comunidad (artículo - 98, fracción II, de la Ley Agraria; y en el 18, fracciones III y X, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios)

c).- Acción de nulidad (artículo 198, fracción I, de la - Ley Agraria; artículo 9o. fracción III, y 18 fracción IV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

d).- Acción de controversia por límites (artículo 198, - fracción I, de la Ley Agraria; artículo 9o., fracción I, y 18, fracción I, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

e).- Acción agraria genérica (artículo 18 de la Ley Orgáni- ca de los Tribunales Agrarios, fracciones V a la XI).

4.3.- LAS PARTES EN EL PROCESO AGRARIO

En renglones precedentes hemos mencionado que el proceso agrario se explica al igual que el proceso en general, como la relación jurídica entre determinados sujetos, en la que intervienen otras personas conforme a determinadas reglas de procedimiento, y que tiene como finalidad la resolución por el titular del órgano jurisdiccional del litigio planteado ante su competencia, llevado ante el juzgador por una de las partes.

La relación ocurre entre sujetos: lo son el actor, el demandado y el órgano jurisdiccional colocado por encima de aquéllos, a título de tercero imparcial para decidir la controversia que el actor y el demandado le plantean. Los sujetos son, pues, las personas u órganos entre quienes se establece y desenvuelve, posteriormente la relación jurídica en que el proceso consiste.

Por lo que hace a las partes, los juristas opinan de la siguiente forma: El maestro Luis Dorantes Tamayo, la conceptúa como la persona que hace valer en el proceso alguna pretensión. nos dice que hay parte actora y parte demandada. La primera, -

persigue en juicio un objeto; la segunda, es aquélla en contra de la cual se persigue en juicio dicho objeto. En otras palabras, nos dice: el actor es la persona que dirige una demanda contra otra ante un órgano jurisdiccional; y que el demandado es la persona frente a la cual se dirige una demanda judicial - exigiéndole alguna prestación. Asimismo, nos habla de parte formal y parte material; la primera comparece a juicio, ya sea por sí misma o a nombre de otra persona; parte material, es aquélla con la que se establece una relación jurídica material; por ejemplo, el acreedor o el deudor. Desde el punto de vista procesal, podemos decir que la parte material es la que comprueba en el proceso ser efectivamente titular del Derecho substancial - que reclama en la demanda. También es parte material el demandado que efectivamente tiene una obligación correlativa al Derecho sustantivo del actor. (16)

La palabra "Parte", señala el Doctor Cipriano Gómez Lara, - en sentido lógico, significa alguno de los elementos de un todo; y desde el punto de vista jurídico se refiere a los sujetos de Derecho. Así en el contrato, las partes son las creadoras del mismo, son las que han intervenido en su celebración y las que se beneficiarán o perjudicarán con los efectos del mismo. El -

(16) DORANTES Tamayo, Luis. op. cit., pp. 271-272

concepto de parte formal es más amplio que el de parte material. Son partes formales, aquéllos sujetos del proceso que, sin verse afectada concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelva la controversia, sin embargo cuentan con atribuciones para impulsar la actividad procesal. Por lo que hace a las partes materiales, dice que todo proceso civil, penal o de cualquier otro orden, supone tres sujetos fundamentales: dos que contendien y uno tercero que decide la controversia. En suma, partes son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate. (17)

El jurista Eduardo Pallares, citando a José Chiovenda - menciona que parte es el que demanda en nombre propio una actuación de la Ley, y aquél frente a la cual ésta es demandada. Es decir, llamamos parte a aquél frente al cual es demandada la actuación de la Ley. Por lo tanto, cualquiera que solicite del órgano jurisdiccional, la actuación de la ley, es parte, y lo mismo debe decirse respecto de la persona frente a la cual se pida dicha aplicación. (18)

A continuación enunciaremos a las personas (físicas o mo-

(17) GOMEZ Lara, Cipriano. op. cit., p. 197

(18) PALLARES, Eduardo. op. cit., p.593

rales) que pueden ser parte en un proceso agrario de acuerdo a la nueva Legislación Agraria:

- a).- El ejido;
- b).- La comunidad;
- c).- Los órganos de autoridad pública en los antiguos procedimientos agrarios derivados del reparto de tierras; mientras perduren las normas transitorias que así lo ordenan;
- d).- El ejidatario;
- e).- El comunero;
- f).- Los sucesores de ejidatarios o comuneros;
- g).- Los vecindados;
- h).- El pequeño propietario (agrícola, ganadero o forestal);
- i).- Los jornaleros agrícolas;
- j).- El posesionario;
- k).- La Procuraduría Agraria;
- l).- El Registro Agrario Nacional;
- m).- Sociedades o Asociaciones;
- n).- Las personas que hubieren celebrado cualquier contrato de asociación con núcleos de población ejidal o ejidatarios, individualmente, sobre tierras de uso común o parceladas;
- o).- Los acreditantes de ejidos o ejidatarios;

p).- El indígena (bajo cualquier concepto: ejidatario, comunero, avcindado, etcétera);

q).- Todos aquellos individuos que están llamados a intervenir ante la jurisdicción agraria bajo cualquier otro título que la Ley prevenga, así testigos, peritos, aportadores de documentos, fedatarios, etc.

