



308409
UNIVERSIDAD LATINA S.C. 29

LICENCIADO EN DERECHO

**LA EFICACIA DE LA JUSTICIA AGRARIA A
TRAVEZ DEL DECRETO DE REFORMA DEL
SEIS DE ENERO DE 1992 EN MÉXICO"**

T E S I S

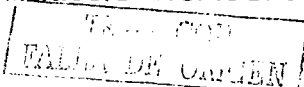
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MARCO ANTONIO ISLAS BARAJAS

ASESOR DE TESIS: LIC. FERNANDO ZAPATA MENDOZA

MÉXICO, D.F. JUNIO 2003



A



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 mi querida escuela:
Universidad Latina S.C., por la oportunidad que me dió
para obtener este logro, y por abrirme las puertas
hacia el éxito

A mis profesores:
Con cariño, admiración y respeto.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Marco Antonio

Islas Bucaris

FECHA: 30 de Mayo de 2003

FIRMA: _____



B

A ti señor:

Porque siento tu presencia cada instante de mi vida,
principalmente ahora que me has permitido llegar a
la meta deseada

A mis padres

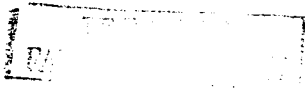
Andrés Islas e Irene Barajas Marín,
quienes con su confianza, cariño y ejemplos sin
escatimar esfuerzo alguno, me han convertido en
persona de provecho ayudandome al logro de una
meta mas en mi carrera profesional, y por hacer de mi
lo que soy ahora

A mis hermanos.

Edgar e Isaias, por haber estado siempre a
mi lado, no solo en mi carrera profesional, sino
en toda mi vida

A mi esposa

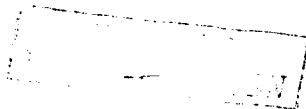
Monserrat, por compartir tristezas y alegrías,
éxitos y fracasos, por todos los detalles que
me ha brindado durante mi vida como
estudiante, siendo en este momento de mi
vida la razón y motivo para esforzarme,
superarme y seguir logrando mis metas, para
mas adelante disfrutar a su lado de los frutos
de la vida



C

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I	
ASPECTOS HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO	
A) MEXICO PRECOLONIAL.....	3
B) EPOCA DE LA CONQUISTA.....	9
C) MEXICO INDEPENDIENTE.....	18
CAPITULO II	
EL DERECHO AGRARIO DENTRO DE OTROS SISTEMAS JURIDICOS	
A) CHINA.....	21
B) ITALIA.....	25
C) ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.....	29
D) RUSIA.....	34
CAPITULO III	
PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	
A) DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.....	38
B) RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.....	50
C) RESTITUCION DE TIERRAS.....	55
D) SUSPENSION Y PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS.....	59
CAPITULO IV	
REGISLACION AGRARIA VIGENTE	
A) DECRETO QUE REFORMO AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 6 DE ENERO DE 1992.....	63
B) LEY AGRARIA.....	69
C) LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	75
D) REFORMAS DE 1993 A LA LEY AGRARIA Y A LA LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	80



D

CAPITULO V

LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION AGRARIA

A) ANTECEDENTES HISTORICOS.....	84
B) LA PROCURADURIA AGRARIA COMO ORGANO CONCILIADOR.....	91
C) APARICION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	97
D) COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	102
E) LOS JUZGADORES.....	115

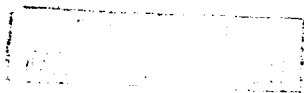
CAPITULO VI

LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA AGRARIA

A) NATURALEZA DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES.....	121
B) INICIATIVA DE PARTE.....	122
C) LEGALIDAD.....	123
D) IGUALDAD.....	127
E) DEFENSA.....	129
F) VERDAD MATERIAL.....	131
G) ORALIDAD.....	133
H) INMEDIACION.....	135
I) CELERIDAD Y CONCENTRACION.....	138
J) PUBLICIDAD.....	141
K) JUSTICIA ITINERANTE.....	142
L) CONCILIACION.....	144
M) LEALTAD Y PROBIIDAD.....	146

CONCLUSIONES.....	148
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	152
-------------------	-----



11

INTRODUCCION

Los antecedentes históricos, sociológicos y políticos en México, le han dado a su Derecho Agrario una importancia progresiva que se desarrolló paralelamente con su devenir social. Su distribución, la forma en que se divide y explota, repercute sobre la economía y organización de cada país. A ello se vincula la prosperidad o el bienestar de los habitantes y hasta su sistema político.

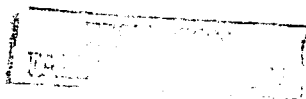
La historia es un elemento auxiliar de primordial importancia, para lograr un conocimiento certero de la vida institucional mexicana. Esta relevancia es más notoria tratándose de las instituciones agrarias, si tenemos en consideración que muchos de los principios reguladores de la vetusta organización, superviven en la legislación vigente.

La idea a través de los siglos, está cavando la historia. La tierra es la base principal de la producción que da vida a los pueblos. De ahí que su régimen se vincule a las luchas sociales de todas las naciones, en distintas épocas. En México los problemas agrícolas y agrarios, no constituyen la cúspide angulosa de una situación cuya gravedad fue repentina, por lo contrario, el problema agrario se desenvuelve lenta, pero estrechamente ligado a la singular trayectoria histórica de México.

En la etapa prehispánica alboró el problema con las conquistas aztecas y la apropiación territorial, cuya extensión variaba con las castas, los tres siglos de coloniaje desarrollaron el malestar, la cadena de luchas del México independiente hicieron que, al ignorarsele, continuara su crecimiento; impuso su crisis a principios del siglo XX y su Reforma Agraria provocó y explicó innovaciones jurídicas verdaderamente interesantes, que aún ocupan la atención de los teóricos del Derecho Agrario.

El estudio de las cuestiones agrarias sigue siendo indiscutiblemente medular. El Derecho Agrario Mexicano, producto peculiar de nuestra realidad social, intenta resolver con sus preceptos uno de los más delicados y añejos problemas nacionales.

Estos son los argumentos históricos que nuestra realidad impone para subrayar la importancia que en nuestro medio tiene no sólo la investigación jurídica-agraria, sino también la explicación integral de sus causas y efectos.



CAPITULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS DEL DERECHO AGRARIO

MÉXICO PRECOLONIAL

Organización político-social

La organización política del pueblo azteca, se fundaba en un principio democrático, pues el supremo jefe, llamado Tlaccatecutli, era designado por elección, y se seleccionaba tomando en consideración sus virtudes personales y sus hechos guerreros.

El jefe supremo era asistido por diversas categorías de señores que Alonso de Zorita¹ clasifica en los siguientes grupos:

Primera categoría.- Señores Supremos: tlatocues, eran aquellos que tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad, con plena jurisdicción civil y criminal.

Segunda categoría.- Esta se integraba por los llamados tectecutzin, que tenían encomiendas específicas sobre determinada region o provincia.

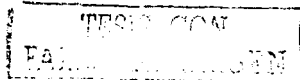
Tercera categoría.- Esta categoría se integraba por los calpullec o chinancallec, quienes integraban consejos de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte.

Cuarta categoría.- Aquí figuran los pipiltzin, hijos, nietos y bisnietos de los señores supremos

A los supremos señores, con pleno señorío y jurisdicción, les estaban sujetos otros inferiores llamados comúnmente "caciques".

Es importante hacer somera referencia a la organización social de los Tenochcas, por la estrecha relación que guarda con la estructura de la tenencia comunal de la tierra, organización que se integraba por grupos de personas

¹ZORITA ALONSO DE. Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España. Ed. U.N.A.M. Biblioteca del Estudiante Universitario. Mexico, 1942. Pag. 30



emparentadas entre sí, las que al fundarse la gran Tenochtitlan formaron barrios específicos; es decir, que cada grupo se asentó en una área determinada de la ciudad dando origen a un Calpulli, institución social que tenía un marcado carácter totémico. Según datos históricos, originalmente se formaron cuatro barrios, habiendo aumentado su número a veinte con el tiempo. El Calpulli en su concepción e integración primigenia era el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado. Este concepto se inspira en el pensamiento de Alonso de Zorita, para quien Calpulli significa "barrio de gente conocida o linaje antiguo"².

Régimen agrario.

La organización política y social del pueblo Azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra. Dos son las normas básicas de tenencia:

I.—Tierras Comunes;

II.—Tierras Públicas

De esas dos formas de tenencia territorial, la que mayor importancia reviste para este estudio es la comunal, correspondiente a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias contemporáneas. En ella distinguimos dos tipos fundamentales: a) Calpullalli, tierras del Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; b) Altepetalli, que eran tierras de los pueblos.

CALPULLALLI. Con respecto a las tierras del Calpulli se puede resumir su naturaleza y régimen normativo en los siguientes puntos:

² ZORITA ALONSO DE, Op. cit. Pags. 27 y siguientes.



1.—El Calpulli —en plural Calpultec—, es una unidad socio-política que, originalmente, significó "barrio de gente conocida o linaje antiguo", teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto.

2.—Las tierras llamadas Calpultalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli.

3.—Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas tlamilli, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Hay que hacer notar que su explotación era individual o, mejor dicho, familiar y no colectiva, como algunas personas erróneamente lo han afirmado. En sus cultivos utilizaban una vara larga con punta moldeada a fuego, o de cobre, llamada coatl.

4.—Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente, del jefe de familia.

5.—El titular de la parcela la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de transmitirla a sus herederos.

6.—Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

7.—No era permitido el acaparamiento de parcelas.

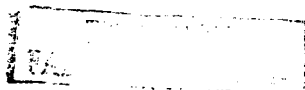
8.—No era lícito otorgar parcela a quien no era del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio.

9.—Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación ineludible de cultivarlas personalmente. Sin embargo, conforme a los usos y costumbres del pueblo Azteca, era permitido que, en casos de excepción, un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunales del Calpulli.

10.—El parente mayor, chinancallec, con el consenso del consejo de ancianos hacía la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli.

11.—El titular de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada.

12.—El poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan.



13.—Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, sin causa legítima, durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían al Calpulli.

14.—Se estimaban motivos justificados para no cultivar las tierras, ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo.

15.—Estaba estrictamente prohibida la intervención de un Calpulli en la tierra de otro.

16.—Se llevaba riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor en papel (amatl), con inscripciones jeroglíficas.

ALTEPETLALLI. Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes, se integraba un fondo común que dio origen a las cajas de comunidad que reglamentó en la colonia la legislación de indias.

Tierras públicas.

Eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos del gobierno, es decir a financiar la función política. Se señalaban los siguientes tipos:

I.—Tecpantlalli, tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del tlacatecutli

II.—Tlatocalalli, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del tlatoacan o Consejo de Gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.

III.—Mitlichimailli tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

IV.—Teotlalpan, que eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público.

V.—Tierras de los señores. Estas tierras integraban dos grupos:

- a) Pillalli;
- b) Tecpillalli.

Las referidas tierras se otorgaban para recompensar los servicios de los Señores. En realidad los dos tipos corresponden a un mismo género por su idéntica naturaleza.

Las pillalli eran posesiones otorgadas a los pipiltzin, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes; en tanto que las tecpillalli se otorgaban a los señores llamados tecpantlaca, que servían en los palacios del tlacatecutli, o jefe supremo.

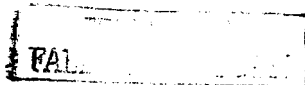
Como se puede observar, la distribución anterior se hacía en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo. Eran tierras cultivadas por macehuales, labradores asalariados y aparceros o mayeques.

Yahutlalli. Independientemente de las formas de tenencia de las tierras que hemos reseñado, es útil consignar la existencia de las llamadas yahutlalli, tierras recién conquistadas por los Aztecas y a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico, encontrándose a disposición de las autoridades. Se les equipara a las tierras que, en la Colonia, recibieron el nombre de realengas y a las que en la actualidad se les denomina nacionales o baldías.

Medidas Agrarias.

En relación con esta materia el Dr. Lucio Mendieta y Núñez,³ expresa: "Ignoramos su sistema de medidas agrarias, pero sabemos que tenían una unidad para las medidas longitudinales llamada octacatl, que significa vara de medir o dechado. Orozco y Berra fija la correspondencia de esta medida con las modernas,

³ ZORITA ALONSO DE. Op. cit. Págs. 9 y 10



valiéndose de Ixtlixóchiti, en tres varas de Burgos, o sea 2 metros 514 milímetros; considera que, siguiendo el sistema de numeración de los indios, consistente en subdividir cada unidad principal en cinco menores, la menor de éstas equivale a 21.6 pulgadas, o sea 503 milímetros; cree que esta era la medida para las unidades menores, la usada en el comercio y que la mayor se usaba para fijar las grandes distancias y las extensiones de tierra”.

De los aspectos relativos al agro precolonial que he mencionado en los párrafos anteriores, se puede concluir:

1.—La vida económica de los campesinos y del pueblo en general en la Precolonia, se sustentó fundamentalmente en la milpa, en la que se cultiva, básicamente, maíz (ceutli) y, accesoriamente, frijol, chile, chilacayote y calabaza.

2.—Los pueblos aborígenes no llegaron a tener el concepto romanista de la propiedad privada.

3.—La organización social de los Aztecas se fundaba en el clan, como grupo consanguíneo, y en el totem, como símbolo religioso del grupo.

4.—La organización política se apoyaba en principios democráticos ya que el pueblo participaba en la elección de sus jefes.

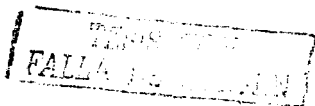
5.—El derecho consuetudinario reguló las instituciones político-sociales de los Tenochcas y promovió el desarrollo de las comunidades indígenas.

6.—La estructura político-social de los Tenochcas se encontraba íntimamente ligada al sistema de tenencia de la tierra imperante.

7.—La tenencia de la tierra se reguló en el pueblo Azteca con un claro sentido de función social.

8.—Las calpullalli, tierras comunales de los barrios, inalienables e imprescriptibles, constituyen el antecedente más remoto de la propiedad comunal indígena, reconocida y protegida por las leyes de la Reforma Agraria mexicana.

9.—Algunos de los principales usos y costumbres que regulaban la tenencia y formas de explotación de las tierras del Calpulli, se conservan y consagran en nuestro actual sistema legislativo.



10.—El estudio y conocimiento de las formas de tenencia del agro en la época Precolonial, es imprescindible para entender la naturaleza y estructura de la propiedad comunal indígena, y orientar su desarrollo por vías propias y adecuadas.

EPOCA DE LA CONQUISTA

Es probable que con la llegada de los españoles, la primera propiedad indígena que pasó a sus manos fue la particular y sobre todo, aquélla que correspondió a los señores, los guerreros y la casta sacerdotal. El teotlalpan, el milchimalli, el tiatocalli y el pillalli, deben de haber sido las propiedades que por su significado desaparecieron casi violentamente.

Recién realizada la conquista era lógico que los españoles se vieran obligados a vivir en los pueblos y ciudades aborígenes y que en recompensa a sus hazañas e inversiones personales exigieran las peonías, caballerías, mercedes, tierras de común repartimiento, propios y dehesas, que necesitaban tomando las tierras de los pueblos conquistados. Consideremos que la conquista no se realizó poblando al mismo tiempo como lo estipulaban las Bulas Alejandrinas. En la Nueva España existían enormes zonas inexploradas en las cuales el hombre europeo no se aventuró de inmediato. Por otra parte y de acuerdo con los principios de la época y del derecho de conquista vigente en aquella etapa, de hecho ninguna regla de propiedad indígena fue respetada.

El altepetlalli y el calpuli fueron las propiedades comunales que se respetaron más tiempo debido a su carácter social, pero parece que con el tiempo confundieron sus características con el ejido, la dehesa y el propio.

Durante el colonaje español no sólo la distribución territorial se agravó por sus contrastes desproporcionados que comenzaban por la división de castas sociales, sino que la explotación agrícola también se realizó mediante soluciones de hecho, opuestas a los mandatos, de las Leyes de Indias. La gravedad de estos hechos deben calcularse en un pueblo teórico y prácticamente considerado durante siglos como eminentemente agrícola. En el nuevo continente recién conquistado, los

esclavos, negros e indígenas, fueron dedicados preferentemente a la agricultura. Pero la esclavitud provocó escrúpulos de conciencia e interesantes polémicas entre las que sobresalen la de Fray Bartolomé de las Casas y Ginés de Sepúlveda, la de los dominicos antillanos y los frailes franciscanos peninsulares.

Sin embargo, a pesar de que el problema de la esclavitud indígena se resolvió, España necesitaba de hombres que realizaran la explotación agrícola. Así resultó que para coordinar la libertad de los naturales con las necesidades agrícolas coloniales —sin que la conciencia religiosa se enfrentara a problemas—, los indígenas quedaron reducidos a encomiendas con intenciones piadosas, culturales y provisionales.

Las órdenes legislativas indianas positivas eran justas; pero en la realidad se acataban, pero no se cumplían. La encomienda no fue provisional y con el tiempo se concedieron hasta por cinco vidas.

Nuevamente la crisis moral, religiosa y legalista apareció; pero a pesar de los alegatos en favor de los aborígenes y de las Leyes de Indias, la encomienda siguió en pie hasta fines del siglo XVIII.

En cuanto a la propiedad colectiva indígena, baste decir que la extensión de una parcela apenas era equiparable a la de una peonía. Por otra parte, también aquí las disposiciones vigentes no se observaron y las enajenaciones de bienes comunales o indígenas se efectuaron algunas veces, burlando la tutela fiscal o de las reales audiencias.

Cuando las ideas independentistas aparecieron, la corona española intentó resolver rápidamente la situación reinante tan contrastada; pero a pesar de sus bandos, la población indígena rural ingresó a las filas independentistas.

Propiedades de tipo individual

Recordemos que las Órdenes de Fernando V dadas el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513, permitieron a los españoles, una vez cumplidos los requisitos para convertirse en propietarios de la tierra, la facultad para que de ahí adelante los puedan vender y ejercer su voluntad libremente, como cosa suya propia, constituyéndose así la propiedad privada en la Nueva España. Las propiedades de

tipo individual que gozaron los españoles fueron; mercedes, caballería, peonía, suertes, compraventa, confirmación y prescripción⁴ :

a) Mercedes. A los conquistadores y colonizadores se les concedieron tierras mercedadas o de merced, para sembrar. La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se otorgaron al principio en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad; de residencia y de labranza y una vez cumplidas estas condiciones; se debían confirmar mediante el siguiente trámite:

I. De acuerdo con las Ordenes de don Carlos del 27 de febrero de 1531, de Felipe III del 14 de diciembre de 1615 y del 17 de junio de 1617, las confirmaciones debían hacerse ante el Rey.

II. Debido a que la confirmación ante el Rey tenía los inconvenientes de la distancia, lo costoso y lo dilatado, a partir de la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, bastó que el reparto fuese confirmado por el Virrey.

III. La Real Cédula del 23 de marzo de 1798 modificó nuevamente el sistema y la confirmación se tramita ante la Junta Superior de Hacienda.

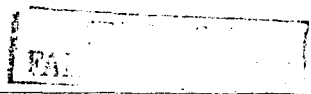
En un principio junto con la repartición de tierras se daban los repartos de hombres y es en época posterior, cuando ambas instituciones se dividen, de tal manera que un reparto de tierras no implicaba forzosamente el reparto de indígenas.

Bernal Díaz del Castillo relató como Cortés repartió las tierras de la Nueva España no sólo a sus soldados, sino en mayores partes a otras personas sin sujetarse a determinadas medidas⁵

Las tierras mercedadas podían darse según las medidas establecidas por las citadas Ordenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513; pero una merced podía comprender una o varias caballerías o una o varias peonías y la verdad es que en un principio por los datos de Díaz del Castillo, las mercedes comprendían enormes extensiones de tierras.

⁴ CHAVEZ PADRON Martha, El Derecho Agrario Mexicano. 13ª edición, México, 2000. Pags.163-165

⁵ DIAZ DEL CASTILLO Bernal Editorial Austral, Buenos Aires, 1ª edición, pp 502-506



b) Caballerías. La caballería era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballería y cuya medida fijaron en un principio las multitudes Órdenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513; pero hubo varias Ordenanzas aclaratorias de tal medida, la del virrey don Antonio de Mendoza en 1536, la del virrey don Gastón de Peralta en 1567, las del virrey don Martín Enriquez del 25 de enero de 1574 y 1580 y la del virrey don Álvaro Manrique en 1589. Para Mendieta y Núñez la caballería es un paralelogramo de 609,408 varas o sea 42,79-53 hectáreas⁵ para González de Cossío tiene una extensión aproximada de trescientas hectáreas⁷.

c) Peonía. La peonía era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería. Sus medidas también se fijaron por las Órdenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513, y sufrieron las mismas variantes señaladas para la caballería. Como la peonía era de todo una quinta parte de una caballería, González de Cossío dice que su totalidad abarcaba algo menos de 50 hectáreas⁸ y para Mendieta y Núñez, aproximadamente, 8 55-70 hectáreas⁹.

d) Suertes. La suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced y que tenía una superficie de 10 69-88 hectáreas.

e) Compraventa. Logico es que muchas de las tierras de la Nueva España, pertenecientes al Tesoro Real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple compraventa.

f) Confirmación. Era éste un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de tierras a favor de alguien que, o carecía de títulos sobre ellas, o le habían sido tituladas en forma indebida.

g) Prescripción. La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la

⁵ MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, El problema agrario de México, y la Ley Federal de la Reforma Agraria, 12ª ed., México, Ed. Porrúa, 1974, pag. 36.

⁷ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco, Historia de la tenencia de la tierra y explotación del campo en México, Tomo I, 2ª ed., México, 1978, pag. 93.

⁸ MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, op. cit. pag. 36.

⁹ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco op. cit. pag. 93.



buena o mala fe del poseedor. La ley del 15 de octubre de 1754 de Fernando IV dispuso que para acogerse a la composición bastaba "la justificación que hicieren de aquella antigua posesión como título de justa prescripción".

Instituciones de tipo intermedio

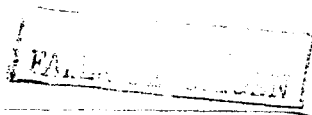
A continuación veremos las instituciones que comprendían propiedades de tipo individual y propiedades de tipo comunal:

a) Composición. Otra institución mediante la cual algunos terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otros particulares, fue la composición.

En principio la Corona Española ordenó que se le devolvieran las tierras ilegalmente detentadas mediante la Ley XVI citada en la nota 18 de este capítulo; luego con la finalidad tanto de regularizar la titulación, como de obtener ingresos para el Tesoro Real, en 1589 empezó por ordenarse la revocación o composición de las tierras mercedadas que dieron los Cabildos y en 1631 se dispuso en general que "los que hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos.

Al beneficio de la composición podían acogerse los poseedores que tuvieran diez años de serlo y así lo acreditaran mediante testimonial, siempre que de su solicitud no se derivara perjuicio para indios y que pagaran la suma moderada que se fijara como valor a la tierra.

Desde la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, el procedimiento se concretizó, siendo verbal, ante los Ministros Subdelegados de las Audiencias y nombrándose Comisiones para determinar el valor de las tierras. Una Ordenanza del 4 de diciembre de 1786 señaló a los intendentes como autoridades y a la Junta Superior de Hacienda como tribunal de confirmación, revisión y apelación. Una cédula del 23 de marzo de 1798 eximió de confirmación a las composiciones obtenidas ante los intendentes. El Decreto Real del 13 de marzo de 1811 extendió el beneficio de la ley anteriormente citada en favor de los indios y castas de las provincias de América.



Las composiciones fueron individuales o de tipo colectivo debiéndose admitir con prelación, las composiciones solicitadas por comunidades de indios.

La composición fue una institución cuyos lineamientos repercutieron hasta etapas contemporáneas.

b) Capitulaciones. Para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos, a los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La capitulación se le asignaba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras. Desde Felipe II se dispuso que "El término y territorio que se diere por Capitulación, se reparta en la forma siguiente: Sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y el ejido competente y dehesa en que puedan pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y más otro tanto para propios del lugar; el resto del territorio y terminos se haga cuatro partes: la una de ellas, que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo; y las otras tres se repartan en suertes iguales para los pobladores".