Tales son a grandes rasgos las partes de un proceso agrario, cabe señalar que bajo la enumeración que hicimos se habla de partes en sentido material y partes en sentido formal.

4.4.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Los preceptos Constitucionales que delinear las características de nuestro sistema de Derecho, se encuentran en los -
numerales 14 y 16, mismos que consagran el Principio de Legalidad; esta garantía individual, ordena que en la República Mexicana las atribuciones de los órganos del Estado sólo tienen validez si se encuentran establecidos en la Ley.

Se infiere, que nuestro sistema de Derecho es legalista, -
pues los preceptos que comentamos ordenan que para afectar la esfera jurídica de los gobernados debe existir la Ley, la que a su vez debe estar en vigencia con anterioridad a la conducta para poder encuadrar materialmente el contenido de la norma jurídica. La Ley es el único instrumento que consagra las facultades de los órganos del Estado, los actos legislativos tendrán la calidad de Ley, siempre que cumplan el proceso previsto por el artículo 72 de la Constitución Federal para su creación; cuando se haya promulgado; cuando se haya publicado e -
iniciado su vigencia. La Ley formal y materialmente válida cuyo conocimiento se presume, obliga a los particulares insertos en los supuestos normativos que reglamenta. Tratándose de los órganos del Estado, la ley es el único instrumento que consa--

gra las atribuciones de los poderes públicos y de los órganos que la integran, sin que se pueda ir más allá de su contenido, al dar satisfacción a las necesidades públicas para las que fueron creadas como institución.

A la luz del Principio de Legalidad, sólo la Ley constituye fuente de Derecho, pues es el único medio que consagra las obligaciones y derechos de los gobernados adquiridos en la esfera socio-jurídica. La libertad de los gobernados se puede estudiar en tres aspectos:

a).- Desde el punto de vista de los alcances de las esferas de competencia de los poderes federales y estatales.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo permite a los poderes públicos federales a hacer o dejar de hacer lo que les brinda como facultad expresa, pero si no les otorga esas atribuciones están impedidos para realizar cualquier clase de actos. Los Estados no podrán ejercer el poder público sobre aquello que se les prohíbe Constitucionalmente, con independencia de que invadan o no la competencia del Gobierno Federal. El actuar más allá de las atribuciones que les brinda la Ley Fundamental a los poderes públicos de los gobiernos de la Federación y de los Estados, constituye un exceso de poder.

b).- Examinando lo legislado.- Cuando no existe norma legislativa, toda conducta realizada por los particulares, es lícita y válida, pues de conformidad con el Principio de Legalidad, no se trata de actos prohibidos ni sancionados por la Ley, y lo que no constituye obligación les es permitido. La aseveración es trascendental jurídicamente, pues no obstante que el órgano legislativo tenga atribuciones para dictar normas sujetando estas conductas a la Ley, en tanto no cumpla la función y se consagre como tal, ese espacio no legislado, constituye lo permitido a los particulares.

c).- Estudiando el contenido de la norma legislativa, - que consagre derechos a favor de los particulares.- Si se ha creado la Ley, ésta puede contener Derechos y obligaciones; - en tal caso la libertad de los particulares se integra en forma diferente, los Derechos concedidos por la Ley son prerrogativas de los gobernados que se encuentran bajo su potestad; - de tal forma que libremente al encontrarse con la expectativa de Derecho que la norma jurídica les brinda, pueden si es su voluntad, materializarlo o no, mediante actos materiales, sin que ello constituya un hacer o dejar de hacer sancionado por la Ley.

Lo prohibido por la norma jurídica es la actividad restringida a los particulares por el imperio público; se impone como obligación por la Ley y se sanciona su incumplimiento. - De tal forma que la voluntad del particular no puede alterar el contenido de la disposición pública y su actividad debe de constreñirse a lo mandado por la Ley y si se incumple se le reprimirá con la sanción prevista.

Cuando existe Ley y consagra Derechos, la libertad de los particulares se integra con esa expectativa de Derechos; y será el particular a través de su voluntad quien decida beneficiarse con su contenido, sin que pueda ser obligado para ello, porque se está en presencia del ejercicio de Derecho de libertad que produce actos válidos constitucionalmente y lícitos en sus efectos.

Ante este panorama con respecto al Principio de Legalidad, en los siguientes incisos el tema de estudio será el análisis de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.4.1.- ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

Debido a su enorme importancia para el objeto de nuestra investigación, enseguida nos permitimos citar el texto vigente del artículo 14 Constitucional:

"A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho".(19)

En nuestro sistema de Derecho, el principio de irretroactividad de la Ley se consagra en el párrafo primero del artículo citado y significa que ninguna Ley podrá autorizar que se examine la licitud de actos pretéritos o se afecten Derechos -

(19) Constitución Política, op. cit., p.12

adquiridos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado este concepto en la siguiente Ejecutoria:

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- La Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad, - cuando la aplicación de la Ley causa perjuicio a alguna - persona, de donde es deducible la afirmación contraria, - de que pueden darse efectos retroactivos a la Ley, si ésta no causa perjuicio.

Quinta Epoca:

Tomo LXXI.- Pág. 3496.- Cía. del Puente de Nuevo Laredo, S.A.

Tomo LXXII.- Pág. 2107.- Bremen, S.A.

Tomo LXXIII.- Pág. 8104.- Ford, Motor. Co., S.A.

Tomo CXIII.- Pág. 473.- Líneas Unidas del Norte. S. C. L.

Tomo LXXIII.- Pág. 109.- Maderera Mexicali, S.A. de C.V.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas, Núm. 163. Pág. 303." 20

Así pues, para que una Ley sea retroactiva requiere que - obre sobre el pasado y no lesione intereses. El principio de - irretroactividad de la Ley está dirigido al legislador ordinario y a los tribunales que aplican la norma jurídica; para el primer poder público es una limitación en su actividad, para -

(20) CARDENAS Uribe, Filiberto. Jurisprudencia Mexicana 1917-1971. Tomo III CIVIL. Editorial Cárdenas. 1a. Reimpresión. México. 1991. p. 431

el segundo es una prohibición que restringe su arbitrio judicial.

El párrafo segundo del artículo 14 ya transcrito, establece la garantía de audiencia, la cual se integra, mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes:

- a).- El juicio previo al acto de privación;
- b).- Que dicho juicio se siga ante Tribunales previamente establecidos;
- c).- El cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales; y
- d).- La decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.

Es importante mencionar que la garantía de audiencia se formará mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, es evidente que la citada garantía es susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que en base a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo en cita,

una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de Derecho.

El párrafo tercero del artículo en consulta, la Ley Fundamental en forma precisa, prohíbe la integración de la Ley Penal, ordenando que no se juzgará por analogía o por mayoría de razón a los gobernados que sean presuntos responsables de la comisión de un delito. Juzgar por analogía, significa integrar la Ley Penal pretendiendo adecuar una conducta no exactamente prevista en la Ley como delito, equiparándole a una figura delictiva semejante en los hechos que integran el tipo. Juzgar por mayoría de razón, significa integrar la Ley Penal, al intentar imponer una sanción menor que la mínima o mayor que la máxima que prevé la norma jurídica para castigar el delito por el que se juzgue.

En ambos casos, al pretender integrar la Ley, se estaría en presencia de excesos de poder, porque la Ley Penal no tiene lagunas ni su texto puede consagrar silencios. Lo no legislado como delito, constituye la libertad de los particulares.

El párrafo cuarto del artículo en estudio, establece la facultad de integrar la Ley ante su ausencia, con fundamento en

los Principios Generales del Derecho, mediante la función judicial en las sentencias del orden civil. El Código Civil del Distrito Federal reglamenta la institución jurídica en estudio al disponer en su artículo 18 que: "El silencio de la Ley no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia". (21)

En términos de la disposición Constitucional, la integración de la Ley sólo podrá darse en el Derecho Civil, ante el silencio o en su ausencia, con base en los Principios Generales del Derecho. El examen del silencio o laguna de la Ley, - deberá de hacerse al momento de dictar sentencia y la resolución judicial se iniciará con la declarativa de la falta de la Ley que prevea y sancione el caso concreto. Con respecto a los Principios Generales del Derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado Ejecutoria en los siguientes - términos:

"PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO.- El artículo 14 de la Constitución General de la República dispone que en los casos de omisión o deficiencia de la Ley deberá acudirse para resolver la controversia judicial, a los Principios Generales de Derecho, debiendo entenderse por tales, no la tradición de los tribunales que, en último análisis - no son más que prácticas o costumbres que evidentemente no tiene fuerza de Ley, ni las doctrinas o reglas que - han sido inventadas por los jurisconsultos, supuesto que

(21) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Editorial - Porrúa. 62a. Edición. México. 1993. p.45

no hay entre nosotros autores cuya opinión tenga fuerza legal, ni tampoco la que haya acogido la inventiva de la conciencia privada de un juez, por ser esto contrario a la índole de las instituciones que nos rigen, sino los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales, no sólo las mexicanas que se hayan expedido después del Código Fundamental del país, sino también las anteriores.