Por la disposición transcrita podemos ver con toda claridad que el capitulador obtenía tierras mediante la capitulación a título particular, lo mismo los colonos que poblaban ese pueblo, obtenían suertes o tierras de repartimiento; pero también podemos deducir el tipo de tierras que tenía un pueblo y que eran de tipo colectivo, como los cascos del pueblo, los propios y el ejido.

c) Reducción de indígenas. Recién efectuada la conquista española en 1521, muchos indígenas fueron tratados en calidad de esclavos y marcados con hierro candente en las mejillas, hecho por el cual los indígenas que pudieron huir y dispersarse así lo hicieron, esta es la explicación de la institución que nos ocupa, pues antes de la conquista los indígenas vivían en poblados organizadamente establecidos.

Los poblados de fundación indígena de la etapa colonial al principio se denominaron reducciones.

Los Reyes españoles se preocuparon siempre de coordinar las necesidades económico-políticas de la Corona, con la propagación de la Santa Fe Católica; esto explica que don Carlos expidiera el 11 de marzo de 1551 la Ley I, título III, libro VI, en

donde se dijo que "con mucho cuidado y particular atención se ha de procurar siempre interponer los medios más convenientes para que los indios sean instruidos en la Santa Fe Católica y Ley Evangélica y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía... nuestro Consejo de Indias y otras personas religiosas... resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos... Y por haberse reconocido la conveniencia de esta resolución por diferentes órdenes... fue encargado y mandado a los virreyes, presidentes y gobernadores que con mucha templanza y moderación ejecutaren la reducción, población y doctrina de los indios, con tanta suavidad y blandura, que sin causar inconvenientes diese motivo a los que no pudiesen poblar luego, que viendo el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos, y acudiesen a ofrecerse de su voluntad". (Tomo segundo, página 207 de la Recopilación citada.)

Felipe II, el 19 de febrero de 1560, en la Ley IX, título III, libro VII de las Leyes de Indias dispuso que "con más prontitud y voluntad se reducirán a poblaciones los indios, si no se les quitan las tierras y granjerías que tuvieran en los sitios que dejasen. Mandamos que en esto no se haga novedad y se les conserven como las hubieren tenido antes para que las cultiven y traten de su aprovechamiento".

Las reducciones de indios debían tener al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

Propiedad de tipo colectivo

Entre las propiedades de tipo colectivo tenemos:

a) Fondo legal. Era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. Desde la ley VII (que el territorio se divida entre el que hiciere la capitulación y los pobladores, como se ordena), título VII, libro IV de las Leyes de Indias dictadas por Felipe II, se ordeno que lo primero que se sacaría al trazar un poblado, serían los solares del pueblo, que no es otra cosa que el casco fondo legal, pues estas denominaciones aparecen en fecha posterior. En la Cedula del 26 de mayo de 1567, el virrey marqués de Falces, Conde de Santiesteban, señaló que para el fondo legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos; la Real Cedula del 4 de junio de 1687

aumentó a seiscientas varas la medida, para que los indios vivieran y sembraran sin limitación, ni escasez, e incluso aumentando tal cantidad si la vecindad fuere más que ordinaria. Las protestas de los españoles hicieron que la anterior Cédula se modificara mediante la Cédula Real del 12 de julio de 1695 en que se dispuso que las seiscientas varas se contaran desde el centro de los pueblos, desde la iglesia y no desde la última casa, quedando esta medida como definitiva, o sea seiscientas varas a los cuatro vientos de la iglesia en el centro del pueblo. Esta medida tenía importancia en los casos de restitución de ejidos y era la que se tomaba como verdadera ya que la Audiencia de Guadalajara confundió el fundo legal con el ejido y señaló la extensión para ambos con la de este último.

b) Ejido y dehesa. El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se creó con carácter comunal e inajenable. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido. Por esta razón las primeras Leyes de Indias y especialmente la Ley XIII título VII, libro IV, de 1523 dicen en relación con los ejidos, "que la gente se puede recrear", la Ley XIV siguiente dice que "la dehesa confine con el ejido y la disposición del 10 de diciembre de 1573 dictada por Felipe II ordenó que las tierras de capitulación se sacara "el ejido competente y dehesa", lo cual significa que eran dos instituciones distintas que quisieron introducirse en la Nueva España, sin embargo, la dinámica social hizo que en la Nueva España se olvidara el término de dehesa porque los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a sus enormes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser aquellas las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras. Por esto, en la legislación posterior dejó de hablarse de dehesa y el ejido se convirtió de lugar para solaz y divertimento, en lugar donde pastaran los ganados.

El ejido se ubica a la salida del pueblo; era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible; tenía como extensión la de una legua cuadrada en la

Nueva España y en España se fijaba para cada caso en la concesión respectiva; en la Nueva España el ejido, sobre todo el de un poblado indígena, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles.

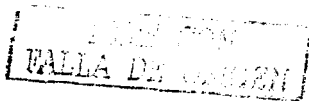
c) Propio. Como las anteriores, esta institución era de un antiguo origen español, pero también coincide con el altepletalli mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos.

El propio también era inajenable; se cultivaba colectivamente en la Nueva España y en España el ayuntamiento lo daba en censo o en arrendamiento.

d) Tierras de común repartimiento. Las tierras de común repartimiento también se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran; estas tierras se constituyeron con las tierras ya repartidas o las que para labranza se dieron y el ayuntamiento era su autoridad; posiblemente su extensión era la de una suerte.

e) Montes, pastos y aguas. Tanto españoles, como indígenas debían disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una cédula expedida el año de 1533. Luego la Ley V, título VII, libro IV, dictada y reiterada el 15 de abril y 13 de octubre de 1541 por el Emperador don Carlos disponía que "Nos hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias. mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias, sea común a todos los vecinos de ellas".

En aquella época hubo gran preocupación por la ganadería y de ahí derivó la creación de la Hermandad de la Mesta en España, cofradía de ganaderos con privilegios extraordinarios, y que fue implantada también en la Nueva España; como consecuencia de esa importancia que se le daba a la ganadería, los montes, pastos y aguas se declararon comunes.



MÉXICO INDEPENDIENTE

El gobierno del México independiente encontró problemas agrarios ya definidos, pero todas las soluciones que legisló se fundaron en planteamientos incompletos y erróneos de funestas consecuencias, pues remitieron la solución a colonizaciones agrícolas en terrenos baldíos, no propios para cultivo.

Al analizar cada una de estas leyes, evidencian su absurdo divorcio con la realidad. En efecto, los latifundios continuaron subsistiendo y las leyes se enfocaron hacia la colonización en vez de disolver, o por lo menos fraccionar, las grandes concentraciones territoriales. En pocas palabras, la colonización se utilizó ingenuamente como medio único e indirecto de contrarrestar el latifundio creciente. Toda la legislación parte del falso supuesto de que la sola distribución poblatoria resolvería la mala distribución territorial.

A todo lo resenado se sumó el problema de la propiedad eclesiástica y el estancamiento de propiedades y capitales que provocó, Legislativamente la crisis pretendió resolverse mediante la Ley del 25 de junio de 1856. Durante esta época se nota que el legislador tenía en cuenta mas las razones políticas que el planteamiento sistemático de su objeto a normar. Por esto, no es extraño que tanto la Ley de Desamortización, como el decreto del 9 de octubre del mismo año y la Ley de Naturalización de 1859, se vieran tergiversados. Interpretaciones políticas de supuesta legalidad desvirtuaron civilmente sus propósitos y perjudicaron a las comunidades indígenas que quedaban.

Sin embargo, la experiencia obtenida no fue sistematizada para provecho de futuras soluciones de hecho o legislativas, por lo contrario, se dictaron más decretos sobre colonización, pero los de 1875 y 1883 autorizaron a compañías particulares para que realizaran los deslindes territoriales. Interpretaciones administrativas cambiaron el concepto legislativo de títulos originales privilegiando de esta manera intereses personales y al latifundismo en grado superlativo.

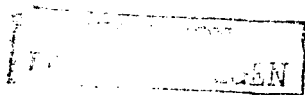


Típos de propietarios y propiedades durante esta etapa

Al igual que en la época anterior, la colonial, durante los primeros años del México Independiente, la propiedad también se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena. Veámoslas por separado:

a) Los latifundios formados durante los tres siglos del coloniaje español, a manos de los conquistadores y sus descendientes, continuaron subsistiendo en el México Independiente, según puede verse en los términos mismos del Plan de Iguala, así como de la política agraria que aún cuando reconoció la injusta distribución de las tierras, desvió la solución del problema hacia la colonización en terrenos baldíos. Históricamente se dieron una serie de identificaciones entre los grandes hacendados, el Partido Conservador, las tendencias imperialistas, y el Clero político militante, quienes se aliaron a fin de defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de sus bienes rústicos, ni el triunfo de ninguna idea, personaje o ley que tendiera a redistribuir las tierras del campo mexicano.

b) La propiedad eclesiástica continuó creciendo al igual que el latifundismo y como lógica consecuencia, mientras más acrecentaba el Clero sus bienes, más empeoraba la economía nacional, tanto porque estos bienes apenas pagaban impuestos, como porque excepcionalmente esas propiedades llegaban a movilizarse, y porque el Clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas. Durante la etapa colonial, Clero y Reinado Español estuvieron unidos legalmente, y sus diferencias aunque existentes, nunca fueron radicales. Pero aun cuando el Gobierno del México Independiente siguió reconociendo legalmente el poder de la Iglesia, las diferencias entre ambos se fueron volviendo irreconciliables. Después de realizada la Independencia, el Clero se dedicó a conservar su situación de privilegiado absorbente y para ello fue necesario que entraran en pugna, política y económicamente, los intereses políticos, eclesiásticos y los gubernamentales; así se explica que cada vez que este poder, político y espiritual, sentía amenazados sus bienes terrenales, apoyara indirectamente a quien le ofrecía mantenerlo en el goce de todas sus prerrogativas y bienes.



En orden cronológico, don Lucas Alamán valorizó los bienes del Clero durante esta etapa, aproximadamente en \$ 300.000.000.00; luego el doctor Mora lo calculo en \$ 179. 163,754.00; y posteriormente don Miguel Lerdo de Tejada los valorizó en mas de \$ 250.000,000 00¹⁰; y pienso que no importa si tales avalúos de la propiedad eclesiástica fueren o no exactos, lo importante es que nos dan una idea de la gran cantidad de tierras rústicas que el Clero poseía, y que la totalidad de sus bienes influía notoriamente sobre la economía del país obligándola a la inercia y al estancamiento.

c) En cuanto a la propiedad particular del indígena, al realizarse la independencia, ya casi no existía; y este hecho lo reconocieron en sus leyes, tanto realistas, como insurgentes.

Con las Leyes de Colonización del México Independiente se proyectó resolver este problema dándoles a los indígenas tierras baldías en lugares despoblados; sin embargo, estas leyes fueron ineficaces, tanto porque no observaron la peculiar ideología del aborígen arraigado durante siglos, por la encomienda, al lugar de su origen, como porque su secular ignorancia, les impedía conocer y acogerse al beneficio de las Leyes de Colonización. En consecuencia, durante esta época, las leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar tierras para obtenerlas.

Las tierras de comunidades indígenas eran ya pues, las únicas que el indígena y el mexicano mestizo detentaban dado el crecimiento demográfico, apenas si bastaban para los vecinos del pueblo y que ya no se dieron más tierras de propiedad comunal para los pueblos durante la etapa que nos ocupa, con las graves consecuencias imaginables para la situación económica de los campesinos indígenas y mestizos de aquella época.

¹⁰ MENDIETA Y NUÑEZ, El problema agrario en México, Ed. Porrúa, México, 1954, pp 98,100

CAPITULO II
EL DERECHO AGRARIO DENTRO DE OTROS SISTEMAS
JURIDICOS

CHINA

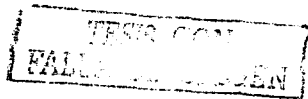
Según Fernando González Roa¹¹, en China se llegó a la perfección de las dos grandes instituciones que sirven de base a la prosperidad de los pueblos: la familia y la propiedad; pero tal perfección no fue alcanzada en un día, pues antes de llegar a ella, China atravesó por largas crisis sociales.

En un principio la propiedad era comunal; pero estaba imperfectamente organizada y por ello fue que varias familias concentraron en sus manos extensas propiedades, lo que dio por resultado que el sistema se desorganizara completamente. La propiedad individual sustituyó a la colectiva; pero esta reforma agraria mal dirigida dio a su vez lugar al latifundismo y millones de chinos quedaron sin propiedad alguna. El malestar social de tal estado de cosas trajo consigo y provocó guerras interminables.

Durante esas luchas se llegó a un ensayo único entonces en la historia del mundo, consistente en lo que pudiera llamarse la nacionalización de la propiedad; pero tal régimen desapareció y volvió a fundarse la propiedad individual sobre el sistema de un reparto equitativo de la tierra, sobre el sistema de la pequeña propiedad, la más pequeña del mundo, puesto que toda propiedad de seis hectareas se consideraba como latifundio.

La cuestión agraria quedó resuelta en China en esta forma; a eso se debe en gran parte la paz de que gozó durante largo tiempo, mientras otras poblaciones de Europa se debatían en luchas tremendas.

¹¹ MENDETA Y NUÑEZ LUCIO, Introducción al estudio del Derecho Agrario, 12ª ed., México, Ed. Porrúa 1975, pp. 85, 86



Esa paz, sin embargo, no estaba sólidamente constituida, puesto que nuevos sacudimientos revolucionarios cambiaron radicalmente la organización política, económica y social de ese gran país.

La República Popular China se rige en materia agraria, actualmente, por la Ley de 28 de junio de 1950 adoptada por la octava sesión del Gobierno popular central. Esta ley se basa fundamentalmente en la colectivización de la tierra y de los instrumentos de producción agrícola. El artículo 1° dice:

"Con objeto de liberar las fuerzas productivas de las regiones rurales y de desarrollar la producción agrícola para abrir el camino a la industrialización de la China nueva, el sistema feudal de propiedad rural basado sobre la explotación de los jornaleros por la clase de los terratenientes, será abolido y reemplazado por el sistema de propiedad territorial campesina."

Para lograr esta transformación de la propiedad agraria, el artículo 2° establece que: "Las tierras, las bestias de tiro, el material agrícola, los excedentes de los granos y de los bastimentos rurales pertenecientes a los terratenientes serán confiscados, pero podrán conservar sus otros bienes."

Sin embargo, estas disposiciones aparentemente radicales no se aplican a diversos casos de excepción. Por ejemplo, las tierras pertenecientes a las mezquitas de los musulmanes, las empresas industriales y comerciales explotadas por terratenientes y los bienes y tierras utilizadas directamente para la explotación de esas empresas, no podrán ser confiscadas (artículo 4).

Tampoco se consideran como terratenientes para los efectos de la ley, a los miembros de la armada de la Revolución, a las familias de los mártires de la revolución, a los obreros, empleados y personas de profesiones liberales, mercaderes ambulantes y personas que den en arrendamiento pequeños lotes de tierra en virtud de que tienen otras ocupaciones y les falta mano de obra.

Estas personas pueden poseer hasta un doscientos por ciento más de tierra de la que posean por término medio los habitantes de la región de que se trate; pero debe tenerse en cuenta que la propiedad territorial en China está de tal modo repartida que la misma ley pone como ejemplo el caso de que ese término medio sea el de dos mous (esta medida agraria equivale a un quinceavo de hectárea) por

habitante y entonces si lo que tienen en propiedad las personas antes enumeradas no pasa de cuatro mous, sus tierras no podrán ser tocadas (artículo 5).

La ley clasifica a los agricultores en ricos, medianos y pobres y como el principio que domina es el de que la tierra debe ser de quien la trabaja, si un agricultor rico cultiva su propiedad rústica por sí mismo o con la ayuda de mano de obra asalariada, esa propiedad no puede ser tocada ni los otros bienes de que disponga.

Los pequeños lotes de tierra dados en arrendamiento por los agricultores ricos, tampoco pueden ser afectados.

La pequeña propiedad o sea la que pertenece a los agricultores medianos, es intocable (artículo 6).

La ley no define a los terratenientes, a los agricultores ricos, a los agricultores medianos ni a los agricultores pobres, simplemente dice que esa definición será dada más adelante.

El reparto de las tierras y de los medios de producción confiscados, deberá hacerse, según el artículo 1º, poniéndolas a la disposición de las Federaciones de Agricultores de las comunidades rurales y distribuidos de una manera uniforme equitativa y racional a los campesinos pobres carentes de propiedad territorial o cuando la que poseen es insuficiente y no disponen de otros medios de producción.

Las tierras se entregan al shiang (comuna rural) o a una unidad administrativa semejante, sobre el principio de la igualdad de acuerdo con la cifra de población y las tierras disponibles (artículo 11).

A los terratenientes a quienes se confisquen sus propiedades se les respeta una extensión igual a la que se dé a cada campesino para que pueda vivir cultivándola a fin de que "se reforme por el trabajo"(artículo 1)

La ley establece reglas para conceder prioridades en la distribución de tierras y otras sobre los problemas relativos a tierras especiales como los montes, las extensiones plantadas con té o árboles frutales, etc.; los bosques, las obras de irrigación, tierras utilizadas para servicio público, etc.

Los organismos y los medios de ejecución de la Reforma Agraria, están señalados en el Título V de la Ley. El artículo 28, dice que los gobiernos populares organizarán

Comités de Reforma Agraria, sobre la base de distritos o de otras circunscripciones superiores. Los Comités serán electos por las asambleas de representantes del pueblo o designados por el gobierno popular en la categoría superior. Los Comités estarán encargados de dirigir y administrar todo lo concerniente a la Reforma Agraria.

La explotación colectiva de la tierra no es obligatoria, pues se reconoce la propiedad individual, el artículo 30 de la ley, establece claramente que: "El gobierno popular entregará, después del cumplimiento de la Reforma Agraria, títulos de posesión de las tierras repartidas entre los campesinos, asegurándoles el derecho de libre explotación, de compra y de venta de la tierra así como el derecho de darla en arrendamiento. Los contratos anteriores a la Reforma Agraria, serán anulados."

Para los efectos de las confiscaciones y de los repartos de tierra, la determinación de clases de la población de los campos se debe hacer conforme a las decisiones promulgadas por el Gobierno popular central. La diferenciación de clases "será democráticamente establecido en el curso de asambleas generales de campesinos y de asambleas de delegados bajo la dirección de los gobiernos locales por la vía de declaración personal seguida de discusión pública"

Una vez hecha la determinación de la situación de clases, el gobierno local pide la ratificación del gobierno popular del distrito correspondiente.

La ley organiza un sistema de justicia para los campesinos en todo lo relacionado con la Reforma Agraria. El artículo 32 ordena que se establezca un Tribunal Popular en cada Distrito para Juzgar y sancionar sobre el lugar, conforme a la ley, a los elementos rebeldes culpables de infracciones y a toda persona que se oponga a la aplicación de la ley o que viole sus disposiciones.

Sin embargo, se prohíben los arrestos arbitrarios, las palizas y toda clase de castigos corporales. La ley envía a reglamentación especial, la organización de los tribunales populares.

Además, para el mejor logro de la Reforma Agraria, los gobiernos populares garantizarán, el pleno uso de la libre crítica y el derecho de censurar a los responsables de la Reforma Agraria en todos los grados.

ITALIA

En Italia dominaban, a principios del siglo xx, la gran propiedad y el cultivo extensivo de la tierra. Los campesinos carentes de patrimonio solamente podían tener acceso a la explotación agrícola alquilando su trabajo a los terratenientes o mediante diversos contratos como por ejemplo el llamado la "mezzadria", que obligaba al agricultor a entregar al propietario la mitad de las cosechas. Estas circunstancias crearon en el campesinado un sordo descontento que se acentuaba cada día mas.

A raíz de la primera guerra mundial, dice Alessandro de Feo, la exigencia de una reforma agraria se experimento en Italia de manera demasiado viva del propio modo que en otros países.¹²

Se empezó a legislar timidamente con base en un capitulo del Código Civil, sobre la cuestión agraria y así, en 1923 "se dictó la primera ley específica sobre mejoramiento integral de las tierras, después se la substituyó con otra más amplia: el decreto número 215 de 13 de febrero de 1933"

Según este ordenamiento, se impuso a los propietarios, con la cooperación del Estado, la obligación de introducir mejoras para elevar la productividad y el valor del agro en ciertas regiones previamente delimitadas; pero no se dictaron propiamente disposiciones sobre la redistribución de la tierra, pues la ley solo consideraba la posibilidad de expropiar las fincas rústicas en las que los dueños no hicieran las obras de mejoramiento, que, dentro del plan regional, les correspondiera ejecutar en un plazo previamente estipulado

Estas leyes no cambiaron substancialmente la situación del proletariado del campo y la situación se agravó hacia el año de 1945, como consecuencia del aumento del desempleo y de los paros.

A estos motivos de carácter económico y social, según Alessandro de Feo, se agregaron otros de índole política, pues los terratenientes fueron el apoyo del

¹² ALESSANDRO DE FEO, la Reforma Agraria en Italia, Revue de Droid Contemporain, 6^e Année num. 2, Italia, Dic. 1959 pag 80

fascismo del que recibieron a su vez fuerza y protección y al terminar ese régimen quedaron en situación crítica frente a los campesinos sin tierra.

"Es por esta razón, continúa diciendo el autor citado, que todos los partidos políticos desde 1943, inscribieron en sus programas proyectos de Reforma Agraria." Como consecuencia inmediata la Constitución de 1º de enero de 1948, estableció las bases de profundas reformas de la estructura social y entre ellas, las del reparto y tenencia de la tierra.

La Constitución citada reconoce la propiedad privada; pero le asigna el carácter de función social. El artículo 44 dice: "Con objeto de asegurar la utilización racional de la tierra y de establecer condiciones sociales equitativas, la ley impone restricciones y obligaciones a la propiedad rústica privada, fija límites a su extensión según las regiones y las zonas rurales y emprende la elevación del valor de la tierra, la transformación de los grandes dominios y la reconstrucción de las unidades de producción y viene en ayuda de la pequeña y de la mediana propiedad."

Lo que caracteriza a la Reforma Agraria italiana es que como acaba de verse, no establece reglas generales para todo el territorio, sino que diversifica los modos y los medios de la redistribución de la propiedad territorial, pues divide al país en regiones y las dota "del poder de dictar normas con fuerza de ley en materia de agricultura fundándose en la diversidad agraria de región a región, es decir, de la estructura social, de la extensión de las propiedades, de los tipos de cultivo, de las formas de contratos de explotación de la tierra, etc.

La aplicación de la Reforma, asegura el autor citado, ha sido confiada a ocho oficinas públicas que tienen, cada una, su competencia territorial y han procedido, dentro de los plazos señalados por la ley al recenseamiento y a la expropiación de las propiedades consideradas en la Reforma.

Con fundamento en la Constitución se han dictado en Italia tres leyes agrarias de aplicación regional: la número 250 de 12 de mayo de 1950 conocida como ley Sila y destinada a Calabria; la número 104 de 27 de diciembre de 1950 para Sicilia y la número 841 de 21 de octubre de 1950 llamada Ley de Transacción (Stralcio) de carácter nacional, pero sólo aplicable "en algunos territorios en donde predominan las grandes propiedades (latifundio) mal equipadas, con numerosa población agrícola

y en donde de una manera general, la agitación de los campesinos habría sido mas viva."¹³

Sin embargo de su aparente drasticidad, las tres leyes citadas consideran numerosos casos de exclusión, pues no se aplican a las propiedades que están bien explotadas ni a las extensiones estériles ni a las tierras incultas.

Hasta el año de 1959, se había expropiado en total 650,000 hectáreas; pero a pesar de la Constitución, quedaba un gran número de propiedades mayores de 300 hectáreas y aun mayores de mil.

Las expropiaciones se pagan en títulos de la deuda pública reembolsables en veinticinco años y causan un interés de cinco por ciento anual.

Las tierras expropiadas se distribuyen en un plazo máximo de tres años entre los campesinos que carecen de tierra o que no la poseen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

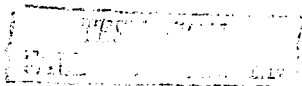
Pero la lentitud burocrática —fenómeno universal— ha impedido el cumplimiento estricto de los plazos de distribución de las tierras expropiadas y así, después de seis años, aun no se terminan de repartir las 650,000 hectáreas sustraídas al dominio privado.

Las tierras se reparten en lotes de 7 a 16 hectáreas y los beneficiados tienen que pagarlas en abonos y en un plazo de treinta años, con interés del 3.5%. El precio de venta no puede ser superior a 2/3 del valor de la tierra.

El beneficiado con un lote lo recibe bajo la reserva de un periodo de ensayo y si lo cultiva eficientemente, puede adquirirlo en propiedad cuando termina de pagarlo, entre tanto, la nuda propiedad corresponde a la Oficina encargada del reparto de tierras. En caso de muerte únicamente los descendientes en línea directa tienen derecho a la sucesión si llenan los requisitos legales para ser favorecidos en la distribución agraria.

Estas son, en esencia, las leyes que pudieran llamarse propiamente de Reforma Agraria expedidas en Italia hasta el año de 1959.

¹³ALESSANDRO DE FEO, op. cit., pag 87-95

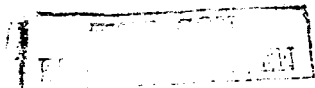


Se han dictado también varias disposiciones para favorecer a los arrendatarios y en general a quienes cultivan tierras ajenas a fin de promover la mejor distribución de la propiedad territorial por medios indirectos.

Es de citarse también, como medio de favorecer la mayor y mejor distribución de la tierra, el establecimiento de una Caja para la constitución de la propiedad rural instituida con la participación del Estado y bajo la presidencia del Ministro de Agricultura. Esta Caja se encarga de comprar tierras, de fraccionarias y de revenderlas a los trabajadores agrícolas o a las cooperativas constituidas por ellos. Hasta 1959, se habían repartido, de esta manera, 600.000 hectáreas; pero en condiciones onerosas para los campesinos.

Resumiendo el estado actual de la Reforma Agraria en Italia, Alessandro de Feo, concluye certeramente:

"Toda reforma agraria es esencialmente un problema social y político porque tiende a instituir nuevas estructuras sociales por medio de la distribución de tierras. Pero desde el punto de vista jurídico, se debe señalar únicamente que el sistema previsto por la Constitución —límites generales y permanentes a la propiedad, organización en regiones, reformas de contratos rurales, mejoramiento, límites y restricciones a la gran propiedad y ayuda a la pequeña— no ha recibido, once años después de haber entrado en vigor, sino una aplicación fragmentaria y parcial sobre el plan legislativo."



LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Para entender el sistema agrícola de los Estados Unidos de América, considerado como el prototipo del sistema individualista donde el concepto de propiedad sigue siendo de tipo romanista y antiguamente el propietario dentro de su propiedad se consideraba como un rey en su reino (kingdom), necesitamos conocer sus antecedentes históricos, sociológicos y jurídicos.

Recordemos que los colonos ingleses que llegaron de Norteamérica traían la idea de lograr el respeto de sus ideas religiosas y a tal efecto suscribieron sus Pactos de Establecimiento, pactos por los que posteriormente se llegó a las Constituciones de cada Estado de los Estados Unidos de América en las cuales se convino en respetarse mutuamente las libertades fundamentales del hombre. Asimismo, los colonos ingleses trajeron consigo a Norteamérica el sistema jurídico inglés, base posterior del sistema norteamericano, los cuales forman actualmente uno de los cinco sistemas mundiales, el angloamericano.

El Common Law y el Public Law inglés en los Estados Unidos de América se fue integrando por un lado del Derecho Escrito que comprende la Constitución Federal, las leyes federales o federal statutes, las leyes ordinarias o state statutes, los reglamentos, ordenanzas municipales, tratados y jurisprudencia y, por otro lado, el Derecho no escrito al cual le corresponden los precedentes o case-law, el judge made law o interpretación del Derecho, la equidad singular del case—law y los intereses sociales.

Para entender el sistema agrícola norteamericano también debemos tener en cuenta las siguientes circunstancias.

- a) En un principio los Estados Unidos tuvieron proporcionalmente más tierras que hombres para cultivarlas, y su población anglosajona, no se mezcló con la aborigen, la cual casi exterminaron y redujeron a reservaciones.
- b) Lo anterior favoreció en un tiempo la esclavitud y, posteriormente, la mecanización agrícola.
- c) Desde un principio, el colono inglés fue individualista y formó una cantidad considerable de pequeñas fincas.

d) Debido a su sistema jurídico, respetuoso de los facts, primero se presentó el fenómeno jurídico de la posesión y poco se cuidó de las reglas formales de la propiedad, la cual viene a posteriori a con firmar a aquella.

e) No tuvieron, ni tienen, problema de educación rural.

f) La década de los cincuenta registró planteamientos de sin población negra, para tener acceso a los derechos civiles y políticos, los cuales obtuvieron en el transcurso de la década de los sesentas. Estos problemas fueron políticos y no agrícolas.

g) Otros problemas socio-migratorios sí han tenido relación con sus actividades agrícolas, pues cuando les falta población local para resolver la recolección temporal de cosechas, han combatado mano de obra emigrada, como cuando han enfrentado las guerras mundiales, Primera (1914—1918) y la Segunda (1941-1945) y otras ocasiones más recientes. La población migrante de carácter temporal es devuelta a sus lugares de origen cuando se obtiene mano de obra local y ello motiva problemas migratorios internacionales.

Evolución de sus diversas instituciones

Las dos primeras instituciones a las que haré referencia se relacionan con el régimen jurídico de la tierra y las dos últimas a la explotación agrícola de la misma:

a) Arrendamientos. —En un principio la Corona Inglesa cedió grandes extensiones de tierras a compañías particulares, las cuales arrendaron esas tierras a los colonos agricultores, a cambio de que éstos pagaran quitrents; el quitrent era la renta por el uso de la tierra rústica, pero que incluía el pago de los impuestos al Gobierno de la Colonia y la obligación feudal al Rey inglés. Esta institución tuvo gran importancia en el Estado de Virginia en donde las cuotas importaban dos chelines anuales por acre. Los quitrents duraron vigentes hasta la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

b) Ventas.—Las cuestiones agrícolas se remitieron con mucha frecuencia a los preceptos comunes, de la misma manera que las compraventas y los negocios civiles. Gran cantidad de tierras fueron vendidas por la Corona Inglesa, sin previa posesión o a consecuencia de ésta, mediante el fee simple o pago común de acuerdo con las normas civiles aplicables al caso. Este sistema fue el más utilizado y la tierra se vendía a bajo precio, con facilidades y a precios oficiales que se fijaban en tarifas; debemos observar que a partir del siglo XVIII cada Estado empezó a poner límite en la cantidad de tierras que cada persona podía adquirir.

c) Colonización —En Maryland y Virginia la tierra también podía obtenerse trayendo emigrantes a la Colonia, el agricultor que hacía esto recibía en cambio cincuenta acres por cada persona que trajera; pero si una persona pagaba sus gastos de transporte, estaba en posibilidad de pedir personalmente los cincuenta acres de terreno (aproximadamente 20 hectáreas). Desgraciadamente este sistema se prestó a fraudes y por tal razón los dos Estados citados abandonaron este tipo de colonización y realizaron las ventas del terreno en efectivo.

En la región central donde la tierra era muy abundante, casi siempre tropezamos con grupos aventureros que se arriesgaban a organizar nuevas comunidades y extender, de esta manera, la colonización a tierras fértiles e inexploradas, en las cuales no podían entrar desde un principio como propietarios legales.

d) Squatters.—Ya vimos que los propietarios de grandes extensiones que adquirieron los terrenos bien por compra o mediante cesión real, arrendaron sus tierras a colonos agrícolas. Sin embargo, por razones de distancia, etc., encontraron que la recolección de las rentas que se les debían era virtualmente imposible; por esta razón los colonos fueron quedando en las tierras en calidad de poseedores.¹⁴ Por este doble hecho de colonos y poseedores de predios sin título legal, se les llamó squatters.

¹⁴ CHAVEZ PADRON Martha, El Derecho Agrario en México, 13ª ed. Ed. Porrúa, México, 2000, pag 443 a 455

Quando los deslindes oficiales se hicieron, generalmente, se reconoció a los squatters como dueños de las tierras que poseían, pues estos tenían tanta importancia que las leyes tuvieron que ocuparse de ellos y regular su situación.

e) **Servidumbre transitoria.**— Los indenture personnel eran gente de pocos recursos económicos a quienes se les ofrecía transportárseles a Norteamérica a cambio de dos o tres años de trabajo agrícola. Este sistema se usó en las grandes fincas tabacaleras y en los Estados de Maryland y Virginia.

Quando estos siervos recuperaban su completa libertad tras el cumplimiento de su contrato, recibían una granja, algún ganado e implementos agrícolas, a fin de que se convirtieran en colonos.

Este sistema se usó hasta que pudo reemplazarse mediante la esclavitud.

f) **Esclavitud.**— A los esclavos se les utilizó para resolver el problema de la explotación agrícola, mas no se les redimió para darles la posesión de la tierra. Las grandes extensiones de algunos Estados, especialmente los sureños, utilizaron este sistema de explotación agrícola.

Posteriormente los factores económicos entraron en juego y la competencia para los nortños resultó desventajosa: esta cuestión, entre otras, se dirimió en la única guerra interna que tuvieron en 1861; pero las soluciones dadas a este problema, no penetraron en el Derecho Público.

Podemos formular las siguientes observaciones en relación con el sistema agrícola norteamericano:

a) No tienen un sistema agrario singular como nosotros, ni un Derecho Agrario autónomo; sus problemas de este tipo los resuelven mediante el Derecho común, los juicios civiles y los de daños y perjuicios.

b) Su federalismo no es centralista; en consecuencia, cada Estado Federado regula su vida jurídica y la Federación solo unifica.

c) Disuelven la concentración territorial mediante la fijación de límites en la venta que las Entidades hacen de terrenos públicos, desde el siglo XVIII.

d) Se fijan precios mínimos oficiales en la venta de los terrenos públicos y se dan facilidades en los pagos.

e) Colonizan dándole facilidades y seguridad en la titulación definitiva a los colonos.

f) Fomentan la explotación agrícola personal, mediante la fijación de un cuarto de sección como medida que permite el sustento de una familia.

g) Su concepción del Derecho es positivista y realista. Su common law se basa en su jurisprudencia porque los facts suponen conceptos; aún su actual tendencia de matizar su positivismo e individualismo con la doctrina de Roscoe Pound, tiene como base la jurisprudencia, pues de ahí sacan "los intereses sociales" que ponen a prueba los intereses individuales y que representan aquello que la sociedad espera de su ordenamiento jurídico. No es extraño que para ellos sus grandes juristas sean sus grandes jueces y que los precedentes, judge made law, sean tan fuertes como su Derecho escrito.

h) Poco a poco las leyes agrícolas norteamericanas han abandonado su individualismo extremo y tienden hacia las leyes con contenido social, que consideran los intereses sociales que deben protegerse por encima de los individuales, aun cuando sea por medios indirectos.



RUSIA

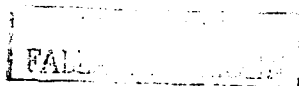
Las instituciones fundamentales del soviets en materia agraria hasta 1991 fueron: el artel; el koljós y el sovjós.

a) El artel.- En el Estatuto del Artel Agrícola de 1933 se dijo que "los agricultores del campo voluntariamente se unen para que juntos en un Artel Agrícola se organicen y puedan establecer una labor común, una colectividad una hacienda indivisa que los lleve a la victoria completa sobre los kulakos, sobre todos los explotadores y enemigos de los trabajadores, sobre la indeseada ignorancia, sobre el agricultor individual retrasado, para crear una alta producción de trabajo y de esta manera asegurar el bienestar de todos sus miembros". Los arteles fueron las primeras comunas que se formaron y parece que tuvieron una existencia transitoria porque después que cumplieron su misión educativa de transformación se convirtieron en koljoses y sovjoses.

b) El koljós - A cada koljós se le asignó tierra en tenencia, que no podía menguarse si no era mediante permiso especial del Gobierno y que se dividió en brigadas, todos los koljósnikes trabajaban en común la tierra del koljós, y eran turnados al trabajo de alguna de las brigadas por la Asamblea General del koljós, en donde debían laborar el mínimo de días señalados como laborables (medida llamada trudodien) y rotarse de tiempo en tiempo, dentro de diversas brigadas.

Para ser miembro de un koljós se requería ser trabajador agrícola; no había distinción de sexos para ser aceptados como koljósnikes; ser mayor de 16 años; aportar tierras, maquinaria y ganado, si se tenían, cumplir con las jornadas de labor que en cada region se fijan para los koljósnikes, los kulakos, además de los requisitos señalados, debían pasar previamente tres años de adaptación en una institución del Gobierno para adaptarse a la vida comunal.

Los productos obtenidos por el koljós se repartían, más o menos, de la siguiente manera hasta un 20% para el sovjós; pago adelantado de la cuota de productos a precios fijos y bajos que se entrega al Estado y que podía ser hasta del 25%, pago de los prestamos que obtuvo el koljós; los beneficios netos se dividían entre los koljósnikes de acuerdo con su trabajo; si había un excedente de productos,



el koljos podía comerciar con ellos; y la reserva para el fondo de siembra, de forrajes y fondo especial para los inválidos y niños.

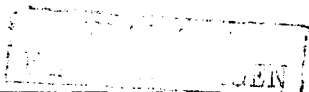
Además de la economía comunal que fue la fundamental, cada koljosnik podía poseer una pequeña porción de tierra contigua a su casa, en explotación privada, en donde fundaba su economía auxiliar; también y de acuerdo con la región, podía tener en propiedad privada un número determinado de animales que más o menos eran una vaca, dos becerros, un cerdo y diez ovejas. Se relacionó esta propiedad privada con el trabajo desarrollado por cada koljosnik el cual mientras mayor número de trudodién tuviera, tenía mayor posibilidad de ampliar su propiedad privada; pero ésta no podía ampliarse demasiado y extralimitarse de lo señalado en el Estatuto de su Artel pues tal hecho se sancionaba.

c) El sovjos.- El sovjos era una estación de maquinaria e implementos agrícolas, que dirigía y controlaba directamente la agricultura por la técnica agrícola e indirectamente la realización del Plan en su aspecto agrícola.

Cada koljós celebraba un contrato anual con el sovjós para que éste le proporcionara maquinaria a cambio de una cantidad determinada de sus productos; el contrato se celebraba de acuerdo con las actividades que el Plan Agrícola le había señalado al koljós y el sovjós vigilaba el cumplimiento del Plan pugnando porque el koljós sembrara lo que tenía asignado y produjera la cuota que también se había previsto.

En la publicación de "La Economía Nacional de la URSS, datos estadísticos, 1957", se señaló que "en la agricultura prerrevolucionaria el ganado de labor era casi la única fuerza motriz. Los motores mecánicos representaban menos del 1% potencial de que disponía la agricultura, hoy constituyen el 94%... el 10 de julio de 1952 había en el país 8.939 estaciones de maquinaria y tractores y estaciones especializadas; de ellas 3.722 estaciones de máquinas y tractores, atendían koljoses".

d) Agricultores independientes.- Desde 1939 sus tierras no podían exceder de 2.47 acres (9.996 metros cuadrados, casi una hectárea) como máximo y llegaban



hasta 0.62 de acre (2,509.14 metros cuadrados) como mínimo, medidas que cambiaban según la zona de que se tratara y el cultivo asignado por los Planes a dicha zona. Estos agricultores formaron una minoría, pues las normas legales no los favorecieron; por ejemplo, pagaban más impuestos mientras más caballos tuvieran, los sovjoses no contrataban con ellos la maquinaria, no podían contratar trabajo asalariado y menos si se trataba de una región koljosniana, etc. Para 1955 los datos estadísticos señalaron que había 1 00,000 haciendas campesinas individuales, y que este tipo de agricultura cultivaba el 0.02 % de la superficie total laborable.

Desde un principio dijimos que la aceptación o la negación del derecho de propiedad, determina no solamente la configuración política, social y económica de un país, sino que ya podemos afirmar que también configura y explica su estructura jurídica.

La URSS negó durante la mayor parte del siglo XX el derecho de propiedad; los E.U.A., sostuvieron el derecho de propiedad en su forma tradicional; y ambos países reflejaron esta negación o aceptación en toda su estructura jurídica. Junto a estos dos sistemas que a finales de la Segunda Guerra Mundial y durante muchos años parecieron ser las únicas dos disyuntivas posibles, poco a poco se fueron colocando otros sistemas que afortunadamente atemperaron las divergencias jurídicas de los dos colosos.

Lo que es más, se observó que la URSS aunque negó el derecho de propiedad como principio y quiso pasar de su fase de Socialismo hacia el comunismo, empezó a admitir la propiedad privada aun en su constitución de 1977. En igual forma los EUA, suavizaron su sistema de propiedad individual con medidas de innegable justicia social; y aún más allá de lo meramente institucional, observamos verdaderos esfuerzos de ambos países por acercarse uno al otro y convivir en paz.

Estas observaciones son muy importantes porque significan que los Estados Unidos Mexicanos escogieron desde 1915 y fundamentalmente con su Constitución del 5 de febrero de 1917, un camino bastante acertado, porque nuestro sistema jurídico admitió la propiedad privada, pero la sujetó a las modalidades que dictara el interés público, y junto a ella colocó la propiedad ejidal, y la de comunidades agrarias

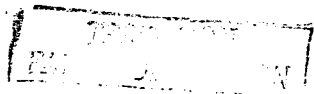
e indígenas, lo cual significó un equilibrio de las garantías individuales y las sociales en la medida que lo requieran los intereses individuales, sociales, públicos y nacionales.

En la URSS la negación del derecho de propiedad, hasta 1991 hizo que su sistema jurídico se estructurara en ese sentido; en consecuencia, nacionalizó la tierra, consideró los Planes como leyes, sancionó con mayor severidad los delitos contra la economía nacional, los bienes de los *koljoses* y *sovjoses*, el incumplimiento del mínimo de jornadas laborables obligatorias, etc.

En los Estados Unidos Mexicanos el hecho de no laborar la parcela ejidal también tuvo una sanción, pero no llegó hasta el campo de lo penal, sino se concretó a la pérdida de los derechos ejidales, previo juicio respectivo.

En los EUA, el no cultivo de la tierra es un hecho que no se encuentra sancionado.

Todo lo anterior tiene relación directa con la concepción de propiedad que cada régimen jurídico tiene y la idea del trabajo, más como un derecho que como un deber.



CAPITULO III
PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN LA LEY FEDERAL DE LA
REFORMA AGRARIA

DOTACIÓN DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS

La antigua fracción X del artículo 27 Constitucional determinó el reparto de la tierra en forma ininterrumpida y la obligación de proporcionar tierras a los campesinos, a cargo del Estado. En efecto, el primer párrafo decía que "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiara, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

El segundo párrafo de la fracción, que provino de reformas al texto constitucional, anunció el objetivo del reparto agrario en lo que corresponde al campesino dotado de tierra: "La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras...". Este ideal, cuyo cumplimiento probablemente habría determinado la suficiencia en la economía doméstica de los campesinos y en la producción nacional de satisfactores procedentes del agro, pronto resultó inaccesible. Devino impracticable la dotación de esas superficies a una población de requirentes que crecía rápidamente. Millones de campesinos, que no hallaron acomodo en los ejidos, quedaron a la expectativa, con "derechos a salvo" y sin posibilidades reales de acceso a la propiedad ejidal. Al cabo de algún tiempo la parcela se redujo drásticamente —también la superficie de la pequeña propiedad agrícola— y el tamaño efectivo de las parcelas ejidales resultó inferior, en promedio, a cinco hectáreas. Cundió el minifundio, con las deficiencias

que apareja el cultivo en superficies cada vez menores. De todo esto surgió, en buena medida, el proyecto de modificar a fondo el sistema agrario constitucional, hasta culminar en la legislación que ahora rige.

La reforma de 1991-1992 no clausuró los procedimientos ni suprimió el reparto en cuanto a los asuntos planteados bajo la legislación agraria anterior a la misma reforma. Previno, por el contrario, la continuación de los procedimientos conforme a las normas previas. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas al artículo 27 Constitucional, se dice:

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esa iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario. Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos. Es un deber de justicia.

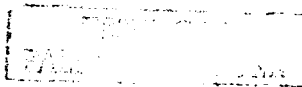
La Ley Federal de la Reforma Agraria secundó el texto constitucional que rigió antes de 1992, y dispuso que "los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no los tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud" (artículo 195). Aquí se plantearon, pues, varios requisitos de procedibilidad — requisito de procedencia, señala el artículo 272— para la demanda de tierras: a) que

los núcleos de población carezcan de tierras; o bien b) que tengan tierras, pero en cantidad insuficiente para satisfacer sus necesidades (luego entonces, si tienen tierras en cantidad suficiente para este propósito, no debieran obtener más dotaciones); y c) que el núcleo demandante exista con seis meses de anterioridad, por lo menos, a la fecha de solicitud de dotación (artículo 195). Otros requisitos tuvieron que ver con la capacidad individual (artículos 200, 201 y 202) y con la colectiva de los núcleos de población solicitantes (artículo 196).

La falta de un requisito de "procedibilidad" de la acción acarrea la improcedencia de ésta —o bien, se dice asimismo, de la demanda—, y en consecuencia decae el procedimiento; no producen más efectos jurídicos los actos realizados en éste y queda pendiente, en suma, el fondo del asunto. En virtud de que ha concluido el reparto de tierras, la improcedencia que se resuelva hoy día tiene una consecuencia jurídica de gran importancia, que no tuvo en el pasado, en cuanto cierra en definitiva la posibilidad de obtener tierras o aguas a través de la solicitud prevista en el Derecho agrario derogado, pues ha desaparecido, en cuanto al futuro, la vía jurídica para este propósito. Sólo es posible atender favorablemente las solicitudes que se hallaban en trámite al tiempo de iniciarse la vigencia de las nuevas disposiciones constitucionales.