Ejecutoria visible en el Tomo XLIII, Pág. 858. Quinta Epoca, cuyo rubro es: Competencia 224/34.- López de Chávez, Má. Angelina, 11 de Febrero de 1935. Mayoría de votos".(22)

De acuerdo a nuestro máximo Tribunal, los Principios Generales del Derecho son los principios jurídicos que emanan de leyes nacionales que se hubiesen expedido con anterioridad y con posterioridad a la Ley Suprema vigente, que se obtienen mediante procedimientos filosóficos-jurídicos que permiten dar solución al caso concreto planteado, pero no previsto en la Ley de la materia.

Tal es a grandes rasgos, el contenido del artículo 14 de nuestra Carta Magna vigente.

(22) MANCILLA Ovando, Jorge. Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1988. p. 33

4.4.2.- ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL

Para el desarrollo del presente inciso, citaremos el párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se relaciona con nuestra investigación, y posteriormente haremos su análisis.

"ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".(23)

El texto citado, consagra garantías individuales que brindan a los gobernados certeza jurídica; es una extensión del Principio de Legalidad, porque complementa las garantías individuales en ese sentido. En este precepto, el Constituyente estableció los requisitos que deben satisfacer los actos de autoridad para que sean válidos constitucionalmente y para que su contenido produzca efectos jurídicos lícitos. Los dictados de la disposición van dirigidos a todos los órganos del Estado, y sus términos obligan a los poderes públicos, con la salvedad del Poder Legislativo cuando realice su función de crear leyes.

(23) Constitución Política, op. cit., p.14

Este es en sí el objetivo y alcances de la garantía individual que se comenta. Esto significa que lo previsto en el artículo que estamos examinando tiene como finalidad señalar los elementos que dan validez y licitud a los actos de autoridad, con independencia de que se afecte o no la esfera jurídica de los gobernados. Las formalidades que debe revestir todo acto de autoridad son:

- a).- Que se consagre por escrito;
- b).- Que sea dictado por autoridad competente;
- c).- Que se funde y motive.

a).- Que se consagre por escrito.- En términos constitucionales, la voluntad de los órganos del Estado adquiere la calidad de acto de autoridad siempre y cuando se consagre por escrito. Si el titular de la entidad pública no cumple con esta formalidad, no dará nacimiento al acto de autoridad formulado por el órgano del Estado que representa. Es la calidad de escrito lo que le permite nacer a la vida jurídica. La garantía individual que se estudia se complementa con la interpretación de que todo acto de autoridad debe ser firmado por el titular del órgano que lo dicta.

b).- Que sea dictado por autoridad competente.- Competencia es la facultad que la Ley brinda al poder público para satisfacer las necesidades sociales para las que fue creada. La competencia se estudia desde dos aspectos: a).- Con fundamento en la legitimidad del nombramiento del servidor público que representa al órgano del Estado; y b).- Con base en los actos de autoridad, analizando si se hace una correcta aplicación de la Ley en concordancia con sus ámbitos de validez. Esta es denominada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como competencia Constitucional y consiste en el acatamiento del Principio de Legalidad.

c).- Que se funde y motive.- Fundar es la exigencia constitucional que obliga al titular del órgano del Estado a señalar en su mandamiento, el artículo de la legislación que establece su esfera de competencia y la facultad de consagrar Derechos en favor de los particulares, o de exigir el cumplimiento de las obligaciones que les correspondan. Este concepto se encuentra consagrado en la interpretación jurídica que ha brindado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Ejecutoria que citamos:

" FUNDAMENTACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado, entendiéndose por ello - la expresión concreta y precisa del precepto legal aplicable al caso.

Criterios visibles en: Volumen 12, Tercera Parte, pág. 39, bajo el rubro: Revisión Fiscal 18/69.- Anderson Clayton. S.A., 3 de diciembre de 1959. 5 votos.

Volúmenes 145-150.- Segunda Parte, pág. 110, bajo el rubro: Amparo Directo 48/80.- Margarito León Olivares, 30 de enero de 1981, Unanimidad de 4 votos.

Volumen XLV, Tercera Parte, pág. 121, bajo el rubro: Queja 122/58.- Refrescos Pascual, S.A., y otras, 6 de marzo de 1961, 5 votos.