Así se ha visto en pronunciamientos de la justicia federal, como el siguiente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia:

AGRARIO. SOLICITUD DE DOTACION DE EJIDOS. IMPROCEDENCIA DE LA ACCION AGRARIA POR INEXISTENCIA DEL POBLADO SOLICITANTE. Si en el procedimiento agrario dotatorio de ejidos no se acredita, ni en la primera ni en la segunda instancias, la existencia del núcleo de población solicitante, resulta ocioso determinar si hay, o no, predios susceptibles de afectación dentro del radio legal, ya que el requisito esencial previo, que se requiere para la procedencia de la acción



agraria, es la acreditación de la existencia de la capacidad legal del poblado solicitante, conforme a lo previsto en los artículos 50 y 57 del Código Agrario."¹⁵

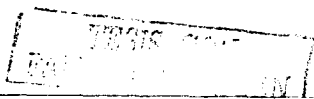
Si se resuelve la improcedencia, en virtud de la falta de un requisito de procedibilidad, queda insubsistente lo actuado. Esto no impedía, bajo la legislación anterior, que se formulase nueva solicitud una vez satisfechos los requisitos omitidos, en su caso. Hoy día esto es impracticable, en virtud de haber concluido el reparto agrario. Lo primero se advierte en diversas sentencias dictadas en juicios de amparo, como la que en seguida se menciona, de la Segunda Sala:

AGRARIO. NUCLEOS DE POBLACIÓN Y SOLICITANTES DE TIERRAS. SU DESINTEGRACION DEJA INSUBSISTENTE LA ACCIÓN AGRARIA EJERCITADA. De conformidad con los artículos 50 y 217 del Código Agrario, solo los núcleos de población integrados en los términos de dicho ordenamiento tienen capacidad para ejercitar como sujetos colectivos la acción agraria de dotación de tierras; de donde se sigue que si dicho núcleo de población, con posterioridad a la publicación de la solicitud respectiva, se desintegra totalmente, debe concluirse que tal circunstancia, al ocasionar la desaparición del sujeto activo solicitante, deja insubsistente la acción agraria intentada y, por lo tanto, quedan también sin efectos todas las consecuencias derivadas de la publicación de la solicitud, entre otras, las referentes a la notificación y emplazamiento de los presuntos afectados que previene el artículo 220 del Código de la materia.¹⁶

El requisito de procedibilidad natural, obvio, para que marchara el trámite de dotación de tierras lo fue la existencia de un núcleo de población solicitante, integrado en la forma y términos previstos, para tal fin, por la legislación agraria. Esto era indispensable para la existencia de "capacidad colectiva". Ahora bien, cabe preguntarse por la "desintegración" del núcleo agrario, motivo frecuente de improcedencia de la acción o de la demanda, según se vea. ¿A qué se llama

¹⁵ SCJ, 71 época, Tercera parte, vol II, p 36, A. R. 3080.69, Comité Ejecutivo Agrario de Chicocoaxtla, Mpio. de Yihuatlan, Edo. de Veracruz

¹⁶ Informe 1969, A. R. 2061.68, Ernesto Moncouquiol Queilhe, 18 de Junio de 1969



desintegración? La voluntad del núcleo adversa al procedimiento intentado, esto es., el desistimiento que aquél exprese, de ser el caso, ¿acarrea la desintegración del núcleo? Hubo pronunciamientos diversos de la justicia federal, aun cuando la corriente dominante negó al desistimiento consecuencias jurídicas en este supuesto. Uno de ellos fue el emitido) por la Segunda Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación en el A.R. 2061/68.

Ese criterio judicial debe compararse con el contenido en esta otra resolución de la misma Segunda Sala

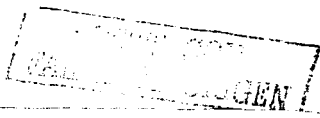
AGRARIO. DOTACIÓN DE TIERRAS. ACCIÓN AGRARIA RELATIVA. FASE DEL PROCEDIMIENTO INCOADO. DEBEN VINCULARSE NECESARIAMENTE, EL NUCLEO DE POBLACION SOLICITANTE.

La correcta interpretación de los artículos 50, 217 y 220 del Código Agrario conduce a considerar que si se ha desintegrado totalmente el núcleo de población que ejercitó la acción agraria de dotación de tierras, por ausencia o desistimiento de sus miembros, el mismo procedimiento agrario ya no puede legalmente continuarse con otro núcleo de población integrado por capacitados distintos de los que formaron el primero, pues habiendo quedado insubsistente la acción agraria intentada por éste, el segundo debe ejercitar por sí mismo, como sujeto colectivo, la acción que proceda conforme a derecho ¹⁷

La segunda resolución da a entender que la desintegración del núcleo agrario, y por ende la insubsistencia del requisito de procedibilidad, ocurre por alguna de dos causas: ausencia de los integrantes del núcleo y desistimiento de los miembros de éste. En cambio, la primera resolución habla de integración del núcleo en los términos de la ley de la materia y desintegración total del núcleo.

En mi concepto personal, el desistimiento es una institución jurídica que confiere determinados efectos (procesales y/o sustantivos, según la cuestión de que

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7ª época, vol 19, p. 18, A.R. 143 70, Pedro Martínez Catarina y coags., 15 de julio de 1970



se trate) a la voluntad de los interesados, pero no suprime a estos; por el contrario, el dato mismo del desistimiento significa existencia de los sujetos jurídicos y reconocimiento de su acto de voluntad. En cambio, la desintegración es un fenómeno de hecho al que el derecho asocia determinadas consecuencias; implica que ha cesado de existir el interesado, pues lo que subsiste ya no reúne las condiciones o calidades que la norma exige para que avance el procedimiento. no hay núcleo; estaba "integrado" porque se hallaba constituido, compuesto, formado de cierta manera que la ley previene, se "desintegra" en cuanto deja de estar así constituido, compuesto o formado, naturalmente. No se "desintegra" porque sus "integrantes" expresen una voluntad diferente, contraria a la que inicialmente hicieron valer.

Por otro lado, es preciso ver el desistimiento con cautela, a la luz del Derecho anterior. Negar al desistimiento valor conclusivo del procedimiento agrario equivale a imponer la dotación por encima de la voluntad expresa de los integrantes del núcleo. En cambio, reconocer la eficacia conclusiva del desistimiento significa variar el rumbo histórico-jurídico general del sistema agrario, con las graves consecuencias que de aquí derivan.

Para atender estos planteamientos, eran afectables —y lo son todavía, en cuanto a los procedimientos iniciados antes de la reforma constitucional de 1992— "todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante" (artículo 203), espacio conocido como "radio legal de afectación", así como "las propiedades de la Federación, de los Estados o de los municipios" (artículo 204). En no pocos casos, estos procedieron a la adquisición de tierras para satisfacer las necesidades derivadas del reparto agrario.

Hecha la solicitud, la sustanciación del expediente y el dictamen para resolución por mandamiento del gobernador —todo ello dentro de la primera instancia del procedimiento— competían a la comisión agraria mixta (artículos 12, fracciones I y II, y 286 y ss). El mandamiento del gobernador resolvía la primera instancia (artículos 9, fracción I, y 292 y 294). La omisión del mandamiento del gobernador debía entenderse como desaprobación del dictamen de la comisión agraria mixta (artículo 293). El régimen legal sobre esta materia provocó objeciones

de constitucionalidad. En la segunda instancia, ante las autoridades agrarias centrales, dictaminaba el Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 16, fracción 1. y 304). El Secretario de la Reforma Agraria proponía al Presidente de la República la resolución respectiva (artículos 10, fracción VIII, y 304), y éste resolvía como "suprema autoridad agraria" (artículos 8, fracción I, y 304 a 306).

Actualmente, una vez agotados los trámites de la primera y la segunda instancias — hasta el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario inclusive, cuya existencia sustenta la hipótesis de que se encuentra integrado el expediente, y no apenas en proceso de integración— y puestos los asuntos en estado de resolución —según ordena el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional—, se turnan los expedientes integrados al Tribunal Superior Agrario para que resuelva *libidem* y, además, artículos tercero transitorio de Ley Agraria y cuarto transitorio, fracción II, de Ley Organica de los Tribunales Agrarios), de conformidad con las normas —sustantivas y adjetivas— vigentes al entrar en vigor la reforma constitucional (artículo tercero transitorio, segundo párrafo, del propio decreto de reforma), es decir, principalmente la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En cuanto al dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, éste marca el final del procedimiento administrativo tradicional, pero no vincula al Tribunal Superior Agrario, que retiene la atribución de resolver libremente conforme a su propio criterio, a la luz de las constancias procesales. Acerca de la referencia al dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario en las sentencias del Tribunal Superior Agrario, éste adoptó un acuerdo concebido así:

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. DEBE ANOTARSE EN LA SENTENCIA.

En las sentencias que dicte el Tribunal Superior Agrario deberá señalarse, en el último resultando, el dictamen que aprobó el Cuerpo Consultivo Agrario, porque con este documento se pone en estado de resolución el expediente tramitado por la Secretaría de la Reforma Agraria, con la mención de que dicho dictamen no vincula

al Tribunal Superior, por ser un órgano dotado de autonomía y plena jurisdicción, en términos del artículo 27 constitucional, fracción XIX.¹⁸

Por ello en los resultados de algunas sentencias del Tribunal Superior —para las hipótesis de dotación y otras en que viene al caso aquel acto—, se hace constar que en el expediente estudiado figura el dictamen, y se añade, que éste carece de eficacia vinculante para el Tribunal. El texto suele ser el siguiente:

El Cuerpo Consultivo Agrario, en términos del artículo 13 de la Ley Federal de Reforma Agraria, con fecha A de B de mil novecientos y tantos, aprobó dictamen positivo (o negativo), sin que éste tenga carácter vinculatorio alguno, en virtud de que el Tribunal Superior Agrario está dotado de autonomía y plena jurisdicción, conforme a lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 27 constitucional. El expediente se turnó debidamente integrado para su resolución definitiva a este Tribunal Superior el día C de D de mil novecientos y tantos.

Es oportuno recordar ahora que el mandamiento del gobernador, posterior al dictamen de la comisión agraria mixta, podía aprobar o modificar éste y conceder o negar las tierras solicitadas, en las condiciones previstas por los peticionarios o en condiciones diferentes. Si la determinación del gobernador era en sentido favorable a la solicitud, aparejaba orden para que se diese a los campesinos "posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan" (segundo párrafo de la fracción XII, derogada, del artículo 27 constitucional, y artículos 292, 298 y 299 de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Este mandamiento incluye una medida precautoria, pues se trata de "posesión provisional", sujeta a confirmación, modificación o revocación en la segunda instancia, y trae consigo, al amparo del artículo 300 Ley Federal de la Reforma Agraria, una definición jurídica sobre la posesión legítima de las tierras, bosques y aguas concedidos.

Evidentemente, la posesión de tierras, así sea "provisional", puede ocasionar problemas considerables cuando no se confirma en la resolución definitiva. Para la

¹⁸ Acuerdo 92418 26, del 23 de julio de 1992, adoptado por mayoría de votos

resolución de este delicado asunto, que lo mismo se planteaba bajo la legislación anterior y a propósito de una resolución presidencial, que bajo la vigente y con respecto a una sentencia del Tribunal Superior Agrario, hay que tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 309 de Ley Federal de la Reforma Agraria. Este indica que en tales casos "la Secretaría de la Reforma Agraria estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios de el o los predios, la compra en favor de esos campesinos (los que tenían posesión provisional) de la superficie que se encuentren ocupando, de no conseguirlo, a localizar en su favor, con prelación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad" y dentro de un plazo que la propia ley determina.

En lo que respecta a dotaciones de aguas, el procedimiento implicaba un dictamen de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre disponibilidad o existencia de aguas para satisfacer las necesidades de los peticionarios (artículo 313 de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Debía recaer una resolución presidencial. En los casos de accesoión de aguas, el acuerdo era firmado por el Secretario de la Reforma Agraria (artículo 324). Hoy día los dictámenes sobre existencia y disponibilidad de aguas corresponden al organismo descentralizado denominado Comisión Nacional del Agua. Tratándose del uso de agua es necesario, obviamente, contar con la opinión autorizada de esa Comisión en fecha relativamente reciente, habida cuenta de que la realidad puede rebasar en algunos años las circunstancias tomadas en cuenta por el dictamen. En tal virtud, el Tribunal Superior Agrario adoptó por unanimidad de votos un criterio sobre esta materia en sesión del 3 de septiembre de 1992, reiterado en las sesiones del 15 y el 29 del mismo mes.

Es oportuno observar que en las dotaciones de aguas se afecta el aprovechamiento del líquido, no su fuente. Esto se desprende de varios preceptos de la Ley Federal de la Reforma Agraria. En efecto, la inspección que realizará la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a petición de la comisión agraria mixta, abarca "la localización de los aprovechamientos existentes que puedan ser afectados y de las fuentes de éstos", como se ve, el concepto de afectación alude a

los aprovechamientos, no a las fuentes. Esto se corrobora al través de los artículos 322 y 323. Aquél trata del "reajuste provisional de los aprovechamientos" y de la "ejecución de las obras limitadoras de carácter provisional que permitan realizar los aprovechamientos otorgados"; el segundo alude al "reajuste definitivo de los aprovechamientos afectados".

Por lo que toca al trámite de estos asuntos ante el Tribunal Superior Agrario, cuando el expediente llega del Cuerpo Consultivo Agrario la presidencia del tribunal dicta auto de radicación. No hay norma que prevenga, directamente, la emisión de dicho auto, ni mucho menos la notificación que luego corresponda. Empero, es evidente, conforme a los principios del procedimiento generalmente observados, que la recepción de un asunto y la asunción de la potestad jurisdiccional con respecto a éste —potestad que, por lo demás, se halla terminantemente establecida en la ley— deben expresarse en una determinación jurisdiccional que así lo manifieste, y a la que regularmente se denomina auto de radicación, de inicio o de admisión. El presidente del Tribunal Superior Agrario puede dictar dicho auto —sin que sea preciso— el acuerdo específico y expreso del colegio de magistrados, funcionando en pleno, solución que además de innecesaria sería dilatada, con apoyo en la legislación supletoria de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es decir, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que atribuye al presidente de la Suprema Corte de Justicia la facultad de "tramitar los asuntos de la competencia del Pleno" (artículo 14, fracción 11).

La antigua fracción X del artículo 27 C., que estipulaba el derecho de los campesinos a recibir tierras y el consecuente deber del Estado de otorgarlas, suscitó alguna cuestión a propósito de las resoluciones presidenciales negativas. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte se pronunció como sigue:

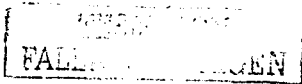
DOTACION, RESTITUCIÓN O AMPLIACIÓN DE EJIDOS, SOLICITUD DE. LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL, RESPECTIVA PUEDE SER NEGATIVA. La fracción X del artículo 27 constitucional debe entenderse en el sentido de que, tratándose de restitución, dotación y ampliación de ejidos, cuando no existan tierras afectables en

el radio de siete kilómetros, o el poblado solicitante no llena los requisitos para ser objeto de dotación, puede negarse la acción intentada, sin que ello signifique la existencia de contradicción entre la referida disposición constitucional y la resolución presidencial de carácter negativo, porque ésta se refiere a la acción intentada y aquélla a la satisfacción de las necesidades del poblado, de tal manera que aun siendo negativo el mandamiento presidencial existe la posibilidad de que se intenten nuevas acciones para obtener tierras con el objeto de colmar las aspiraciones del núcleo.¹⁹

El procedimiento culmina hoy con una sentencia del Tribunal Superior Agrario, que ha venido a sustituir, como decisión con la que concluye el procedimiento agrario, a la resolución que anteriormente correspondía al Presidente de la República. La sentencia consta de las partes ordinariamente consideradas en tal género de resoluciones jurisdiccionales, esto es, resultandos en que se hace relación de hechos y probanzas, considerandos en que se valoran las pruebas y se analizan los hechos desde la perspectiva jurídica, y puntos resolutivos, que deben abarcar todos los temas comprometidos en el litigio.

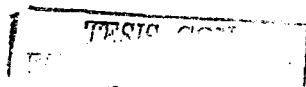
La sentencia, acto del proceso agrario de tierras y aguas que resuelve en definitiva el asunto, debe ser notificada a quienes intervinieron a título de partes. Debe serlo, asimismo, a la Procuraduría Agraria, para los efectos de su representación, y a los órganos registrales cuyas facultades se interesen en el cumplimiento de los puntos resueltos en la sentencia; así, el Registro Público de la Propiedad y el Registro Agrario Nacional. Se comunica la sentencia, igualmente, al gobernador de la entidad en que se hallan localizados el inmueble o las aguas afectadas, habida cuenta de que intervino en la primera instancia del anterior procedimiento administrativo y de que en los puntos resolutorios de la sentencia se revoca, confirma o modifica el mandamiento provisional del gobernador. Asimismo, es posible que devenga útil comunicar la resolución a otras autoridades, como pueden ser las encargadas de protección ecológica o de aprovechamiento forestal.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.R. 8847/83, Nuevo Centro de Población "21 de marzo", Mpio. de Ahome Edo. de Sinaloa, 26 de Abril de 1984



Existe, asimismo, determinaciones especiales para casos que lo ameritan. A éstos se refiere el Acuerdo 92-35/91 del Tribunal Superior Agrario, adoptado el 1º de septiembre de 1992 por unanimidad de votos, que dispone:

NOTIFICACIÓN DE SENTENCIAS A LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA EN CASO DE AFECTACIÓN DE TERRENOS PROPIEDAD DE LA FEDERACIÓN O DE LA NACIÓN. Las sentencias que dicte el Tribunal Superior Agrario sobre terrenos propiedad de la Federación deberán notificarse por oficio a la Oficialía Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria, por ser el área que viene conociendo de las compras de tierras para satisfacer necesidades agrarias, mismas que el Gobierno Federal pone a disposición de los núcleos agrarios carentes de ellas. En caso de que las sentencias afecten terrenos nacionales, el Tribunal Superior deberá comunicar tal hecho a la Dirección de Colonias y Terrenos Nacionales, dependiente de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, de la citada Secretaría, por ser aquella Dirección la encargada de llevar el registro y control sobre dichos terrenos.



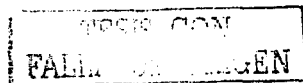
RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES

El primer párrafo del artículo 356 dispuso que "la Delegación Agraria de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer o titular los derechos relativos a bienes comunales sobre la superficie que no presente conflictos de linderos..."; y la Secretaría de la Reforma Agraria "se avocará de oficio o a petición de parte al conocimiento de los conflictos que surjan sobre límites entre terrenos de comunidades o entre éstos y los de ejidos" (artículo 367). Me refiero primeramente a los supuestos en que no surge conflicto.

La facultad de conocimiento se atribuye al delegado de la Secretaría. En cuanto a conflictos, fue función genérica de este funcionario intervenir en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades (artículo 13, fracción VII). Formulada la solicitud ante el delegado o iniciado el procedimiento de oficio, la autoridad agraria llevaba adelante a través de publicaciones, recepción de pruebas y práctica de diversos trabajos técnicos conducentes a acreditar la pretensión (artículos 355 a 359). El resultado de esos trabajos se ponía a la vista de los interesados, para expresión de éstos según conviniera a su derecho, y se recababa opinión del Instituto Nacional Indigenista (artículo 360). El Cuerpo Consultivo Agrario debía dictaminar (artículos 15, fracción 1, y 362), el secretario de la Reforma Agraria sometía al Presidente de la República la propuesta de resolución (artículos 10, fracción VII, y 362), y el Ejecutivo resolvía (artículos 3, fracción IV, y 362).

A la competencia de resolución o decisión final —dentro del procedimiento agrario— en los casos de reconocimiento y titulación, por parte de los tribunales unitarios agrarios, es aplicable lo indicado en la parte final del apartado precedente. Considérese, por otro lado, que el reconocimiento y la titulación, cuando no hay intereses en conflicto que determinen la necesidad del juzgamiento, quedan dentro del ámbito de la jurisdicción voluntaria.

Hay jurisprudencia relevante para esta materia, concebida como sigue:



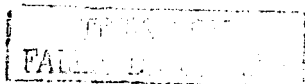
RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES. LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DE ESTE CARÁCTER NO SON CONSTITUTIVAS, SINO DECLARATIVAS DE LOS DERECHOS CUYA EXISTENCIA RECONOCEN. En los términos del artículo 306 del Código Agrario, esta Segunda Sala ha sostenido el criterio de que el procedimiento incoado para reconocer y titular los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflictos de linderos, constituye una vía de simple jurisdicción voluntaria en la que las autoridades agrarias deben constatar o comprobar que el poblado comunal promovente tiene la posesión de las tierras, por lo que las resoluciones que en estos casos se emitan, no tienen el carácter jurídico de constitutivas, sino declarativas de los derechos del poblado cuya existencia reconocen²⁹.

Si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación surgía conflicto por límites con respecto al bien comunal, cabía alguna de estas posibilidades: a) si la controversia era con algún particular, continuaba el procedimiento por la vía de restitución; y b) si la contienda ocurría con un núcleo de población ejidal o propietario de bienes comunales, proseguía en la vía de conflicto por límites (artículo 366). En cuanto a los conflictos por límites entre terrenos de comunidades, o entre éstos y los de los ejidos, se advoca al conocimiento la Secretaría de la Reforma Agraria, de oficio o a petición de parte (artículo 367)

Sustanciada el Delegado Agrario (artículos 368 y ss.), a través de notificaciones, pruebas, alegatos y estudios pertinentes (artículos 368 a 372). La Secretaría oía la opinión del Instituto Nacional Indigenista (artículo 374) y resolvía el Presidente de la República (artículos 375), en la forma y con el alcance que adelante se describe.

En estos casos se ponía, debidamente, énfasis especial en el entendimiento entre las partes; destacaba la importancia y conveniencia de la composición, considerando, con sentido realista, la extrema complejidad de los conflictos por linderos entre comunidades y el riesgo, siempre presente, de enfrentamientos entre los miembros de los grupos de población litigantes. Así, la delegación habría de

²⁹ Informe 1971, Segunda Sala, P. 29, A.R. 968267

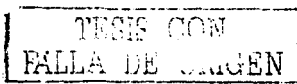


conceder a las partes "diez días para que nombren un representante propietario y otro suplente, quienes podrán celebrar convenios a fin de dar solución al problema" (artículo 370, primer párrafo).

El segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, sustituido), atribuyó al Ejecutivo Federal el conocimiento de las cuestiones que se suscitaban por límites de terrenos comunales. Para este efecto, que implicaba una capacidad de conocimiento limitada, el Presidente proponía a los interesados la resolución definitiva, que tenía una naturaleza compleja en cierta medida era una decisión de autoridad, por encima de las partes, pero por otros rasgos también constituía un proyecto sujeto a confirmación o desestimación. Si había conformidad de los litigantes, el proyecto adquiría el carácter de resolución irrevocable. De lo contrario, era impugnabile por reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de que se ejecutara de inmediato la "proposición presidencial", que así asumía la naturaleza de una verdadera resolución, aunque fuese precautoria o provisional.

En contra de la resolución del Ejecutivo, pues, se estableció el juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia (artículo 379 Ley Federal de la Reforma Agraria), autoridad que conocía bajo forma de proceso iniciado con demanda escrita de los representantes del poblado inconforme (idem) y contestación del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 380) y de la contraparte del poblado actor (artículo 381), esto es, el o los poblados litigantes en la cuestión de límites. La Suprema Corte debía "suplir las deficiencias de la demanda y de los escritos presentados por los inconformes y por su contraparte" (artículo 383). Dominado este juicio agrario, como por fortuna lo está toda la materia contenciosa agraria, por el principio de verdad material o histórica, la Suprema Corte, que suplía las deficiencias, de ser indispensable abriría para este fin "plazos supletorios de prueba que no excedan en conjunto sesenta días, hasta agotar la indagación" (artículo 383, segundo párrafo), y "hasta antes de pronunciar sentencia, la Corte (podía) mandar practicar las diligencias que estimase necesarias para mejor proveer" (artículo 385) -

Hoy día, estos conflictos quedan en la esfera de competencia material de los tribunales unitarios agrarios (artículo 18, fracción 1, Ley Orgánica de los Tribunales



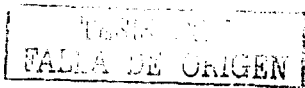
Agrarios), cuyas resoluciones son impugnables en revisión ante el Tribunal Superior Agrario (artículo 9, fracción 1). Deben aplicar las normas vigentes al momento de entrar en vigor los cambios constitucionales de 1991-1992, es decir, el texto constitucional anterior y la Ley Federal de la Reforma Agraria (primer párrafo del artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, primer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria).

Estimándose incompetente para conocer en el juicio de revisión previsto por la legislación derogada, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia remitió los expedientes respectivos al Tribunal Superior Agrario. En los considerandos de un auto de remisión, la Segunda Sala puntualiza:

a) En principio, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en particular, de la Segunda Sala, para resolver sobre conflictos de límites, derivó de lo dispuesto por la fracción VII, del artículo 27 constitucional, que preveía la procedencia del juicio de inconformidad en contra de las resoluciones presidenciales que dirimieran tales conflictos; y

b) Que como consecuencia de la reforma constitucional al artículo 27 (seis de enero de mil novecientos noventa y dos), y la expedición de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, si bien se mantuvo la competencia federal para resolver los mencionados conflictos de límites, ésta recae actualmente en los Tribunales Agrarios, dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, mediante la promoción del juicio correspondiente, que puede substanciarse en dos instancias, la primera, ante los Tribunales Unitarios, y la segunda, ante el Tribunal Superior, mediante la interposición del recurso de revisión, dejando, por tanto, de tener competencia para conocer de los mismos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Queda establecido, pues, que en estos supuestos el conocimiento corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios, no al Tribunal Superior Agrario, sin perjuicio de que éste lo asuma posteriormente, al través del recurso de revisión, en su caso



Lo anterior significa, que bajo el régimen jurídico precedente el procedimiento en caso de conflicto de límites se cumplía en dos etapas o instancias: la administrativa, hasta resolución presidencial, y la jurisdiccional, mediante juicio de inconformidad, que concluía en sentencia —inatacable— de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente, y por lo que toca a los asuntos pendientes de resolución en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocurre que el procedimiento respectivo se desenvuelve, finalmente, en cinco etapas: período administrativo hasta la resolución del Presidente de la República, trámite ya cumplido ante la Suprema Corte de Justicia, conclusión del juicio ante el Tribunal Unitario Agrario, posible revisión ante el Tribunal Superior Agrario (punto que la inconformidad combate la resolución presidencial, y por ello se puede asimilar el caso a una nulidad de resolución dictada por autoridad agraria) y amparo directo en contra de la sentencia del Tribunal Superior Agrario ante un tribunal colegiado de circuito, órgano que hoy ejerce, por redistribución de competencia con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el control de legalidad en relación con las sentencias.

Interesa el punto sobre la transferencia de expedientes relativos a problemas de límites de tierras comunales, de las comisiones agrarias mixtas a los Tribunales Unitarios Agrarios, por conducto del Tribunal Superior Agrario. Al respecto, es necesario estar a lo dispuesto por el mismo artículo quinto transitorio, es decir, los expedientes "se remitirán debidamente integrados". Es cierto que al abordar este punto, el tercer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, habla de que esos asuntos se turnaran "en el estado en que se encuentren". La parte final del artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución no aclara el punto; simplemente señala que los multitudinarios asuntos se turnaran a los tribunales, pero no dice ni "debidamente integrados", ni "en el estado en que se encuentren".

RESTITUCIÓN DE TIERRAS

El texto anterior de la fracción VII del artículo 27 Constitucional contenía una serie de estipulaciones sobre restitución de tierras a los núcleos de población. Este acto de la reforma agraria, que se mantiene en la legislación vigente, se apoya en el supuesto del despojo o la desposesión de tierras en agravio de aquellos núcleos. Hemos visto que hubo numerosas operaciones de este carácter, consumadas con la complicidad o por la indolencia de antiguas autoridades. Los despojos se vieron alentados o convalidados de facto y acaso de jure —entre otros factores— por la dificultad en que se hallaban los pueblos para acreditar, a satisfacción de la ley y de la autoridad encargada de aplicarla, sus títulos sobre las tierras codiciadas, así como la fecha y forma del despojo, presupuestos, todos ellos, de la restitución.

La anterior fracción VII del artículo 27 Constitucional estableció la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal (es decir, las comunidades), para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. En la actualidad, el último párrafo de la misma fracción VII estatuye que "la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria".

La fracción VIII resolvía y resuelve —pues no hubo reforma en este punto— la nulidad de una serie de enajenaciones, concesiones, composiciones, ventas, diligencias de apeo o deslinde, transacciones o remates realizados en los períodos que la misma fracción determina, con infracción de leyes, cuya consecuencia hubiese sido la transmisión indebida, invasión u ocupación de tierras, montes o aguas pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, ejidos o núcleos de población, etcétera. Tal estatuyen los incisos a), b) y c) de la referida fracción, con hipótesis específicas, que a continuación resumo para los efectos de este trabajo de tesis.

La fracción X del texto anterior del artículo 27 Constitucional, en la que Suprema Corte de Justicia de la Nación apoya el reparto agrario permanente, ordenó la dotación de tierras y aguas para constituir ejidos en favor de los núcleos de

población que carezcan de éstos "o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados". Aquí la dotación operó, en los términos de la Constitución, como sucedáneo de la restitución, cuando ésta devenía impracticable.

Con estos puntos se halla emparentada otra disposición, que recogía y conserva la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, no reformada, a saber: "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

En consonancia con las disposiciones constitucionales, la Ley Federal de la Reforma Agraria organizó el sistema de competencias y procedimientos relativos a la restitución. El trámite de la restitución se iniciaba de oficio o por solicitud ante los gobernadores de las entidades federativas (artículos 272 y 273), en la inteligencia de que también se llevaría adelante, de oficio, el procedimiento dotatorio para el caso de que la restitución se declarase improcedente (artículos 274 y 282). La publicación del acuerdo de iniciación de oficio o de la solicitud surtía efectos de notificación para los propietarios probablemente afectables (artículo 275), pero se haría además notificación personal a éstos cuando la solicitud enumerase los predios o terrenos objeto de la demanda (artículo 279).

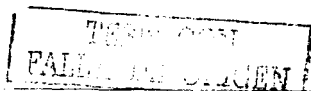
Los vecinos del pueblo solicitante debían presentar a la comisión agraria mixta "los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma de despojo de las tierras, bosques o aguas reclamados" (artículo 279). La Secretaría de la Reforma Agraria intervenía en el estudio sobre la autenticidad de los títulos exhibidos por los demandantes (artículos 280 y 281). El dictamen de la comisión agraria, que sustentaba el procedimiento (artículo 12, fracciones 1 y 11), se remitía al gobernador, para la emisión del mandamiento respectivo (artículos 9, fracción 1, y 283). El delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria completaba el expediente, en su caso, y lo turnaba a la Secretaría, quien a su vez lo sometía al Cuerpo Consultivo Agrario (artículo 16, fracción 1), para elaboración del dictamen



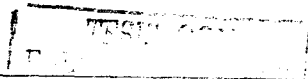
previo a la resolución definitiva por parte del Presidente de la República (artículos 8, fracción 1, y 284). Si resultaban insuficientes los terrenos restituidos para dar a todos los individuos con derechos tierras en extensión igual a la unidad de dotación, se procedería a tramitar, de oficio, un expediente de dotación complementaria (artículo 285).

En los términos de las disposiciones transitorias de la nueva legislación procesal agraria, los órganos que anteriormente conocían de los casos de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales —que es el supuesto al que se refiere la regulación transitoria de la reforma de 1992— deben concluir la integración de los expedientes respectivos. Puestos los asuntos en estado de resolución, se turnan al Tribunal Superior Agrario, que a su vez los envía, para resolución definitiva, a los tribunales unitarios, según su competencia territorial (artículos tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, tercero transitorio Ley Agraria y cuarto transitorio, fracción 1, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

En su texto original, la fracción II del artículo 13 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que fija la competencia material de los Tribunales Unitarios Agrarios, sometió a éstos los casos de "restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como los de reivindicación de tierras ejidales y comunales". Según la reforma de 1993, que estableció el texto vigente de esa fracción, compete a los Tribunales Unitarios Agrarios conocer "de la restitución de tierras, bosques, aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares". La reforma de 1993 se propuso distinguir a este respecto ante núcleos de población, por una parte, y ejidatarios o comuneros, por la otra, y reasorbió en un solo concepto, la restitución, los supuestos anteriormente considerados bajo las nociones de restitución y reivindicación, respectivamente. No se propuso cambio alguno sobre el régimen de restitución. El Constituyente Permanente sólo hizo referencia expresa, para los efectos que describen sus normas transitorias de 1992, a las restituciones de tierras comunales. En cambio, el legislador ordinario aludió a todos los casos de restitución, lo mismo de bienes comunales que de bienes ejidales. Finalmente, unos y otros quedan dentro de la



competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios. Las restituciones de bienes comunales han se resolverse en los términos de la legislación anterior a 1992, porque así lo dispone la propia Constitución, que no contiene mandamiento semejante para los supuestos de bienes ejidales.



SUSPENSIÓN Y PRIVACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS

He explicado en los párrafos anteriores los litigios generalmente reunidos bajo el concepto de "rezago agrario", que aparejan reparto o negativa de tierras, y de los conflictos por límites de bienes comunales, que tuvieron un trámite excepcional en el conjunto de los procedimientos agrarios. Aquellos quedaron dentro de la competencia del Tribunal Superior, en la mayoría de los casos, o de los tribunales unitarios, en lo que atañe a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. Otras controversias agrarias han quedado sujetas a la decisión de las asambleas de los núcleos de población, y varias más fueron colocadas bajo la jurisdicción de los tribunales unitarios.

Entre los conflictos más frecuentes figuran la suspensión y la privación de derechos agrarios, actos que afectan severamente el interés jurídico de los sujetos individuales del Derecho Agrario.

El artículo 97 Ley Federal de la Reforma Agraria establecía las causas de suspensión de derechos de un ejdatario o comunero, y el 85 las de privación de derechos "sobre la unidad de dotación y, en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización". La asamblea ejidal intervenía en una especie de primera instancia o instrucción del procedimiento, pues tenía facultades de "conocer de las solicitudes de suspensión o privación de los derechos de los miembros del ejido, oyendo a los interesados, y someterlas a la comisión agraria mixta, si las encuentra procedentes" (artículos 47, fracción IX, 420 y 421). En el supuesto de suspensión, correspondía a la comisión agraria mixta sustanciar el expediente y resolver sin ulterior recurso (artículos 112, fracciones I y II, y 425). En la hipótesis de privación, también sustanciaba y resolvía la comisión (artículos 12, fracciones I y II, y 431), pero se otorgaba recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 16, fracción V, y 432).

Vale recordar que la iniciativa de reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1983, pretendió dar mayor celeridad al procedimiento y desconcentrar la

solución de estos casos, que forman un buen número entre los que son objeto de procedimiento contencioso agrario. La exposición de motivos advirtió que "uno de los casos en que está presente en mayor grado la necesidad de facilitar a los campesinos del medio agrario la tramitación local de sus intereses, lo constituyen los juicios privativos y nuevas adjudicaciones de derechos individuales en los ejidos". Añadió que "los procedimientos actuales (que prevenían la intervención del Presidente de la República, nada menos, en la resolución privativa de derechos individuales de ejidatarios) implican un complejo mecanismo que retarda considerablemente las privaciones y, lo que es más grave, las consecuentes adjudicaciones, con serio perjuicio para los adjudicatarios, quienes por largos periodos se ven privados de seguridad y certeza jurídicas, necesarias para incorporarse plenamente al proceso productivo".

Por ello, la iniciativa sugirió que el dictamen en los juicios privativos de derechos agrarios y las nuevas adjudicaciones recayese en la comisión agraria mixta, y que la resolución final fuera de la competencia del Ejecutivo local. Este sistema no prevaleció. Otorgó a las comisiones agrarias mixtas sustanciar los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones (artículo 12, fracción 1), y al Cuerpo Consultivo Agrario, resolver en los casos de inconformidad en esta materia (artículo 16, fracción V).

En sus artículos transitorios, el decreto de reformas constitucionales y la Ley Agraria no se refieren a esta cuestión. Lo hace, en cambio, el artículo quinto transitorio de Ley Organica de los Tribunales Agrarios; dispone que los expedientes en tramite se turnen debidamente integrados —esto es, una vez agotado el procedimiento en todos sus actos, salvo, naturalmente, la resolución— al Tribunal Superior Agrario, para que éste los remita a los tribunales unitarios, según la competencia territorial de estos, a fin de que resuelvan en definitiva. Ya vimos que el penúltimo párrafo del artículo tercero transitorio de Ley Agraria contiene una determinación distinta al hablar, genéricamente, de "los demas asuntos que corresponda conocer a los tribunales agrarios"; además, en relación con los vinculados al reparto agrario, que recoge el primer párrafo de dicho precepto. Dice, en efecto, que se turnarán en el estado en que se encuentren", una vez que los

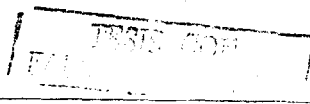
tribunales entren en funciones. Y ya señalé que en la práctica y ante la contradicción de normas y la extrema dificultad de que concluyera el trámite de los expedientes por parte de las comisiones agrarias mixtas, en trance de desaparición, los tribunales optaron por recibir los expedientes en el estado en que los enviaron dichas comisiones.

Como se ve, hay que distinguir entre los casos de privación y suspensión instaurados al entrar en vigor las reformas —que son los que se encuentran actualmente en trámite, como dice el artículo quinto transitorio Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios —, y los que se susciten posteriormente. Aquéllos conciernen a los tribunales agrarios, que deben entrar al estudio de los expedientes que reciban y dictar sentencia en cuanto al fondo; los segundos quedan sujetos a decisión por las asambleas de los núcleos de población correspondientes. Obviamente, compete a los tribunales unitarios decidir los conflictos que a este respecto —como sobre cualquier otro de la legislación agraria— se susciten entre los órganos de los núcleos de población y los individuos.

La Ley Federal de la Reforma Agraria contuvo, entre los procedimientos agrarios que regulaba, un título séptimo acerca de "Conflictos internos de los ejidos y Comunidades"; otro sector en el que hay frecuentes controversias. En primera instancia, "los comisariados conocerán de los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común" (artículo 434). El comisariado proponía —no imponía— la resolución (artículo 436). Si alguna de las partes no estaba de acuerdo con ésta, podía acudir ante la comisión agraria mixta, que dictaba resolución irrevocable (artículo 12, fracción IV, y 440).

Los expedientes relativos a las controversias parcelarias y "otras acciones agrarias instauradas que se encuentren actualmente en trámite —artículo quinto transitorio Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios — también deben remitirse "debidamente integrados" a los tribunales agrarios. La expresión "otras acciones" permite suponer que se trata de todos los procedimientos contemplados en Ley Federal de la Reforma Agraria, no sujetos a una regulación particular, puesto que no se hace ninguna distinción entre ellos. Es preciso, sin embargo, formular la salvedad de aquellos procedimientos cuya naturaleza se sustrae a la competencia natural de

los tribunales, como es el caso de los relativos a expropiación de bienes ejidales (artículos 343-349), que necesariamente culminan en una resolución del Ejecutivo. Tampoco la determinación de propiedades inafectables (artículos 350-355) puede corresponder a los tribunales, habida cuenta, además, de que ha desaparecido la figura de la inafectabilidad en vista de que tampoco existe ya el procedimiento de afectación vinculado al reparto agrario.



CAPITULO IV LEGISLACIÓN AGRARIA VIGENTE

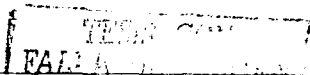
DECRETO QUE REFORMO AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1992

La versión actual del artículo 27 proviene del decreto de reformas del 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero. El 3 de diciembre de 1982, el Presidente De la Madrid envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28 y 73, fracciones XXX- D, XXXIX-E y XXIX-F. Esta propuesta planteó un "capítulo económico", dicho sea en términos generales, que renovara los textos vigentes en aquel momento. Así las cosas, el tema de la justicia agraria se ubicó en esa circunstancia.

Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial observo que "las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo".²¹ Con esas ideas, el proyecto consultó el siguiente texto: "Con arreglo a esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas que requiera el auxilio legal a los ejidatarios y comuneros en los procedimientos agrarios, la impartición expedita y honesta de la justicia agraria y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad".

En su dictamen, los diputados hicieron notar que la propuesta de adiciones al artículo 27 Constitucional atiende "a la antigua demanda del campo, cuyos exponentes más calificados han señalado que son el rezago y la inseguridad jurídica las dos grandes rémoras del progreso rural y los mayores obstáculos para impulsar la acción productiva y hacer prevalecer la equidad en favor de los campesinos

²¹ EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, Diciembre 1982, Presidencia de la Republica, t. 2, p.20



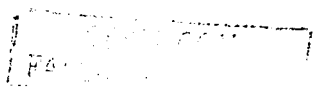
mexicanos²². Al examinar esta materia, la diputada Martha CHÁVEZ PADRÓN se refirió a las líneas generales en la evolución procesal agraria en México. Indicó que "la justicia agraria inspirada en los principios revolucionarios se diseñó desde un principio para que fuera expedita, pues no obstante... tratarse de verdaderos juicios con contienda de partes y un tercero juzgando, estos procedimientos se inspiraron y perfeccionaron en sitios procesales propios, tales como la simplificación del proceso, la máxima economía, la participación oficiosa de la magistratura agraria en favor del campesino y la suplencia de la parte que ya aparece desde la década de los veinte"²³.

Por lo que hace a la fórmula actual del artículo 27, conviene puntualizar, en primer término, que el tema de la justicia agraria se conserva en la fracción XIX. De esta, el primer párrafo es el aportado por las reformas y adiciones de 1982. Señala: "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos

En tales términos, se obliga a las instancias legislativa y ejecutiva de la República a expedir las normas conducentes a la impartición de esa justicia, sin que tal obligación culmine necesariamente —por lo que respecta a esta parte de la fracción XIX— en la institución de tribunales. De hecho, bajo el actual primer párrafo de la fracción XIX prosiguió el sistema formalmente administrativo de solución de las controversias, hasta la reforma de 1992. Asimismo, se estipulan los rasgos deseables de la justicia agraria, a saber, que sea "expedita y honesta".

Aquello —que la justicia sea "pronta"— tiene que ver con la celeridad en esta función del Estado, manifestada como un servicio público eminente —bajo la preocupación constantemente expresada, de abreviar los procedimientos y proveer a una pronta solución de los litigios, porque "justicia retardada es justicia denegada"—, conforme a una voz empleada anteriormente por el artículo 17 constitucional, que se refería a la justicia pronta y expedita. Hoy este precepto utiliza otras palabras para expresar la

²² Ibidem p. 28.
²³ Ibidem p. 173.



misma preocupación, conectada al tema del acceso del individuo a la justicia pública: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones en forma pronta, completa e imparcial...

La referencia a la honestidad —que la Constitución sólo emplea en esta norma, a propósito de la justicia, dejando con ello testimonio sobre la suprema dignidad de tal función del Estado— convoca la antigua reclamación popular sobre la calidad de la justicia —no apenas la celeridad o prontitud de los pronunciamientos, que no es bastante—, es decir, su imparcialidad, más otros datos del mismo signo cualitativo.

La fracción que ahora examinare subraya el designio de seguridad jurídica en conexión con el antiguo derecho de propiedad. Se trata, desde luego, de un derecho sustancialmente diverso de la propiedad tradicional, según se estampó en las declaraciones de derechos que prosperaron al cabo del siglo XVIII. La propiedad que nuestra Constitución consagra en este punto es el producto de una lenta y azarosa evolución histórica, con raíces indígenas y españolas, matizadas con elementos aportados por nuestra vida independiente. De ahí que se utilice una expresión menos rotunda que la de propiedad, tenencia, aun cuando otras normas —en el conjunto del sistema jurídico nacional— hablen de propiedad y distingan, como la Constitución lo hace, las formas ejidal, comunal y de dominio pleno. Estas son las formas de "tenencia" constitucionalmente consagradas, resultado del desarrollo de las instituciones políticas, sociales, económicas y jurídicas en el agro mexicano, que recogen y desarrollan las disposiciones secundarias.

La misma fracción se ocupa en prevenir la asesoría legal de los campesinos. De esta suerte previene una medida —entre varias— que resultan de la corriente social que ha informado, en diversa medida, el régimen agrario mexicano. Se trata de una previsión tutelar, que enlaza, con el último párrafo de la fracción XIX, introducido por la reforma de 1992.

El segundo párrafo de la fracción XIX, tomado parcialmente del anterior segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional —en lo que respecta a la jurisdicción federal sobre los conflictos agrarios—, y aportado, en otra parte, por la reforma de 1992, determina: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que

por límite de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente". Este es el texto que ha dado lugar a los órganos jurisdiccionales especializados y al procedimiento de aquél carácter. También es el fundamento del carácter federal del sistema sustantivo y adjetivo agrario, sustraído a la competencia de las autoridades estatales.

La iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, del Presidente Salinas de Gortari, no propuso cambios o adiciones a la fracción XIX del precepto citado, sino una nueva formulación de la fracción VII; al final de esta figuraría el actual segundo párrafo de la fracción XIX, colocado en este lugar durante el análisis parlamentario. Por otra parte, la iniciativa presidencial concluía el párrafo con las palabras "... autonomía y plena jurisdicción". En consecuencia, no se refería a los magistrados de la justicia agraria.

En la exposición de motivos de esa iniciativa presidencial de reformas constitucionales, hubo, entre otros apartados, un punto 3.2 que explica los "Lineamientos y modificaciones" que contiene la propuesta, y en ese rubro se incorpora, bajo a letra a), el designio de "Dar certidumbre jurídica en el campo"; a esto atienden, en los términos del propio documento de motivos, "el fin del reparto agrario" y "la justicia agraria". Sobre este último punto, el mismo documento puntualiza: "Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional de la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia de ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

SE
FALLA DE ORIGEN

Otras disposiciones constitucionales sobre asuntos conectados con el régimen del campo, que confieren facultades al Congreso de la Unión, son las contenidas en las fracciones XVII —uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal—, XIX —ocupación y enajenación de terrenos baldíos—, XXIX-C —asentamientos humanos— y XXIX-G —protección al ambiente y equilibrio ecológico— del artículo 73 Constitucional.

Finalmente, el nuevo párrafo tercero de la fracción XIX, también aportado por la consideración parlamentaria de la reforma de 1992, pues no se hallaba en la iniciativa presidencial, indica: "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria". Esta norma eleva a rango constitucional anteriores disposiciones secundarias acerca de la procuración social agraria, y funda la actual Procuraduría Agraria.

Todavía acerca de la materia agraria en la Constitución, es preciso indicar, en segundo término, que la Ley Fundamental dejó vigentes las disposiciones que lo estaban al entrar en vigor las reformas por lo que respecta a: a) los diversos extremos del sistema agrario, en tanto, se expedía la legislación reglamentaria de la Constitución, siempre que esas disposiciones no se opusieran a lo estatuido en el decreto de reformas (artículo segundo transitorio del decreto de reformas al artículo 17 constitucional); y b) los asuntos concernientes al llamado "rezago agrario", materia de la mayor importancia para el Derecho procesal de esta especialidad (artículo tercero transitorio del mismo ordenamiento)

Es oportuno transcribir ese artículo tercero transitorio, base de la atención actual sobre una buena parte de los litigios agrarios. Determina: "La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto".

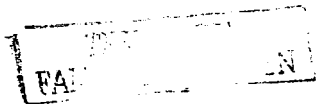


"Los expedientes de los asuntos arriba mencionados —sigue diciendo el artículo tercero transitorio—, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos que, conforme a su ley organica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior".

"Los demas asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto—termina el artículo tercero transitorio—, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnaran a estos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva".

Lo anterior implica que han quedado en vigor, sine die, los preceptos que la Constitución contuvo en las fracciones X —que instituyó el reparto agrario como obligación del Estado—, XI —órganos del reparto agrario—, XII —intervención de los gobernadores de las entidades federativas para efectos del reparto agrario—, XIII —atribuciones que en esta materia tienen la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario—, y XIV —características de las facultades de defensa de los propietarios afectados por el reparto— del texto anterior del artículo 27 Constitucional.

Esta vigencia ultraactiva —validez temporal de una norma más allá de la fecha en que cesa nominalmente su vigencia, para regular determinadas relaciones jurídicas— se contrae estrictamente a los asuntos referidos en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas, que es a lo que se suele denominar el "rezago agrario", es decir, las solicitudes de dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos y nuevos centros de población, que se hallaban pendientes de resolución definitiva —resolución presidencial— el 7 de enero de 1992, fecha en que inició su vigencia el nuevo texto del artículo 27 Constitucional, en la materia abarcada por el decreto de reformas, de conformidad con el artículo primero transitorio de éste. Cesará la vigencia ultra activa y transitoria de esas prevenciones cuando se haya resuelto en definitiva el último de los asuntos formalmente planteados hasta esa fecha.