Volúmenes 151-156.- Segunda Parte, pág. 56, bajo el rubro: Amparo Directo 4471/78, Primitivo Montiel Gutiérrez, 14 de octubre de 1981. 5 votos."(24)

Motivar, consiste en el razonamiento contenido en el texto del acto de autoridad, donde se señala por que los supuestos normativos se adecuan al acto material donde se aplica la Ley. El concepto vertido, emana de la siguiente Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"MOTIVACION, CONCEPTO DE LA.- La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Jurisprudencia visible en el Informe de 1981, Segunda Sala, Tesis 7, pág. 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación".(25)

(24) MANCILLA Ovando, Jorge. op. cit., p.60

(25) Ibid. p. 61

Tratándose de los actos judiciales o jurisdiccionales, la falta de fundamentación y motivación constituye una violación de garantías que debe repararse en todo momento; ello en virtud de que la garantía de audiencia ordena que en los juicios deben respetarse las formalidades esenciales de todo el procedimiento, y como garantía procesal constituye una obligación de hacer ineludible el que funde y motive los actos de autoridad.

El acto de autoridad fundado y motivado permitirá a los tribunales de amparo, examinar su validez constitucional a la luz del Principio de Legalidad; si el fundamento argüido no resulta la disposición legal exactamente aplicable al caso, se declarará la inconstitucionalidad del acto de autoridad; ello se puede apreciar apropiadamente; en los motivos que sustentan los argumentos con los que se concluye que la hipótesis de la norma encuadra en la conducta material en la que se aplica. La falta de constitucionalidad del acto reclamado será absoluta, e impedirá a ese poder público dictar un nuevo mandamiento en los mismos supuestos. Así lo ha resuelto el Tribunal Colegiado, en la Jurisprudencia que a continuación se cita:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, VIOLACION FORMAL Y MATERIAL.- Cuando el artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse, o no el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.

Tesis visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975. Sexta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia 27, pág. 51, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito". (26)

La garantía en estudio, brinda certeza jurídica al ciudadano porque le permite conocer: si el acto de autoridad tiene su origen en la esfera de competencia del poder público; si -

(26) MANCILLA Ovando, Jorge. op. cit., pp 63-64

la aplicación de la Ley es correcta; y de ahí, si la autoridad resulta ser competente o no para dictar el acto que afecte la esfera jurídica de los particulares.

4.5.- PROBLEMAS EN LA REPRESENTACION LEGAL
DE LA PROCURADURIA AGRARIA

Para desarrollar el tema relativo a los problemas de la representación legal de la Procuraduría Agraria en un juicio de naturaleza agraria, es necesario citar en primer término al artículo 179 de la Ley Agraria que a la letra dice:

"Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento". (27)

Conforme al Diccionario Enciclopédico Larousse, el concepto optativo se deriva del verbo optar que significa: elegir entre varias cosas; optar por lo más fácil o remunerativo. // Aspirar a algo; puede optar a ese cargo. Optativo, a su vez es lo que denota opción. Optante, es la persona que opta.

Por lo que hace al concepto "Parte", recordemos que es el atributo o condición del actor, demandado o tercero interviniente, que comparece ante el titular del órgano jurisdiccional en materia contenciosa, requiriendo una sentencia favorable a su pretensión.

(27) Ley Agraria. op. cit., p. 76

(28) GARCIA-PELAYO y Gross. Diccionario Enciclopédico Larousse. Tomo 2. -- Editorial Larousse. 6a. Edición. Indiana U.S.A. 1993. p.610.

Analizando las definiciones de "optar", "optativo" y "parte" que nos da el Diccionario Larousse; así como la definición de parte, en sentido procesal. Observamos que de acuerdo al texto literal del artículo 179 de la Ley Agraria, no hay necesidad de que las partes en un litigio acudan asesoradas. Pues, esto será optativo para ellas.

Es importante mencionar que el texto citado, no está correctamente redactado, pues en la práctica forense es necesario que todo proceso se inicie con la presentación de la demanda por el sujeto o parte actora o demandante, ejerciendo su derecho de acción y poniendo de esta manera en movimiento al titular del órgano jurisdiccional; por lo que respecta a la materia agraria, la demanda será presentada por el sujeto de derecho agrario ante la oficialía de partes del Tribunal Unitario Agrario competente, y el Magistrado podrá dictar auto de admisión de la demanda, de prevención o de su desechamiento.

Por esta razón, decimos que el actor (sujeto de derecho agrario) siempre deberá de ser asesorado por un perito en derecho (abogado); y este podrá ser un abogado particular o un abogado de la Procuraduría Agraria que es el caso más frecuente, esto es debido a que los servicios de esta Institución son gratuitos.

La Procuraduría Agraria nace paralelamente a los Tribunales Agrarios, con motivo de la reformas al artículo 27 Constitucional que entró en vigor el 6 de enero de 1992 y se establece en el Título Séptimo de la Ley Agraria. Se considera un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

De acuerdo al artículo 2o., del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, ésta tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas. En los mismos términos se encuentra redactado el artículo 135 de la Ley Agraria. La parte final del artículo 2, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria menciona que está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a dichas personas y núcleos de población.⁽²⁹⁾

Por lo que hace a la parte demandada (sujeto de derecho agrario) esta puede ser asesorada por un abogado particular, y en caso de no estar asesorada, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual para enterarse del asunto gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento.

⁽²⁹⁾ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1993.

Observamos que de acuerdo al texto del artículo 179 de la Ley Agraria se pueden presentar las siguientes situaciones:

a).- Que la parte actora se encuentre asesorada por un -- abogado particular;

b).- Que la parte actora se encuentre asesorada por un - abogado de la Procuraduría Agraria (Es la generalidad de los - casos);

c).- Que la parte demandada se encuentre asesorada por un abogado particular;

d).- Que la parte demandada no se encuentre asesorada; para lo cual se solicitarán los servicios de un abogado de la - Procuraduría Agraria.

e).- Que la parte actora se encuentre asesorada por un abogado particular y la parte demandada también se encuentre asesorada por un abogado particular;

f).- Que la parte actora se encuentre asesorada por un abogado de la Procuraduría Agraria y la parte demandada se encuentre asesorada por un abogado particular.

g).- Que la parte actora se encuentre asesorada por un abogado de la Procuraduría Agraria y la parte demandada se presenta sin asesor; en este caso el Tribunal solicitará de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria,

Es en éste último caso, en donde de acuerdo a nuestro punto de vista se presenta la violación al artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Federal. Que Textualmente ordena:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".(30)

Decimos que el artículo 179 de la Ley Agraria es anticonstitucional, pues en el caso del inciso g), una misma institución (Procuraduría Agraria) estará conociendo de un mismo litigio de naturaleza agraria, lo cual de acuerdo a la Constitución y otras leyes no debe ser legal; pues se violan las formalidades esenciales del procedimiento. Veamos que nos dicen al respecto otras legislaciones vigentes:

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuego Común y para toda la República en Materia Federal, ordena:

(30) Constitución Política. op. cit., p.13

"ARTICULO 2589.- El procurador o abogado que acepte el mandato de una de las partes no puede admitir el del contrario, en el mismo juicio, aunque renuncie al primero" (31)

Trasladando este precepto a la materia agraria, es obvio que cuando un abogado de la Procuraduría Agraria se encuentre asesorando a la parte actora, de ninguna manera se le debe permitir que asesore a la parte demandada. Es lógico que el abogado que asesore a la parte demandada sea un abogado diferente al que asesora a la parte actora, pero los dos pertenecen a la misma Institución (Procuraduría Agraria).

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, establece:

"ARTICULO 232.- Además de las penas mencionadas, se podrá imponer de tres meses a tres años de prisión:

I.- Por patrocinar o ayudar a diversos contendientes o partes con intereses opuestos, en un mismo negocio o en negocios conexos, o cuando se acepte el patrocinio de alguno y se admite después el de la parte contraria". (32)

Lo señalado hasta el presente momento, nos da la razón en nuestra Tesis en el sentido de los problemas que acarrea la representación legal de la Procuraduría Agraria cuando de acuerdo al texto del artículo 179, debe nombrarse a un defensor de la Procuraduría Agraria.

(31) Código Civil. op. cit., p. 450

(32) Código Penal para el D.F., en materia de Fuero Común y para toda la República en materia Federal, Editorial Porrúa. 49a. Edición. México. 1991.

4.6.- PROPUESTAS DE SOLUCIONES

En la práctica forense agraria, hemos podido observar, que en ocasiones, un sujeto de derechos agrarios (ejidatario) se presenta asesorado a la Audiencia por un representante (abogado) de la Procuraduría Agraria y su opositor, otro sujeto de derecho agrario (ejidatario) no lo tiene, no obstante que también acredita su carácter de ejidatario como el actor. En estos casos el Tribunal Unitario Agrario ha tomado la decisión de suspender el procedimiento y convocar a abogados que prestan servicios gratuitos en despachos de la comunidad, a efecto de que otorguen el asesoramiento requerido; de esta manera, se cumple con el propósito del legislador de lograr el equilibrio de las partes en el proceso agrario.