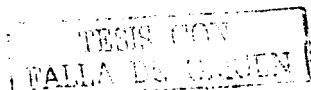


LEY AGRARIA

La Ley Agraria es el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México. Dice su artículo 1: "La presente ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria...", porque otras también lo son, aunque de diversas materias: así, la expropiación, los asentamientos humanos, el petróleo, la minería, la energía eléctrica o la energía nuclear. Se trata de una característica ley reglamentaria constitucional, queda perfectamente localizada entre los ordenamientos que "emanan" de la Constitución, a los que se refiere el artículo 133 Constitucional como "Ley Suprema de toda la Unión".

Las instituciones centrales del régimen agrario se hallan recogidas en la Ley Agraria, que considera la política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos del Derecho agrario, las formas de tenencia de la tierra, las operaciones a propósito del uso y aprovechamiento de los inmuebles rurales, y diversas instituciones llamadas a intervenir en este ámbito. En la exposición de motivos de la iniciativa, de fecha 7 de febrero de 1992, el Ejecutivo precisa los orígenes y alcances de su propuesta de ley. Se refiere, entre otras cosas, a la "seguridad en la tenencia de la tierra (como) base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural". Por ello, añade, la "iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria".

Fue discutida y lo sigue siendo la conveniencia de contar con un código procesal agrario o una ley de esta materia. Cuando existe, como ocurrió bajo el régimen anterior a la reforma de 1991-1992, una honda diferencia entre el procedimiento judicial ordinario y los procedimientos agrarios, resulta por completo natural disponer de una legislación procesal —o procedimental— específicamente agraria. En este caso hay "plenitud procesal" en el ordenamiento agrario, que es autosuficiente en términos generales, y sin perjuicio de remitir a la aplicación supletoria de otras leyes, como excepción más que como regla. Tal es, al menos, la pretensión en estos casos. Otra cosa ocurre cuando el proceso agrario se aproxima muy estrechamente al proceso ordinario —sin pérdida de algunos caracteres



distintivos—, y recibe de éste la estructura general y el régimen de las instituciones procesales. En tal supuesto cabe preguntarse por la pertinencia de un ordenamiento procesal agrario específico.

El tema ha sido oportunidad para el debate de los procesalistas. Hay quienes aseguran la conveniencia de contar con un código de procedimientos agrarios o una ley de la misma índole, en virtud de las características específicas del medio rural y del procedimiento relacionado con las controversias que surgen en éste y a propósito de las actividades agrarias. Otros tratadistas sostienen una opinión radicalmente diversa. Fue el caso del ilustre profesor Niceto Alcalá Zamora. Su pensamiento sobre el particular se encierra en una frase terminante:

“Carecería por completo de sentido que para resolver las controversias agrarias se elaborase un código aparte del procesal civil, con el que forzosamente habría de coincidir en la inmensa mayoría de sus principios y disposiciones, so pena de que el afán de ser antes cabeza de ratón que cola de león arrastrase a los ofuscados procesalistas agrarios a instaurar a cada paso divergencias caprichosas y perturbadoras”²⁴

Ahora bien, es cierto que la gran mayoría de las instituciones y diligencias procesales ordinarias operan también, sin diferencia alguna o con variantes muy escasas, en el proceso agrario. No tendría sentido, intentar un ordenamiento procesal agrario exhaustivo, autosuficiente; sería, en altísima proporción, copia del texto procesal ordinario.

También es cierto, sin duda, que hay instituciones y diligencias características del enjuiciamiento agrario, habida cuenta de la circunstancia material y personal en que éste se establece y desenvuelve. No es conveniente, de ninguna manera, ignorar “lo específico” de la materia agraria y del proceso respectivo, queriendo reducir una y otro al lecho de Procusto del régimen ordinario.

Por todo ello parece razonable el camino emprendido por la legislación vigente, en el sentido de plantear eso que he llamado “lo específico” del proceso

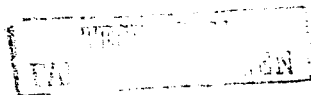
²⁴ Zeledón Ricardo, LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO AGRARIO EN IBEROAMÉRICA, en Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal (1979), México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A.C., Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979-1980, p. 679 nota 146

agrario, y aceptar la remisión a las normas procesales civiles para regular la amplia mayoría de las cuestiones que no es necesario contemplar "a manera agraria". La pertinencia de extraer ciertos temas de la ley procesal ordinaria y considerarlos bajo la óptica agraria entre las normas de este carácter, quedó de manifiesto en la reforma de 1993 a Ley Agraria.

En suma, el ámbito y el contenido de las prevenciones procesales agrarias — que parece sensato reunir en la misma codificación agraria, aunque también pudiera constituir un título o un libro especiales en el ordenamiento procesal común— deberán obedecer a la necesidad, que se advierte sólo por la experiencia. Ni código procesal agrario a rajatabla, ni subordinación, también a rajatabla, del juicio agrario sólo a las normas que conducen el proceso ordinario. Lo que importa, en fin de cuentas, es la debida administración de justicia conforme a la realidad imperiosa y a los grandes objetivos que persigue.

En relación con la estructura y, sobre todo, el funcionamiento de las instituciones que ahora interesan, se halla el Título Décimo de la Ley Agraria (artículos 163-200), denominado "De la justicia agraria". Abarca seis capítulos, a saber: I, "Disposiciones preliminares"; II, "Emplazamientos"; III, "Del juicio agrario"; IV, "Ejecución de las sentencias"; V, "Disposiciones generales"; y VI, "Del recurso de revisión".

El artículo segundo transitorio de la Ley Agraria —que conforme al primero de estos artículos entró en vigor el 27 de febrero de 1992— derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como las demás disposiciones que se le opusieran, pero también determinó que "en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada de la presente ley". El artículo sexto transitorio derogó, por su parte, la Ley de Fomento Agropecuario, salvo las normas sobre el Fideicomiso de Riesgo Compartido.



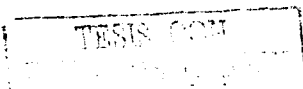
Es preciso mencionar algunas salvedades de notable importancia a la decisión derogatoria antes mencionada. Se refieren al "rezago agrario", a los certificados de inafectabilidad y al régimen de colonias agrícolas y ganaderas.

Por lo que toca a la primera cuestión —y con apoyo en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional—, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria estableció: "La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

"Por lo que hace a los asuntos relativos a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias en los que en lo futuro se dicten —resolvió el segundo párrafo—, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1992".

Este párrafo ha traído delicados problemas de interpretación, con evidente importancia práctica, en tanto el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales, al que aquí se remite, no aborda la materia que enuncia este segundo párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria. El mismo párrafo que ahora se examina alude a una doble hipótesis en todo caso concerniente a asuntos del "rezago agrario" a) que su "trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo; y b) que estén por resolverse —con los acuerdos de archivo o dictámenes negativos "que en lo futuro se dicten"—, por las autoridades facultadas para hacerlo conforme a la legislación que se derogó. En efecto, no puede tratarse aquí de los tribunales, que no dictan "acuerdos de archivo" ni emiten "dictámenes", actos que, en cambio, si competen a esas autoridades.

"Los demás asuntos que corresponda conocer a los tribunales agrarios —dice el tercer párrafo—, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo



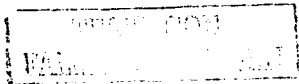
Consultivo Agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquellos entren en funciones."

Por último, el cuarto párrafo previene: "La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda". Esta determinación no es otra cosa que el traslado a la ley secundaria, para poner énfasis en la relevancia de los procedimientos transitorios conservados por la Constitución, del mandamiento recogido en la fracción XII del artículo 89 Const., que obliga al Poder Ejecutivo a "facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones". Aun cuando aquí se habla de Poder judicial, parece evidente que esa colaboración se ha de prestar a todos los órganos que ejerzan funciones jurisdiccionales en el sentido material de la palabra, aunque no se encuentren formalmente encuadrados en el Poder judicial al que se refiere el Capítulo IV del Título Tercero de la Constitución.

Por otro lado, tales auxilios han de ser solamente los compatibles con la función jurisdiccional de quien los requiere y administrativa de quien los brinda; no es lógico suponer que por semejante vía la Administración recupera las facultades materialmente jurisdiccionales que tuvo hasta la reforma de 1992.

Finalmente, la norma transitoria sólo enfatiza la colaboración debida a propósito de los asuntos turnados al amparo de la transferencia de potestades, pero en modo alguno limita a éstos el posible auxilio de la autoridad agraria básicamente la Secretaría de Reforma Agraria y sus delegaciones, más las Comisiones Agrarias Mixtas hasta su extinción, que sólo puede ocurrir cuando concluyan los trabajos que la ley pone a su cargo.

Bajo la legislación anterior, constitucional y secundaria, los pequeños propietarios podían solicitar y obtener certificados de inafectabilidad, que ponían sus tierras al abrigo de afectaciones dentro del reparto agrario, salvo que se proveyera a la cancelación de ese título por las causas legalmente estipuladas. Ha decaído la importancia de tales certificados, toda vez que concluyó el reparto agrario. Empero, conservan utilidad para fines procesales, en virtud de que "podrán ofrecerse como prueba en los procedimientos previstos por la Ley Agraria y tendrán validez para



efectos de determinar la calidad de las tierras, al igual que las constancias de coeficientes de agostadero que haya expedido la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos" (artículo cuarto transitorio).

Todavía a propósito de las normas transitorias de la Ley Agraria, procede indicar que el artículo octavo de esa naturaleza determina que las colonias agrícolas o ganaderas existentes al tiempo de expedirse el nuevo ordenamiento, podrán optar por continuar sujetas al régimen del Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas o adquirir el dominio pleno de sus tierras; en este último caso quedarán, como propiedades ordinarias, bajo la legislación civil de la entidad federativa en la que se encuentren. Por ende, el Reglamento aludido —con las particularidades que establece en materia de relaciones sustantivas, organos y procedimientos— permanecerá en vigor, sine die, mientras exista una colonia de ese carácter en el país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Además de Ley Agraria, tiene importancia primordial para el enjuiciamiento agrario la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que es reglamentaria de la fracción XIX del artículo 27 constitucional. Este ordenamiento no cede en rango jurídico frente a la Ley Agraria: es también, una ley emanada de la Constitución, a propósito de esa fracción XIX, que ordena y organiza, en el más elevado peldaño normativo, la justicia agraria. Si la Ley Agraria se ocupa en el conjunto de los temas agrarios constitucionales, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios lo hace en uno de ellos, y por mismo tiene cierto carácter especial frente a la Ley Agraria. De ahí que en caso de conflicto de normas entre la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y la Ley Agraria deba prevalecer aquélla en lo que atañe a los tribunales agrarios, no porque tenga jerarquía superior a la primera —pues ambas son iguales—, sino por su carácter de ley especial.

En la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, del 10 de febrero de 1992, el Ejecutivo manifiesta el propósito de que la "organización y estructura (de los tribunales) correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos".

La iniciativa pondera de nueva cuenta la necesidad de dar seguridad a los productores rurales, y advierte que "una de las formas de lograrlo es a través de un adecuado y eficaz sistema de administración de justicia agraria". En suma, la iniciativa "tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica en el campo y establecer mecanismos y reglas claras para la solución de controversias en materia agraria". Propone un ordenamiento accesible y claro para sus destinatarios, que de esta suerte "se convierta en un instrumento efectivo de defensa que coadyuve a alcanzar la justicia que demandan los hombres del campo".

Este ordenamiento orgánico fue promulgado el 23 de febrero de 1992 y publicado el 26 de febrero. Coincide temporalmente, pues, con la Ley Agraria. Entró

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

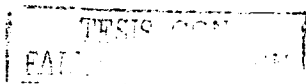
en vigor, conforme a su artículo primero transitorio, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, o sea, el 27 de dicho mes de febrero.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cuyo tema exclusivo es el de los tribunales agrarios, consta de treinta artículos principales, más cinco transitorios. En ella se cuentan ocho capítulos, como sigue: Primero, "Disposiciones generales"; Segundo, "Del Tribunal Superior Agrario"; Tercero, "De los magistrados"; Cuarto, "De la designación de los magistrados"; Quinto, "De los Tribunales Unitarios"; Sexto, "Del Secretario General de Acuerdos y demás servidores públicos"; Séptimo, "De los impedimentos y las excusas"; y Octavo, "De las responsabilidades".

Los artículos cuarto y quinto transitorios de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios son también fundamentales para el régimen procesal agrario de la etapa inmediata posterior al 27 de febrero, en lo que respecta al procedimiento para el despacho del "rezago agrario" —dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, y nuevos centros de población— y la atención de los demás casos litigiosos pendientes de solución en esa fecha.

El artículo cuarto transitorio comenzó manifestando: "En relación con los asuntos a los que se refiere el primer párrafo del artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán los expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones..." Se alude, pues, a los temas del "rezago agrario" correspondientes a procedimientos ya iniciados —o instaurados, como se decía en la legislación y en la práctica agrarias de ese momento— al entrar en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; tales eran los asuntos "actualmente en trámite", pendientes de la "resolución definitiva" que debía aportar, conforme a la misma legislación precedente, un acto decisorio presidencial, que en lo sucesivo sería un acto decisorio de los nuevos órganos jurisdiccionales instituidos por la reforma de 1992.

La norma transcrita ordena la transferencia de los expedientes "debidamente integrados" y, por ello, en "estado de resolución". Esto quiere decir, en forma



consecuente con las disposiciones transitorias de la reforma constitucional examinada, que las autoridades anteriormente encargadas de los procedimientos agrarios en la materia indicada —comisiones agrarias mixtas, gobernadores de los Estados, delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, secretario de aquel despacho, no así el Presidente de la República, "suprema autoridad agraria"— debían continuar el procedimiento en los términos del texto constitucional que se reformaba y de la Ley Federal de Reforma Agraria hasta agotar todos los actos previos a la resolución presidencial: es esto lo que apareja "integrar" los expedientes y poner los asuntos en "estado de resolución". Sólo restaría, pues, la decisión definitiva, pero no actos de procedimiento anteriores a ella.

Hay una salvedad a la integración de expedientes por la autoridad administrativa, que estipula el último párrafo del artículo cuarto transitorio, a saber: "Si a juicio del Tribunal Superior o de los tribunales unitarios, en los expedientes que reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio tribunal".

Esto implica la posible existencia de dos supuestos. Por una parte se hallan los casos en que hubiese otras deficiencias en el procedimiento, lo cual implica nuevas actividades para la autoridad administrativa hasta "integrar" el expediente y poner el asunto en "estado de resolución". Por la otra se encuentran los casos en que sólo se ha descuidado la audiencia de los interesados, supuesto que no apareja, como el anterior, devolución de un expediente para integración por la autoridad administrativa, sino atención jurisdiccional del punto ante los propios tribunales, atención que se refiere a la "audiencia" en la extensión mas amplia para asegurar derechos constitucionales de los interesados: conocimiento de la cuestión litigiosa, aportación de pruebas y producción de alegatos.

Esta norma transitoria aclara el régimen general de transferencia de expedientes, en forma estrictamente coincidente con las prevenciones constitucionales, que no esclarece, en cambio, como ya vimos, el segundo párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria. Este se refiere, sin definición bastante a los mismos asuntos del "rezago agrario".

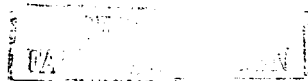


El propio artículo cuarto transitorio resuelve que esa transferencia de los negocios litigiosos agrarios se haga para que el Tribunal Superior Agrario, a su vez: "I. Turne a los tribunales unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; o II. Resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas así como creación de nuevos centros de población".

El artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios manifiesta: "Los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encuentren actualmente en trámite, se remitirán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que este entre en funciones, para que en su oportunidad se turnen para su resolución a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial".

Así las cosas, el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se está refiriendo a los asuntos en situación de trámite ante la autoridad administrativa que fue competente para conocer de ellos, salvo —únicamente— los relativos al "rezago agrario", cuyo tratamiento regula el artículo cuarto transitorio. Este artículo quinto entra en pugna con el tercer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, que estipula la transferencia de asuntos a los tribunales agrarios "en el estado en que se encuentren, una vez que aquellos entren en funciones". Ante esta doble regulación, en la práctica se ha optado por que los tribunales asuman todos los asuntos en el estado en que se encuentren ante las comisiones agrarias mixta —es decir, se prefirió la aplicación de la norma transitoria de la Ley Agraria—, que permite un tratamiento más expedito y mejor garantizado, jurídicamente, de los casos litigiosos en trámite.

Vigentes las normas que hasta aquí he mencionado, se inició con sustento en ellas el trabajo de los tribunales agrarios. Estos fueron creados e iniciaron trabajos preparatorios del ejercicio jurisdiccional, desde el 1 de abril de 1992, fecha de la designación de los magistrados integrantes del Tribunal Superior Agrario, por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y el 15 de julio y el 12 de



agosto, fechas de las designaciones de los magistrados unitarios, por parte de la Cámara de Senadores.

TESIS COM
CÁMARA DE SENADORES

REFORMAS DE 1993 LA LEY AGRARIA Y A LA LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Con apoyo en la experiencia reunida al cabo de varios meses de trabajo jurisdiccional, tanto del Tribunal Superior Agrario como de los Tribunales Unitarios Agrarios, los magistrados del Tribunal Superior Agrario plantearon al Ejecutivo Federal algunas reformas pertinentes, tanto a la Ley Agraria como a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Estas sugerencias dieron lugar a la iniciativa presidencial de reformas, del 27 de abril de 1993.

En la exposición de motivos se indicó que "a poco más de un año de haberse expedido la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, estos ordenamientos son aplicados de manera cotidiana y sistemática por los tribunales agrarios". Añade dicho documento que "la práctica cotidiana de estos tribunales recomienda la adecuación de algunas de las disposiciones procesales contenidas en estos ordenamientos, con el propósito de agilizar aún más la sustanciación y resolución de los conflictos planteados ante estos órganos jurisdiccionales".

En la exposición que hizo ante comisiones de senadores y diputados federales, en su calidad de Presidente del Tribunal Superior Agrario el Licenciado Sergio García Ramírez, el 21 de mayo de 1993, resumió la intención y el ámbito de la propuesta de reformas al través del concepto de "garantías", en efecto, todas ellas atienden, en una u otra formas, al propósito de otorgar mayores garantías al justiciable en los procedimientos agrarios. Esa misma idea fue reconocida y recogida en el dictamen presentado en la Cámara de Senadores, por las comisiones respectivas, el 9 de junio de 1993. Ese dictamen propuso varias modificaciones o adiciones al proyecto del Ejecutivo.

La propuesta devino Derecho positivo en los términos del decreto de reformas del 7 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio. Hubo algunas impugnaciones aisladas, producto del desconocimiento de las reformas o de un discurso político que discutió, a propósito de ellas y sin razón jurídica verdadera, los grandes temas sociales y económicos del momento.

Las garantías consideradas en el proyecto de reformas, y luego en las modificaciones aprobadas y vigentes, son las mencionadas a continuación. Constan en el primer informe de labores de los Tribunales Agrarios.

A) De integración adecuada y oportuna del órgano jurisdiccional y sus auxiliares: a) en general, por el sistema de nombramientos y el servicio judicial de carrera (artículo 26 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), y en particular por la suplencia de magistrados en ausencias breves (artículo 8, fracción IV, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

B) De imparcialidad y objetividad del órgano jurisdiccional: al través de la intervención de la Procuraduría Agraria —y ya no del tribunal— en la formulación de demandas por comparecencia (artículo 170 Ley Agraria); el Senado agregó el caso de las contestaciones también por comparecencia (artículo 178 Ley Agraria).

C) De competencia suficiente de los tribunales agrarios en razón de la materia: a) de los tribunales unitarios, en 1) controversias por límites de tierras en que figuren núcleos de población: se agregó el caso de asociaciones a los de pequeños propietarios y sociedades (artículo 18, fracción 1, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios); 2) restitución de tierras, bosques y aguas: se hablaba de núcleos de población y se agregó la referencia a los integrantes de éstos, así como los supuestos de ocupación indebida (ibidem, fracción II); 3) controversias relativas a los contratos de asociación y aprovechamiento sobre tierras ejidales (ibidem, fracción XI), novedad verdaderamente importante, en cuanto establece una línea de ampliación de la competencia de la justicia agraria especializada a costa de la justicia común; y 4) reversion en supuestos de expropiación (ibidem, fracción XII), con el mismo signo que el caso anterior; y b) del Tribunal Superior: 1) recurso de revisión en forma consecuente con la nueva competencia de los TUA acerca de conflictos por límites de tierras entre núcleos de población y asociaciones (artículos 198, fracción 1, Ley Agraria, y 9, fracción 1, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios); y 2) recurso de revisión de sentencias sobre restitución de tierras de núcleos de población (artículo 9, fracción II, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

D) De seguridad jurídica, en sentido estricto, a propósito de: a) calificación y aprobación por el tribunal del convenio de avenimiento en el proceso, que adquiere fuerza de cosa juzgada, o de sentencia, como se dijo en el dictamen de la Cámara de Senadores (artículo 185, fracción VI, Ley Agraria); b.) homologación y ejecución de laudos (artículo 18, fracción XIII, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios); y c) formación, por parte del Tribunal Superior Agrario, de jurisprudencia vinculante para los Tribunales Unitarios Agrarios, al través de varias sentencias (tres, en el proyecto; cinco, conforme al dictamen de los senadores) en el mismo sentido, o de la resolución de contradicción de tesis sustentadas por los tribunales unitarios.

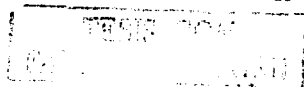
E) De conocimiento para efectos de audiencia y defensa, en materia de: a) señalamiento de domicilio para recibir notificaciones (artículo 173 Ley Agraria); b) procedimiento de notificación por edictos en forma congruente con la celeridad y las características del juicio agrario (idem); y c) empleo auxiliar y complementario de otros medios de comunicación social (idem).

F) De justicia y defensa a propósito de la prueba, en cuanto a: a) suspensión de la audiencia y medidas a cargo del tribunal cuando sea necesario para el debido desahogo de pruebas (artículo 170 Ley Agraria); y b) régimen especial acerca de la confesión de la demanda en todas sus partes (artículo 180 Ley Agraria).

G) De justicia expedita, en lo que atañe a: a) atribuciones del magistrado ponente para instruir el procedimiento en todas las causas que competen al Tribunal Superior Agrario (artículo 9, in fine Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios); y b) posibilidad de constituir una sala auxiliar del Tribunal Superior Agrario para concurrir en la solución de asuntos del "rezago", es decir, los mencionados por el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional (artículo segundo transitorio). La facultad que se da al presidente del Tribunal Superior Agrario para turnar a la Sala Auxiliar los asuntos de los que ésta deba conocer, no es otra cosa que la proyección hacia esa Sala de las atribuciones que ya tiene el citado presidente en relación con los magistrados del Tribunal Superior Agrario, según la fracción III del artículo 11 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

H) De satisfacción del interés jurídico por medio de la sentencia, que abarca: a) preservación del interés por medidas precautorias: suspensión del acto de

autoridad conforme al régimen de suspensión en el amparo indirecto (artículo 166 Ley Agraria); y b) ejecución de sentencia: resolución específica sobre la ejecución y aprobación del plano definitivo, y regulación de casos de imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia relativa a tierras de un núcleo de población, e hipótesis de inconformidad con la ejecución por parte de quien obtuvo sentencia favorable (artículo 191 Ley Agraria).



CAPITULO V

LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION AGRARIA

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el desarrollo del tema agrario aparecieron diversos órganos públicos encargados del orden agrario. A ellos se concedieron atribuciones administrativas, que les eran inherentes en virtud de su naturaleza formalmente administrativa, y atribuciones materialmente jurisdiccionales, que los investían de la autoridad necesaria para resolver los numerosos litigios relacionados con la tenencia y el uso de la tierra. Así mismo, surgieron autoridades internas de los ejidos y comunidades.

Paso a referirme a esas autoridades públicas e internas de los núcleos de población, hasta antes de la reforma constitucional de 1991 y 1992. Al estudiar el procedimiento agrario, mencionaré brevemente la intervención de dichas autoridades en los procedimientos anteriores a la reforma de 1992 y a la expedición de las leyes agraria y orgánica de los tribunales de esta especialidad.

Es interesante señalar que en alguna ocasión el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estimó que la injerencia de autoridades ejecutivas en el procedimiento agrario constituía una verdadera excepción al principio de la división de poderes; esto, con sustento en el deslinde entre el carácter formal de un poder y la naturaleza material de la atribución que en la especie se le confiere.

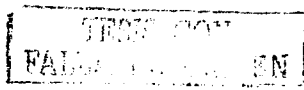
La jurisdicción agraria mexicana proviene de la Ley del 6 de enero de 1915. El artículo 4 dispone la creación de una serie de órganos para los efectos de esta ley y demás leyes que se expidieron de acuerdo con el programa político de la revolución". Tales órganos fueron la Comisión Nacional Agraria, una comisión agraria por cada Estado o territorio de la República, y los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten. Aquella Comisión Nacional "dictaminara sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinde el encargado del Poder Ejecutivo de la nación, sancionara las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos

respectivos (artículo 9). Por decreto del 19 de diciembre de 1916, que reformó la Ley del 6 de enero de 1915, el Presidente de la República fue investido como autoridad agraria. Era de su incumbencia otorgar títulos definitivos sobre las tierras restituidas o dotadas a los campesinos solicitantes. La reforma constitucional publicada en 1934 dio origen al sistema de autoridades agrarias que regiría hasta la reforma de 1991-1992, en la que figuraron: Presidente de la República, "una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución", un cuerpo consultivo, comisiones agrarias mixtas, comités particulares ejecutivos y comisariados ejidales.

Por lo que hace a las autoridades de la justicia agraria bajo el régimen jurídico anterior, Martha Chávez Padrón explica, una vez revisadas las características de aquéllas en el Derecho mexicano, "que en materia agraria los órganos y autoridades agrarias tienen un notorio aumento en sus poderes, y singularidades que la doctrina tradicional del proceso no explica, sino que dichas modalidades son adecuaciones para que se cumpla el principio eje del Derecho Agrario, que es la aplicación de un derecho de propiedad sujeto a las modalidades que dicta el interés público y que tiene una función social que cumplir"²⁵.

Hubo diversas valoraciones sobre la actuación de las antiguas autoridades agrarias. Es impertinente e injusto emitir juicios absolutos, que a todos se apliquen, de absolución o de condena. A veces caemos, sin razón, en este género de sentencias. No es debido soslayar que hubo quienes observaron un comportamiento ineficiente o deshonesto, en perjuicio de la reforma agraria y de los compromisos sociales del Estado mexicano, y tampoco es pertinente ignorar que otros muchos se desempeñaron con lealtad a la importante función que ese Estado les confirió. Ambos platillos tiene, por fuerza, la balanza. Manzanilla Shaffer hace lo que denomina "un merecido homenaje" a los "empleados y funcionarios de la primera etapa (revolucionaria del agrarismo), quienes llegaron al sacrificio de sus vidas por entregar un pedazo de tierra a los que jamás la habían tenido". En esa época, que el autor ubica entre 1915 y 1940, "se llegó a formar algo

²⁵ CHÁVEZ PADRÓN Martha. El proceso social agrario y sus procedimientos, 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1971 pp. 36-37.



que, desde el punto de vista de la ideología, significa pasional entrega al cumplimiento de la idea: la mística agraria"²⁶. En esa época, maestros rurales, empleados y funcionarios agrarios formaron el ejército libertador que poseyó una verdadera y auténtica mística agraria.

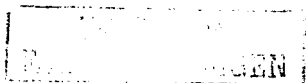
A continuación, procede mencionar las siguientes figuras:

A) El Presidente de la República, "suprema autoridad agraria", instancia decisoria en los asuntos más delicados y relevantes (fracción XIII hoy derogada, del artículo 27 constitucional). El artículo 8 de la sustituida Ley Federal de la Reforma Agraria, estipuló, siguiendo las prevenciones constitucionales, que "el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas". No obstante, existía control jurisdiccional de juridicidad de los actos del Presidente -así las resoluciones presidenciales- al través del juicio de amparo. Indicó Martha Chávez Padrón que "la autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no sólo se considera una especie de juez supremo que dicta la última resolución e interpreta las leyes, sino que tiene además facultades o legislativas en materia agraria, estas facultades se localizan en el artículo 480 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente esta en el artículo 362 (Codigo Agrario 1942) mediante el cual puede establecer interpretaciones o llenar lagunas legales, además, sabido es que el Presidente de la República puede proveer reglamentando las cuestiones agrarias, desde el Decreto de las Bases de 1821, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, y los artículos 476 y 473 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, cuyos antecedentes se encuentran en los artículos 361 y 357 del Codigo Agrario de 1942"²⁷

La intervención presidencial fue "pensada" y sirvió a cierta "racionalidad política" cuando nos hallábamos en plena época de reparto de la tierra. El Presidente, que había concentrado las promesas y los poderes de la Revolución en

²⁶ MANZANILLA SCHAFER Victor, Reforma Agraria Mexicana, 2ªed, Ed. Porrúa, Mexico, 1977, p. 120

²⁷ CHAVEZ PADRÓN Martha, El proceso social agrario y sus procedimientos, 2ª ed, Mexico, Ed. Porrúa, 1971 pp. 36-37



este ámbito, podía y debía ser visto como el gran administrador de la justicia del Estado revolucionario ante los campesinos despojados o desvalidos. Estos eran los personajes fundamentales —con los obreros— en la formación de las “grandes mayorías nacionales”, eje del Estado. La “alianza” entre campesinos y gobierno se hallaba fuertemente influida por la promesa de la tierra, que fue justamente lo que negó a aquellos el régimen prerrevolucionario.

Había que entregar la tierra, y esta entrega, en nombre de la Nación, debía quedar a cargo de la primera autoridad del país, “líder de la Revolución en marcha, que no concluye”. Si la “reforma agraria” había sido una bandera principal de la Revolución, y ésta se hallaba en el poder, era natural que el Presidente prosiguiera desempeñando un papel central en el rechazo a los antiguos métodos de tenencia y aprovechamiento de la tierra (la concentración de la propiedad raíz, que prohió la explotación de los campesinos y dio cuerpo y derrotero a la Revolución) y en el cumplimiento de las promesas revolucionarias, como heredero principal de los deberes adquiridos por los caudillos (la distribución de la tierra, medio liberador de los campesinos).

La escasez de tierras disponibles para el reparto agrario planteó severos problemas a ese modo de ver las cosas y de actuar en la continuación de la reforma agraria. Comenzó la transferencia de facultades del Presidente a otros órganos, que ejercieran la ingrata misión de negar tierras, pues no las había disponibles, a los peticionarios esperanzados. Era evidente la necesidad de actuar de esta manera: habida cuenta de los factores que condujeron a depositar en el Presidente de la República la potestad de repartir —o devolver— la tierra.

La falta de tierras para proseguir el reparto agrario masivo —un hecho incuestionable— y la impertinencia de hacer del Presidente el “negador” de la tierra, actuaron de manera decisiva para el nacimiento de los tribunales agrarios. El relevo de las magistraturas ha sido, pues, el fruto de un relevo de etapas en la vida del campo —y de México, en su conjunto—, más que el resultado de las constantes recomendaciones de los juristas.

En cuanto a la materia para las resoluciones definitivas presidenciales, de la Ley Fundamental y de la Ley Federal de la Reforma Agraria se desprendían los



siguientes asuntos: restitución o dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de los ya concedidos, creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales, expropiación de bienes ejidales y comunales, y establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades (segunda parte del artículo 8 Ley Federal de la Reforma Agraria). El profesor Gabino Fraga hizo notar que "las facultades del Ejecutivo en la resolución de los expedientes de restitución y de dotación de ejidos, que le confiere el artículo 27 constitucional, son facultades jurisdiccionales"²³. De estas atribuciones, el Presidente sólo retiene, para la materia agraria y para otras, la potestad expropiatoria (artículo 94 Ley Agraria).

B) "Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución" (fracción XI, hoy derogada, inciso a, del artículo 27 Constitucional), que lo fue el Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y, últimamente, Secretaría de la Reforma Agraria. Las atribuciones del secretario de la Reforma Agraria, como autoridad en esta materia, se detallaron en el artículo 10 Ley Federal de la Reforma Agraria.

C) Un Cuerpo Consultivo de cinco personas, designadas por el Presidente de la República (fracción XI, inciso b, del artículo 27 Constitucional), presidido por el secretario de la Reforma Agraria, que proponía al Ejecutivo Federal la designación de sus miembros, y encarado de diversos dictámenes y opiniones —además de algunas funciones decisorias— conducentes a la emisión de una resolución presidencial (artículos 14 a 16 Ley Federal de la Reforma Agraria).

D) Una comisión mixta, integrada en cada entidad federativa con representantes de la Federación, los gobiernos locales y los campesinos (fracción XI, inciso c, Constitucional), con atribuciones de sustanciación de expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como juicios privativos derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, dictamen, opinión y resolución de ciertas controversias (artículo 13 Ley Federal de la Reforma Agraria).

E) Comités particulares ejecutivos de los núcleos de población que tramitan expedientes agrarios (fracción XI, inciso d, Constitucional). Estos comités

²³ FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, E.J. Porrúa, 1ª ed., México, 1973, p. 76

particulares, integrados por un presidente, un secretario y un vocal, con sus respectivos suplentes, electos en asamblea general del núcleo peticionario, debían constituirse cuando se iniciara un expediente (es decir, un procedimiento, documentado en un expediente) de restitución, dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos o creación de nuevo centro de población (artículos 17 y 18 Ley Federal de la Reforma Agraria).

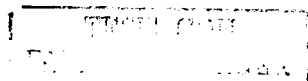
F) Comisariados ejidales para los núcleos de población que posean ejidos (fracción XI, inciso e, del artículo 27 Constitucional). Las facultades y obligaciones representativas de los comisariados se hallaban previstas en el artículo 48 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. A la luz de la nueva legislación secundaria, representada por la Ley Agraria, se conserva la figura de los comisariados ejidales y de bienes comunales, representantes del ejido o de la comunidad, estrechamente subordinados a la autoridad de la asamblea, órgano supremo del núcleo de población, de la que son órganos ejecutores (artículos 22, 23, 32, 33 y 99).

G) Gobernadores de los Estados y jefe del Departamento del Distrito Federal, con facultades para intervenir en la primera instancia del procedimiento de restitución o dotación de tierras o aguas, inclusive —estipuló la ley secundaria— dotación complementaria y ampliación de ejidos, y para ejercer la muy importante atribución de ordenar que se diera posesión inmediata a los núcleos de población, de las superficies afectables, en concepto del mismo gobernador (fracción XII, también derogada, del artículo 27 Constitucional), medida de carácter provisional o precautorio, que, sin embargo, determinaba consecuencias materiales y procesales relevantes. Las diversas atribuciones de los gobernadores de las entidades federativas y del jefe del Departamento del Distrito Federal, en su condición de autoridades agrarias, quedaron previstas en el artículo 9 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

H) Delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria, en los términos del artículo 13 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que determinó las atribuciones de dichos funcionarios, brazo territorial de la correspondiente Secretaría, a propósito de procedimientos, controversias, organización y desarrollo agrarios.

I) Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con atribuciones fundamentalmente orientadas al desarrollo de la producción en el agro (artículo 11 Ley Federal de la Reforma Agraria).

J) Otras autoridades con funciones consultivas o de opinión, como se previno en el caso de conflictos de límites comunales, en que la Secretaría de la Reforma Agraria debía escuchar la opinión del Instituto Nacional Indigenista (artículo 374 Ley Federal de la Reforma Agraria). Dentro del capítulo dedicado al régimen de las comunidades, la Ley Agraria determina que las tierras correspondientes a los grupos indígenas "deberán ser protegidas por las autoridades" (es decir, las autoridades deberán proteger a los grupos indígenas en lo que respecta a los derechos de éstos sobre sus tierras) según lo disponga la ley reglamentaria del artículo 4 y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, ambos de la Constitución.



LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO ORGANO CONCILIADOR

Aún cuando la Procuraduría Agraria no es propiamente un órgano jurisdiccional, considero necesario hacer mención de ella dentro de este capítulo, por la importancia y trascendencia de las funciones que esta desempeña dentro del proceso de impartición de la justicia agraria, haciendo la aclaración de que la Procuraduría Agraria, de conformidad con el artículo 134 de la Ley Agraria "es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria."

La Procuraduría Agraria posee importantes atribuciones, relacionadas con la justicia de la materia o ajenas a este cometido. En ella se deposita, apreciablemente, el propósito tutelar del Estado mexicano en relación con los campesinos, una vez desaparecidas las limitaciones en la tenencia y uso de la tierra que constituyeron, junto con la intervención de autoridades públicas en numerosos puntos de la actividad agraria, el mayor signo de protección bajo las leyes precedentes. En fin, la Procuraduría recoge buena parte de las atribuciones en que se cifra el carácter social que conserva el Derecho agrario.

El artículo 135 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, avocados y jornaleros agrícolas . . . cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de (la) ley" El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala que la Procuraduría "tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la Ley" (artículo 2. primer párrafo)

El artículo 4 del propio Reglamento inicia la distribución de las atribuciones de la Procuraduría en dos vertientes principales, aunque no exista entre ellas un deslinde absoluto. Efectivamente, el primer párrafo de ese precepto —informado por la fracción XIX del artículo 17 constitucional, cuya intención traslada al ámbito de la procuración de justicia—indica que la institución "promoverá la pronta, expedita y

eficaz administración de la justicia agraria, tendente a garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad rural". Luego el segundo párrafo, que anuncia una vasta serie de contenidos del quehacer institucional, manifiesta que el mismo organismo descentralizado "llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran".

Las atribuciones primordiales de la Procuraduría se hallan contenidas en el artículo 136 de la Ley Agraria y en otras estipulaciones del mismo ordenamiento. El reglamento reitera, precisa y añade funciones. Considero interesante referir las atribuciones que fija el artículo 136, clasificadas según su materia o finalidad, y agregar la serie de casos especiales de intervención de la Procuraduría que disponen otros preceptos de la Ley Agraria. En el artículo 136 figuran, pues, atribuciones de:

A) Representación y coadyuvancia, que se expresan en los deberes de coadyuvar con sus beneficiarios y representarlos en asuntos y ante autoridades agrarias (fracción 1), así como ostentar su representación en trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios, ante autoridades administrativas o judiciales (rectius, jurisdiccionales) (fracción IX). La misión representativa de la Procuraduría, al través de los abogados agrarios, tiene suma relevancia para el procedimiento contencioso agrario, en el que la Procuraduría —o esos representantes— figurará como parte formal en el juicio, sosteniendo el interés jurídico de las partes en sentido material.

B) Asesoramiento, al través de la atención de consultas jurídicas de sus asistidos en las relaciones de éstos con terceros, que tengan que ver con la aplicación de la ley agraria (fracción II), y acerca de trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios de sus asesorados, ante autoridades administrativas o judiciales (rectius, jurisdiccionales) (fracción IX).

C) Conciliación de intereses de los sujetos señalados en el artículo 135, en casos de controversia relacionada con el régimen jurídico agrario (fracción III). La tarea conciliadora tiene una doble e importante proyección. Por una parte, es una medida preventiva del juicio agrario, pues favorece la conveniente autocomposición que implica una solución parcial del litigio, y por la otra, puede también desembocar, si hay compromiso al respecto entre las partes, en una solución arbitral que se concreta en el laudo, que homologará el tribunal, para efectos de ejecución.

D) Prevención de violaciones a la ley agraria (fracción IV), otra sana medida preventiva, indirectamente, de litigios y juicios agrarios.

E) Ombudsman, en cuanto se ha conferido a la Procuraduría Agraria, siguiendo la corriente altamente favorecedora de esa figura en el Derecho mexicano, el cometido de "emitir las recomendaciones que considere pertinentes" a las autoridades agrarias (fracción IV). Parecería por lo menos impertinente que la Procuraduría emitiera tales recomendaciones a los tribunales agrarios, no sólo porque éstos realizan actividades jurisdiccionales que debieran hallarse al abrigo de esas promociones, sino porque en los juicios agrarios la Procuraduría interviene con actos procesales de parte, siempre sujetos a la jurisdicción, y no debiera pretender reforzar sus planteamientos con "recomendaciones".

F) Promoción en general ante autoridades, en cuanto debe "instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo" (fracción IV)

G) Inspección y vigilancia, que se analiza en estas actividades con el auxilio y participación de las autoridades locales, para la defensa de los derechos de sus asistidos (fracción VII); investigación sobre acaparamiento o concentración de tierras (fracción VIII), que implica una función indagatoria en preparación de las determinaciones que adoptaran otras autoridades para reducir las propiedades a los límites que la ley prevé; y atención de denuncias de comités de vigilancia sobre irregularidades en que incurran los comisionados ejidales (fracción X), tarea que encauza los asuntos hacia la atención jurisdiccional que corresponda.

H) Denuncia ante diversas autoridades —que pueden ser, según la hipótesis sustantiva que se presente, las administrativas agrarias, las jurisdiccionales agrarias o las penales— de violación de leyes agrarias (fracción IV); de incumplimiento de

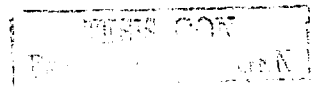
obligaciones o responsabilidades de funcionarios agrarios o de empleados de la justicia agraria (fracción VI); no se entiende por qué se hace la distinción entre funcionarios, cuando se trata de servidores públicos administrativos, y empleados, cuando vienen al caso los servidores públicos jurisdiccionales, como si la Procuraduría no pudiese denunciar a empleados agrarios y a funcionarios de la justicia en este fuero; 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 constituir delitos e infracciones o faltas administrativas (fracción X), punto acerca del cual se debe recordar que los particulares o las autoridades denuncian hechos con "aparencia delictuosa", pero la calificación de éstos como delitos incumbe sólo al Ministerio Público y a la autoridad judicial.

1) Política agraria, que se expresa en el cometido de "estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo" (fracción V), lo cual apareja tanto propuestas legislativas como su gerencias de carácter material y social.

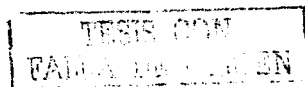
Tales son las atribuciones, clasificadas, que fija el artículo 136 de la Ley Agraria, pero la misma ley dispone, una serie de intervenciones específicas de la Procuraduría, que en rigor concretan algunas de las tareas genéricas antes señaladas, y cuya omisión pudiera desembocar en la nulidad del acto correspondiente, por vicio en su integración, que deberá ser invocada ante la autoridad jurisdiccional. Estas intervenciones son las siguientes:

- a) Opinión en caso de aportación de tierras ejidales de uso común a una sociedad (artículo 23, fracción IX, Ley Agraria).
- b) Dictamen para la terminación del régimen ejidal (artículo 23, fracción XII, Ley Agraria).
- c) Convocatoria 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 Ley Agraria).

- d) Presencia en 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 Ley Agraria).
- e) Suscripción del acta de la asamblea de ejidatarios por el representante de la Procuraduría en el caso al que se refiere el punto anterior (artículo 31, tercer párrafo).
- f) Convocatoria a asamblea del ejido, a solicitud del veinticinco por ciento de los ejidatarios, para remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia (artículo 40 Ley Agraria).
- g) Representación de los núcleos de población ante el tribunal, para solicitar la restitución de sus bienes (artículo 49 Ley Agraria).
- h) Asistencia a asambleas de ejidatarios en que se resuelva por sorteo la asignación de parcelas. El representante debe certificar el acta correspondiente (artículo 58 Ley Agraria), lo cual confiere a la Procuraduría una función de fe pública.
- i) Impugnación 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 (artículo 61 Ley Agraria).
- j) Vigilancia para que quede protegido el fundo legal del ejido con motivo del destino de tierras ejidales al asentamiento humano (artículo 64 Ley Agraria).
- k) Intervención en caso de que el ejido aporte tierras del asentamiento humano al municipio o a la entidad federativa que correspondan, para dedicarlas a servicios públicos (artículo 64 Ley Agraria).
- l) Asistencia al acto de asignación de solares a los ejidatarios (artículo 68 Ley Agraria).
- m) Opinión sobre el proyecto de desarrollo y de escritura social cuando se transmita el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en que participen el ejido o los ejidatarios (artículo 75, fracción II, Ley Agraria).
- n) Designación de comisario, si no lo hacen el ejido o los ejidatarios, cuando en una sociedad mercantil en que participan ejidatarios, también hay socios ajenos al ejido (artículo 75, fracción V, Ley Agraria)



- o) Vigilancia de la preferencia que tienen el ejido y los ejidatarios para recibir tierra en pago, cuando ocurre la liquidación de la sociedad en que participaron aquellos (artículo 75, penúltimo párrafo).
- p) Conciliación de intereses entre ejidatarios indemnizados como consecuencia de una expropiación, para definir la proporción que a cada uno corresponde en el monto de la indemnización (artículo 96 Ley Agraria).
- q) Coadyuvancia en la formulación de la demanda, cuando el actor presenta ésta por comparecencia (artículo 170 Ley Agraria).
- r) Coadyuvancia en la formulación de la contestación de la demanda, cuando el demandado presenta aquélla por comparecencia (artículo 178 Ley Agraria).



APARICIÓN DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Hablar de los Tribunales Agrarios exige referirnos también a Emiliano Zapata y a los ilustres mexicanos que elaboraron y proclamaron el Plan de Ayala, pues en él, desde entonces, se destaca ya la necesidad de crear órganos jurisdiccionales plenamente autónomos, destinados a resolver los conflictos derivados de la tenencia de la tierra. El fundamento de tal planteamiento era evidente pues haber dejado tan profunda y delicada cuestión en manos de los Tribunales del porfiriato habría sido suicida para la Revolución puesto que una de sus razones, uno de sus motivos más sentidos lo fue la lucha por la tierra, el combate al latifundio, la distribución entre los pobres de las superficies necesarias para su manutención, el desarrollo agrícola del País y la restitución de aquellos otros predios a favor de sus dueños originales que mediante innumerables abusos y maniobras les habían sido despojados desde que los primeros, españoles llegaron.

Igualmente desde entonces y por esas mismas razones resultaba claro que quien se abocara a conocer y resolver tales conflictos debía tomar en cuenta, necesariamente, todos estos factores y problemática social y poseer un espíritu de servicio, así como un claro concepto de la justicia, particularmente de aquella destinada a satisfacer las necesidades de las mayorías.

Consecuentemente se hacía indispensable establecer un mecanismo que permitiera lo más ágilmente posible llevar a cabo semejante reto, lo que habría sido imposible para órganos jurisdiccionales obligados a resolver en estricto derecho y sujetos a un procedimiento que para la materia que nos ocupa resultaba excesivamente formal, además de que la tremenda desigualdad imperante habría provocado, presumiblemente otras injusticias tan terribles o más que las que ya padecían los pobres entre los pobres.

Pero no es sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917 que se establecen con claridad, a través de su artículo 27, la filosofía y la acción que habrían de conducir el quehacer agrario a partir de ese momento, se señalan una serie de estrategias y decisiones destinadas a procurar la justicia social, la solución a los problemas que tenían su origen en el campo de México para así tratar de obtener el

desarrollo rural y en general de todos los sectores de la sociedad, pues siempre ha sido una realidad el que la estabilidad, la soberanía y la paz de cualquier nación, así como el bienestar de todo pueblo, sólo pueden lograrse y mantenerse si existe una producción alimentaria suficiente para todos.

En dicho dispositivo se reafirma de manera categórica el combate al latifundio como una acción permanente a cargo del Estado; se reiteran las acciones agrarias para restituir, dotar, ampliar y crear nuevos centros de población, y se determina también como novedoso propósito la creación y desarrollo de la pequeña propiedad garantizando su existencia, lo que implicó, por una parte, la definición de las tres formas de propiedad rural en nuestro país, y por otra, el primer límite a las acciones agrarias que hemos mencionado. Es decir, combate al latifundio y continuación y reafirmación del reparto agrario, si, pero respeto y garantía plenos a la pequeña propiedad como instituciones destinadas a contribuir a la superación del País.