La decisión tomada por el Magistrado es correcta pero de ninguna manera apegada a derecho, pues no se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento, pues la decisión del Magistrado no encuentra su sustento legal en la legislación agraria, razón por la que proponemos que el artículo 179 de la Ley Agraria sea reformado y asimismo, que se adicione un artículo 179 bis. El texto de estos preceptos deberá ser el siguiente:

ARTICULO 179.- La parte actora deberá acudir asesorada, - ya sea por un abogado particular o en su defecto por un - abogado de la Procuraduría Agraria. Cuando la parte demandada no se encuentre asesorada y la parte actora tenga la asesoría de un abogado particular, con suspensión del procedimiento el Tribunal solicitará de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento. - Cuando la parte demandada no se encuentre asesorada y la parte actora tenga la asesoría de un abogado de la Procuraduría Agraria, con suspensión del procedimiento el Tribunal solicitará de inmediato los servicios de un defensor que preste sus servicios en una institución de ayuda a la comunidad, como pueden ser los despachos jurídicos - de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Solidaridad del - Gobierno Federal, etc."

"ARTICULO 179 Bis.- Se pondrán en los tableros del Tribunal Unitario Agrario una lista de las instituciones que - brinden asesoría jurídica gratuita.

Si la audiencia inicial se suspende de conformidad al artículo que antecede, se decretarán los apercibimientos a las partes o a sus representantes legales para que no falten a las subsecuentes; y si los abogados no concurrieren a éstas, lo indicado será no suspender las audiencias por no haber causa justificada para ello, sin perjuicio de hacer efectivos los apercibimientos".

De llevarse a buen fin nuestras propuestas, estaremos ayudando con nuestros modestos conocimientos a solucionar en parte la problemática social que padecen los campesinos mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En nuestro tiempo es válido señalar que dada la absoluta igualdad entre el hombre y la mujer las garantías individuales se extienden y aplican, por supuesto, a uno y otro sexo. Así lo manda el artículo 4o., Constitucional, que dice: "El varón y la mujer son iguales ante la Ley".

SEGUNDA.- Coinciden los tratadistas en el origen anglosajón del término garantía (Warranty) que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. En sentido amplio equivale a protección o apoyo. En Derecho Público significa la protección en favor de los gobernados en un Estado de Derecho, donde la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas, cuya base de sustentación es la propia Constitución.

TERCERA.- Entre las garantías de que gozamos los mexicanos hallamos las de igualdad, de libertad, de propiedad, y la de seguridad jurídica. En esta última encontramos a la garantía

de legalidad en materia jurisdiccional civil mencionándose que la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los Principios Generales del Derecho.

CUARTA.- Con las reformas al Artículo 27 Constitucional y la expedición de su Ley Reglamentaria en materia agraria, publicadas en 1992 se creó la Procuraduría Agraria la cual no es autoridad en materia agraria sino que su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y efectiva de la justicia agraria. El marco jurídico que regula a esta Institución lo conforman: la Constitución Federal, la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

QUINTA.- Entre las atribuciones más relevantes de la Procuraduría Agraria tenemos a las siguientes: la asesoría jurídica a los sujetos de Derecho Agrario; de Conciliación; de Arbitraje; de Prevención y Demanda ante las autoridades competentes, y de representación legal de los sujetos de Derecho Agrario.

SEXTA.- La misión representativa de la Procuraduría Agraria a través de los abogados agrarios, tiene suma relevancia para el procedimiento contencioso agrario, en el que la Procuraduría Agraria figurará como parte formal en el juicio, sosteniendo el interés jurídico de la parte que representa en sentido material.

SEPTIMA.- Siguiendo lo establecido en los artículos 135 de la Ley Agraria y 2o., del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, observamos que los sujetos de Derecho Agrario son: el ejidatario, el comunero, el avecindado, el sucesor del ejidatario o del comunero, el jornalero agrícola, los ejidos, las comunidades, las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales. Los pequeños propietarios: agrícolas, ganaderos o forestales.

OCTAVA.- El seis de enero de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma el artículo 27 Constitucional, en el que se establecen disposiciones trascendentales que conforman un nuevo Derecho Agrario. -

Particular importancia reviste la reforma a la fracción XIX de este precepto Constitucional, al disponer la instauración de - Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción encarga-- dos de la administración de justicia agraria.

NOVENA.- El proceso de naturaleza agraria se explica al - igual que el proceso en general, es decir, como una relación - jurídica entre sujetos de Derecho Agrario, en el que también - intervienen otras personas, que se desarrolla conforme a deteg minadas reglas del procedimiento, y que tiene como finalidad - la resolución jurisdiccional del litigio.

DECIMA.- El proceso agrario se constituye con elementos - fundamentales: la acción, la jurisdicción y el proceso. La ac- ción, es la facultad que tiene el titular de Derechos Agrarios para promover el ejercicio de la jurisdicción del titular del Tribunal Unitario Agrario. La Jurisdicción, es la potestad del Estado de decir el Derecho, solucionando el litigio a través - de la sentencia dictada por el titular del órgano jurisdiccio- nal. En materia agraria esta función ha sido asumida por el - Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

El proceso agrario, es un complejo de actos del Estado como soberano (Tribunales Agrarios); de las partes interesadas (su^{je}tos de Derecho Agrario en sentido material); y en sentido formal: peritos, testigos, etc., y la aplicación de una Ley General al caso concreto (Ley Agraria).

DECIMA PRIMERA.- Por lo que hace a las partes que pueden intervenir en un proceso agrario, éstas son: el ejido, la comunidad, los órganos de autoridad pública en los antiguos procedimientos agrarios derivados del reparto de tierras; mientras perduren las normas transitorias que así lo ordenen: el ejidatario, el comunero, los sucesores de ejidatarios o comuneros; los avecindados, el pequeño propietario (agrícola, ganadero o forestal); los jornaleros agrícolas; el posesionario, la Procuraduría Agraria; el Registro Agrario Nacional; Sociedades o Asociaciones; las personas que hubieren celebrado cualquier contrato de asociación con núcleos de población ejidal o ejidatarios, individualmente, sobre tierras de uso común o parceladas; los acreditantes de ejidos o ejidatarios; el indígena bajo cualquier concepto, todos los individuos llamados a intervenir ante la jurisdicción agraria bajo cualquier otro título que la Ley prevenga, testigos, peritos, etc.

DECIMA SEGUNDA.- Los preceptos Constitucionales que delimitan las características de nuestro sistema de Derecho, se encuentran en los artículos 14 y 16, mismos que consagran el Principio de Legalidad; esta garantía individual, ordena que en la República Mexicana las atribuciones del Estado sólo tienen validez si se encuentran establecidos en la Ley. Asimismo, se ordena que las sentencias dictadas por los titulares de los órganos jurisdiccionales deberán ser fundadas y motivadas.

DECIMA TERCERA.- El texto del artículo 179 de la Ley Agraria no está correctamente redactado y sugiere que es inconstitucional, pues se puede presentar el caso de que la parte actora (sujeto de Derechos Agrarios) se encuentre asesorada por un abogado de la Procuraduría Agraria, y de acuerdo al texto, el Tribunal solicitará de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria. En este caso una misma institución estará conociendo de un mismo litigio, lo cual de acuerdo a la Constitución (artículo 14, segundo párrafo) y otros ordenamientos jurídicos no es legal.

DECIMA CUARTA.- El Código Civil ordena que el procurador o abogado que tenga el mandato de una de las partes, no puede ser mandante de la parte demandada en el mismo juicio, y esto será aunque renuncie al primero. El artículo 232 del Código Penal para el Distrito Federal tipifica como delito, el patrocinar o ayudar a diversos contendientes o partes con intereses opuestos, en un mismo negocio.

DECIMA QUINTA.- Con fundamento en lo anteriormente mencionado, nuestras propuestas de soluciones son en el sentido de que sea reformado el artículo 179 de la Ley Agraria y que se adicione un nuevo artículo 179 Bis. El nuevo texto de dichos preceptos se encuentra en la página 136 de la presente Tesis.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BURGOA Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa. 15a. Edición. México. 1981.
- 2.- CARDENAS Uribe, Filiberto. Jurisprudencia Mexicana 1917--1971. Tomo III. CIVIL. Editorial Cárdenas. 1a. Reimpresión. México. 1991.
- 3.- CASTRO, Juventino. Lecciones de garantías y amparo. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1978.
- 4.- CHAVEZ Padrón, Martha. El derecho agrario en México. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México. 1981.
- 5.- DORANTES Tamayo, Luis. Elementos de teoría general del proceso. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México.
- 6.- GARCIA-PELAYO y Gross, Ramón. Diccionario Enciclopédico - Larousse. Tomo 2. Editorial Larousse. 6a. Edición. - Indiana, U.S.A., 1993.
- 7.- GOMEZ Lara, Cipriano. Teoría general del proceso. Editorial UNAM. México. 1974.
- 8.- GOZAINI, Alfredo Osvaldo. Notas y estudios sobre el proceso civil. Editorial UNAM. México. 1994.
- 9.- MORENO Padilla, Javier. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. 11a. Edición - México. 1995.

- 10.- MUÑOZ López Saúl. Guía legal agraria. Editorial Pac. México. 1994.
- 11.- PALLARES, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil. Editorial Porrúa. 18a. Edición. México. 1988.
- 12.- RIVERA Rodríguez, Isaias. El nuevo derecho agrario mexicano. Editorial Mc- GRAW- GILL. México. 1994

LEGISLACION CONSULTADA

- 13.- Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal. Editorial Porrúa. 62a. Edición. México. 1993.
- 14.- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal Editorial Porrúa. 49a. Edición. México. 1991.
- 15.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 98a. Edición. México. 1993.
- 16.- Ley Agraria. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1993
- 17.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1993.
- 18.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Editorial - Porrúa. 5a. Edición. México. 1993.