Posteriormente se elaboraron diversas leyes y códigos que procuraron reglamentar más específicamente lo determinado en aquel artículo Constitucional.

En ese entorno y mediante estas reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional, surgen a través de su fracción XIX los Tribunales Agrarios para procurar "la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad" Agrega para la administración de justicia agraria, la ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de esta, por la Comisión Permanente". Al final, esta fracción señala que "la Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".

Con la misma reforma de 1992 se anuncia la terminación del reparto de la tierra, como proceso reivindicador de los derechos de los campesinos de México; pero también, consciente el Gobierno y el legislador de que la demanda de justicia seguía latente en los campesinos, se crean las nuevas instituciones para responder a esa demanda y surgen los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria, se

reestructura la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional y otras dependencias e instituciones de servicio al sector rural.

Vamos a enfocar nuestro estudio, en los Tribunales Agrarios, en esa nueva institución que surge con el propósito de hacer realidad ese viejo anhelo de justicia de los campesinos de nuestro país. Para ello, el artículo 27 constitucional establece que se han de crear órganos federales, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria. Estos órganos federales son los Tribunales Agrarios y surgen como una nueva instancia jurisdiccional, para sustituir a la vieja instancia administrativa, que antes tenía como responsabilidad resolver los problemas del campo, para dar cauce a esa nueva autoridad jurisdiccional, se instituye el Juicio Agrario, también para sustituir los viejos procedimientos mixtos administrativo-judiciales que contemplaba la anterior legislación. Esto plantea una nueva forma de impartir justicia en el campo, una nueva forma que entraña la constitución de Tribunales especializados, Tribunales que se dediquen, con pleno conocimiento de la problemática del sector, a resolver las controversias del campo. De esa forma, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y en la Ley Agraria se establecen las facultades y competencia de los nuevos órganos de justicia especializados y se instituye el procedimiento jurisdiccional agrario, como una alternativa para el tratamiento de las controversias que se den en el campo, ágil, expedita, pronta, sucinta, breve, inmediata etc.

Ahora bien los Tribunales Agrarios están divididos en dos: el Tribunal Superior Agrario, que tiene su sede en la Ciudad de México, que está compuesto por cinco Magistrados Numerarios y un Supernumerario que cubre las ausencias de uno de los Numerarios y que tiene responsabilidades muy definidas por la Ley, es el órgano regulador de la actuación de los Tribunales Unitarios, es el órgano que dicta la jurisprudencia, que ha de ser obligatoria para los Tribunales Unitarios, es el órgano que administra a los Tribunales Agrarios. En la Ley Orgánica encontramos la relación de las facultades y de la competencia del Tribunal Superior.

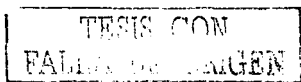
Quiero destacar que el Tribunal Superior Agrario, por mandato de las disposiciones transitorias de la nueva legislación, tuvo que asumir el compromiso de resolver la carga de expedientes que se encontraban instaurados al modificarse la



legislación y que se ha denominado dentro del sector como el "rezago agrario". Un rezago agrario constituido por decenas de miles de expedientes que estaban instaurados y que no habían culminado su procedimiento con una resolución. Cuando se toma la decisión de culminar el reparto, el legislador prevé que hay demandas planteadas por los campesinos que no se debían mandar al archivo, sino que debían concluir con una determinación de la autoridad competente y entonces la autoridad administrativa, (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Presidente de la República) deja de tener autoridad para resolver esos expedientes que ya estaban instaurados y se encarga la resolución al Tribunal Superior Agrario, pero solamente una parte de ese rezago. Me refiero a los expedientes de dotación y ampliación de ejido y de creación de nuevos centros de población. La otra parte del rezago agrario, que eran los expedientes de bienes comunales, de restitución de bienes comunales, de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de otras acciones agrarias como la suspensión de derechos, los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, los juicios de pérdida de derechos del núcleo a las tierras, las nulidades de actos y documentos que contravenían las Leyes Agrarias etc., una serie de procedimientos que contemplaba la vieja legislación y que se encontraban en trámite y que no podían ni debían mandarse al archivo, porque era negarle la justicia a los campesinos. Entonces el legislador resuelve que sea el nuevo órgano de justicia el que dicte las resoluciones definitivas de esos expedientes. Y así se establece, desde las disposiciones transitorias, una diferenciación entre la competencia del Tribunal Superior Agrario, para resolver cierto tipo de expedientes y la de los Tribunales Unitarios.

Al emitirse la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se especifican nuevas diferencias de competencia entre el Tribunal Superior y los Tribunales Unitarios. Así vemos que en las controversias agrarias se establecen 2 tipos de procedimientos.

el procedimiento uninstitucional, en donde únicamente interviene el órgano Tribunal Unitario Agrario, y el procedimiento biinstitucional en aquellos casos en los que interviene el Tribunal Unitario como autoridad resolutora, y el Tribunal Superior

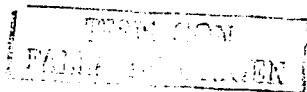


Agrario como autoridad revisora, y son tres casos nada más en los que se da esta circunstancia. Estos tres casos son cuando se trata una sentencia dictada en un juicio agrario donde se resuelva un conflicto por límites, entre un núcleo agrario y otro, o entre un núcleo y pequeños propietarios o, ahora, asociaciones o sociedades propietarias de tierras. El segundo caso es cuando se resuelve un juicio de restitución, dentro de la nueva Ley Agraria no restitución de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque ese tiene otro procedimiento. Cuando el Tribunal Unitario Agrario resuelve un expediente de restitución de tierras ejidales o comunales, se pueden dar dos circunstancias que se trate de un juicio iniciado por un ejidatario o un comunero en particular, o que se trate de un juicio restitutorio iniciado o por un Órgano de representación de un núcleo agrario. Cuando la sentencia resuelve la situación de un núcleo agrario, ahí procede el recurso de revisión, cuando la sentencia resuelve el derecho individual de un ejidatario o de un comunero, ahí no procede el recurso de revisión. El tercer caso de revisión se da cuando la sentencia del Tribunal Unitario resuelve un juicio de nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias. Después de esos tres casos todos los demás asuntos que tienen que conocer los Tribunales Unitarios son uniinstanciales, el Tribunal Superior Agrario no tiene ingerencia en esos expedientes. Esto es muy importante para los efectos del combate a las resoluciones de los Tribunales Unitarios.

Conveniente subrayar el método o mecanismo de designación de Magistrados integrantes de tales órganos, así como el hecho, que quizá para algunos sea irrelevante, de que se hable precisamente de Magistrados y no de jueces, queriendo con ello, como bien lo destaca el jurista Sergio García Ramírez, precisar la importancia que el legislador quiso darle a dicha investidura pero sobre todo a la Institución y a la materia objeto de análisis.²⁹

Así, la materia agraria adquiere, en el rango del derecho, específicamente en la majestad de la jurisdicción, la jerarquía que le corresponde y merece, sin que por ello se vea en riesgo, por ningún concepto, la justicia social.

²⁹GARCÍA RAMÍREZ Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Ed. Porrúa, 3ª ed, México 2000, P.105-113



COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

De los Tribunales Unitarios Agrarios.

La sede normativa natural para la atribución de competencia a los tribunales es la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En dicho ordenamiento, el artículo 18 fija las hipótesis de competencia material de los tribunales unitarios. Sin embargo, otros preceptos del sistema jurídico agrario incluyen diversos supuestos de competencia material. El artículo 18 de la Ley Orgánica establece las siguientes hipótesis, los cuales anuncio a continuación haciendo algunas observaciones a algunas de estas. Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

I) De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comuna, y de estos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

Aquí el conflicto ocurre entre ejidos, o entre comunidades, o entre ejidos y comunidades. Se trata, pues, de un conflicto colectivo, pues afecta a personas morales o Colectivas del Derecho agrario, no a individuos ejidatarios o comuneros, cuyos litigios se hayan considerados separadamente. Originalmente, esta fracción se refería sólo a pequeños propietarios y sociedades. Era conveniente añadir de modo expreso, como lo hizo la reforma de 1993, a las asociaciones, personas morales que pueden contar con derechos dominicales sobre tierras y que, por lo mismo, pueden tener litigio de linderos con ejidos o comunidades.

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

Amerita comentario esta fracción, cuyo texto es resultado, también, de la reforma de 1993. Antes de ésta, la fracción II decía: "De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales".



Obsérvese que el texto anterior, al referirse a la restitución, sólo hablaba de núcleos de población, no así de los individuos que los integran; por otro lado, aludía a reivindicación de tierras ejidales o comunales. La fórmula no parecía suficientemente clara o comprensiva. En consecuencia, se optó por modificarla en los siguientes extremos:

a) Se alude exclusivamente a "restitución", como propósito de la acción y de la sentencia requerida, y bajo este concepto se incorporan todas las hipótesis en que el pretendiente de justicia intenta recuperar un bien que le pertenece.

No está de más recordar que a lo menos en un caso la legislación anterior identificaba la reivindicación con la restitución.

b) Entre los actores se menciona, para evitar dudas y soluciones contradictorias, la categoría de individuos integrantes de los núcleos de población, esto es, los ejidatarios y los comuneros.

c) Se precisan la fuente y el sujeto de los que procede la ocupación de las tierras, bosques y aguas cuya restitución se reclama: el acto respectivo puede provenir de autoridades o de particulares, como ha ocurrido o puede suceder. Por lo que hace a aquéllas, puede tratarse de autoridades administrativas o jurisdiccionales.

III) Del reconocimiento del régimen comunal.

Vale añadir aquí otros supuestos de competencia no previstos en el artículo 18, pero estrechamente vinculados con la hipótesis a la que se refiere esta fracción. Esto sucede con la restitución, el reconocimiento y la titulación de bienes comunales, determinados en el primer párrafo del artículo tercero transitorio del decreto que reformó, en 1992, el artículo 27 constitucional, vinculado con el primer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria y, especialmente, la fracción 1 del artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que asigna a los unitarios la decisión en aquellas cuestiones. Tal ocurre, asimismo, con el artículo 49 de Ley Agraria, que asigna a los tribunales agrarios el conocimiento sobre restitución de bienes a núcleos de población comunal.



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

Cuando aquí se habla de autoridades agrarias, es claro que sólo se involucra a quienes tienen este carácter en el Estado Mexicano, es decir, a autoridades públicas u oficiales que tienen, por mandato de la ley, atribuciones en materia agraria, aunque su denominación no incluya esta calificación. Lo son, incontestablemente, los funcionarios de cualquier ámbito del Estado que deben aplicar normas agrarias con el objeto de actualizar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones de Derecho agrario.

V) De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales.

Tienen este carácter tanto las tierras pertenecientes al ejido o a la comunidad, y aprovechadas por éstos, como las usufructuadas por los ejidatarios o utilizadas por los comuneros. Esta fórmula legal está tomada, casi literalmente, del segundo párrafo de la fracción IX del artículo 27 constitucional, cuando estipula que son de jurisdicción federal "todas las cuestiones... relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades".

Bajo este concepto es posible encuadrar las contiendas relativas a privación de derechos agrarios. Hoy día estos asuntos son de la incumbencia de las asambleas ejidales, en los términos de la fracción II del artículo 23 la Ley Agraria.

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

Nos hallamos aquí ante una fórmula extraordinariamente amplia, que califica a la controversia bajo dos factores: por una parte, que se trate de conflicto agrario, y por tal debemos entender las que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones agrarias, por la otra, que vengan al caso, como contendientes entre sí, sujetos correspondientes a determinadas categorías subjetivas del Derecho agrario,

a saber: ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados; se agregan también los órganos de los núcleos de población.

VII) Controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales o comunales.

Este es el ámbito del Derecho sucesorio agrario. Es preciso tener en cuenta una serie de normas sobre la transmisión de derechos mortis causae, que en el Derecho agrario tienden a mantener el inmueble sin divisiones, para evitar la pulverización de las propiedades y garantizar la productividad en el campo.

VIII) De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional

Aquí entran en la escena ciertos actos con relevancia histórica, principalmente, cuya relación no fue afectada en la reforma constitucional de 1992. La fracción VIII del artículo 27 comprende, en términos generales, tres hipótesis de nulidad absoluta, pues la propia Constitución dispone: "Se declaran nulas... ": a) enajenaciones de tierras, aguas y montes de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, en contravención de la ley del 25 de junio de 1856 y otros ordenamientos aplicables; b) concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, desde el 1 de diciembre de 1876, con las que se hubiesen invadido y ocupado ilegalmente tierras de pueblos, rancherías o comunidades y núcleos de población; y c) diversas diligencias con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de ejidos, terrenos de común repartimiento y otros pertenecientes a núcleos de población.

La fracción IX abarca un supuesto de características diferentes, a saber, la posible anulación de la división o reparto aparentemente legítimos entre los vecinos de algún núcleo de población, en los que haya habido error o vicio. Se trata, en esta especie, de una nulidad relativa, reclamable por determinado número de los vecinos que estén en posesión de los terrenos materia de la división.

IX) De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria, en agravio de los sujetos a los que debe asistir, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaces e inmediatamente subsanadas.

La Procuraduría ejerce determinadas funciones supervisoras o promotoras ante diversas autoridades agrarias, de donde deriva su carácter de ombudsman agrario, y en contrapartida los tribunales cuentan con atribuciones para vencer la inercia de la Procuraduría en el cumplimiento de sus atribuciones.

Se trata de una facultad que se ejerce previa demanda del sujeto afectado, y se refiere solamente a conductas omisivas de la Procuraduría, no a conductas activas de ésta, aunque de ellas pudiera derivar perjuicio para los reclamantes potenciales.

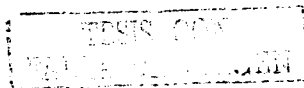
X) De los negocios agrarios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.

La jurisdicción voluntaria no es, propiamente, una actividad jurisdiccional, aunque se encomiende a un tribunal. Se trata, más bien, de una función administrativa conducente al cercioramiento sobre ciertas situaciones, hechos u objetos, en previsión de conflictos o con independencia de futuras controversias. En todo caso, la jurisdicción voluntaria no implica la existencia de un litigio, y por lo tanto tampoco apareja un contradictorio entre partes, que sostienen encontradas pretensiones, ni culmina en una sentencia, medio procesal de componer el litigio.

Ni el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios ni la Ley Agraria regulan el procedimiento de la jurisdicción voluntaria. Por lo tanto, es preciso acudir a la ley supletoria, que lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles. El artículo 530 del Código Federal de Procedimientos Civiles estatuye el contenido de la jurisdicción voluntaria, en su concepto general, al que debemos enlazar los supuestos específicos del régimen procesal agrario. Dice ese precepto: "La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del juez sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas"

XI) Controversias relativas a los contratos a que se refiere el artículo 45 de Ley Agraria.

Esta atribución deriva de la reforma de 1993 y corresponde justamente, al propósito de ensanchar de manera conveniente el ámbito de competencia de los



tribunales especializados, en forma que puedan conocer de la más amplia gama de relaciones jurídicas a propósito de actividades agrarias.

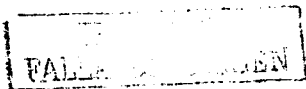
Los contratos previstos en el artículo 45 de la Ley Agraria revisten especial importancia, tanto en sí mismos, como en su conexión con la nueva política a propósito del agro. Se trata de contratos que tienen por objeto tierras ejidales: de asociación o aprovechamiento en relación con tierras de uso común, celebrados por el núcleo de población ejidal, y del mismo carácter en relación con tierras parceladas, celebrados por los ejidatarios titulares de ellas

XII) De la reversión a los que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria.

La reversión se halla vinculada a la expropiación de tierras ejidales para atender un fin de utilidad pública. Se plantea la reversión —esto es, la entrega del bien expropiado a una persona o institución diferente de aquella en cuyo favor se hizo la expropiación— cuando el bien se destina a un fin distinto del previsto en el acto expropiatorio, o cuando no se ha cumplido la causa de interés público. En tales extremos, se constituye en actor el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para acreditar la desviación o el incumplimiento y obtener que el bien expropiado se incorpore en su patrimonio. El artículo 97 de la Ley Agraria se limita a esta prevención acerca de la reversión, que trataba con mayor detalle el artículo 126 de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria.

XIII) De la ejecución de convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables.

Esta fórmula se incorporó en 1993. Obedece a la necesidad de establecer la naturaleza y las consecuencias jurídicas de las resoluciones que adopten instituciones o particulares, ajenos al tribunal, a propósito de litigios agrarios. La letra y el espíritu del Derecho agrario favorecen grandemente la composición entre los litigantes y, en todo caso, el arreglo de sus diferencias mediante la intervención de un tercero que, a título de árbitro, dirima la controversia y emita un laudo que funciona



como acto equivalente del pronunciamiento jurisdiccional. Este es un ámbito natural para el desempeño de la Procuraduría Agraria.

Ahora bien, el juicio arbitral su enlace con la jurisdicción formal del Estado se hallan previstos en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no así en el Código Federal de Procedimientos Civiles, que es de aplicación supletoria con respecto a la Ley Agraria en lo que atañe al juicio agrario. En tal virtud, se estimó indispensable estipular que el tribunal agrario cumpliría dos actividades una vez emitido el laudo por el árbitro designado por las partes: a) verificación de que el laudo se encuentra apegado a Derecho e incorporación del mismo a la calidad de mandamiento jurídico individualizado, y b) ejecución de ese laudo, que, en tal virtud, adquiere la misma eficacia de una sentencia formal; para ello el juzgador público agrega a los poderes ejercitados por el árbitro la facultad que éste no tiene.

XIV) Los demás asuntos que determinen las leyes. Este texto, acostumbrado en los ordenamientos acerca de atribuciones, facultades o deberes de las autoridades, remite a otras normas. En ellas se recogen casos de competencia no previstos en el artículo 18 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Del Tribunal Superior Agrario.

En seguida señalaremos las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Superior Agrario, esto es, el ámbito de su competencia, determinado según diversos criterios que la legislación previene. En este punto destacan dos sectores, a saber: la competencia ordinaria permanente del Tribunal Superior y la competencia excepcional o transitoria que éste ejerce para el conocimiento y la resolución sobre determinado conjunto de asuntos. Corresponden éstos a temas previstos por la anterior legislación anterior agraria, pendientes de solución.

Competencia especial o transitoria



En torno a lo dicho en el párrafo anterior, recuérdese que el reparto de tierras fue el gran propósito histórico de la reforma agraria, según resultó del proceso social revolucionario.

En 1991-1992 varió el rumbo del Estado Mexicano en este orden de cosas. La reforma constitucional de esos años estimó concluido el reparto agrario y emprendió otras formas de acción agraria. Para ello, el legislador constituyente permanente tomó en cuenta una serie de factores socioeconómicos que sustentaron, expresamente, el nuevo rumbo adoptado.

Se hizo ver, por una parte, que el crecimiento de la población en general y de la campesina en particular hacía imposible, prácticamente, la continuación indefinida del reparto agrario. Aumenta la población, no la tierra, se subrayó.

Por lo antes dicho desapareció el reparto agrario en el texto del artículo 27 constitucional reelaborado en 1991-1992. Ahora bien, al expedirse la nueva legislación continuaba pendiente la decisión de millares de peticiones de dotación, ampliación o nuevos centros de población, presentadas al abrigo de la legislación que se estaba derogando. No se quiso cerrar, tabla rasa, la atención de estos casos, que hubiera determinado, sin duda, grandes injusticias. Tampoco era posible continuar el conocimiento de ellos a la luz de la nueva legislación, que ya no contiene disposiciones sobre reparto agrario en el sentido del anterior Derecho sobre los asuntos del campo. Por ello, se dispuso que continuaran los procedimientos instaurados en este sentido según las normas procesales del régimen anterior, con algunas salvedades, y para resolución de las nuevas autoridades de la justicia agraria.

De este modo surgió una competencia transitoria y especial del Tribunal Superior Agrario, que relevó en sus atribuciones decisorias al Presidente de la República, suprema autoridad agraria del antiguo Derecho, facultado para resolver en definitiva las controversias que ahora examino.

Esta competencia especial y transitoria del Tribunal Superior Agrario quedó estatuida en varias disposiciones de naturaleza asimismo transitoria, correspondientes a la legislación vigente en 1992. Entre ellas existe unidad de fondo, aunque no absoluta coincidencia procesal. En cambio, no se encuentra estipulada

dicha competencia entre los rubros de atención ordinaria e indefinida del Tribunal Superior, que figuran en el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La disposición capital sobre esta materia se halla en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional. El primer párrafo dispone que las autoridades a cargo de los anteriores procedimientos de reparto agrario continuarán "desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto".

El siguiente párrafo del mismo artículo resolvió que aquellos asuntos del género descrito, pendientes de resolución definitiva al entrar en funciones los tribunales agrarios creados por la reforma constitucional, "se pondrán en estado de resolución se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior".

Por su parte, el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fija la competencia específica de los órganos de la justicia agraria a propósito de los asuntos previstos en la norma transitoria constitucional. Nuevamente se refiere a asuntos que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva". Indica que los expedientes respectivos se turnarán al Tribunal Superior Agrario para que éste turne a los unitarios para su resolución.

Competencia ordinaria y permanente

El artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece la competencia en materia jurisdiccional del Tribunal Superior Agrario, y la letra dice: "el tribunal agrario será competente :"

I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras



suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

Se trata, como vimos al examinar la competencia del órgano de primer grado, de conflictos estrictamente colectivos: los contendientes son, en todo caso, núcleos de población. Aquí viene al caso también un conflicto en el que figura, por una parte, una persona moral de Derecho agrario, el ejido o la comunidad, y por el otro, una persona moral de Derecho común o de Derecho agrario, o bien, un individuo. Esta fórmula proviene, por lo que toca a la mención de asociaciones, de la reforma de 1993, según se dijo al examinar el texto relativo a las atribuciones de los tribunales unitarios.

II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal.

Esta norma también procede, en sus términos actuales, de la reforma de 1993. Al respecto, obsérvese que la competencia correlativa del tribunal unitario, que se localiza en la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cubre ampliamente tanto la restitución reclamada por núcleos de población, como la requerida por los integrantes de éstos, individualmente. Ahora bien, es obvio que revisten mayor importancia y delicadeza —al menos, por regla general— las cuestiones restitutorias colectivas que las individuales. De ahí que sólo sean revisables las sentencias sobre restitución de carácter colectivo (a núcleos de población) y no las de naturaleza individual (a ejidatarios o comuneros).

III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Se trata de autoridades públicas, del Estado mexicano, no de los órganos de la comunidad, "autoridades sociales". Para controvertir las determinaciones de éstas existe otro espacio en la competencia de los tribunales unitarios, marcado por las fracciones VI y VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.



Ahora viene al caso la segunda instancia del proceso contencioso administrativo agrario.

IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios.

Corresponde al Tribunal Superior Agrario, también en concepto de atribución jurisdiccional, vinculada con la organización jerárquica de la justicia agraria, conocer y resolver en diversas controversias que se suscitan a propósito de la actividad jurisdiccional de los tribunales inferiores, e incluso de sus propios integrantes. Tales son los casos de la cuestión de competencia y de la determinación sobre el impedimento que tiene un juzgador para resolver cierto litigio.

V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el Tribunal Superior resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

VI De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios.

VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos.

Este es una especie de recurso o remedio jurisdiccional que se dirige a vencer la negligencia en el despacho de los asuntos que competen a un tribunal unitario. A diferencia de los recursos en sentido estricto, la excitativa no apareja la consecuencia de que una resolución combatida sea retirada o alterada por el órgano

que resuelve el recurso, trátase del mismo que dictó la determinación impugnada, trátase de otro diferente y supraordenado. En la especie no existe la resolución que es debido emitir. No hay actividad desviada del órgano de justicia, sino inactividad, que constituye, es cierto, una forma de desviación en el cumplimiento de los deberes funcionales.

VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran. Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

Otra atribución jurisdiccional del Tribunal Superior Agrario, con destacada importancia, es la correspondiente a la facultad de atracción de conocimiento, que le atribuye el artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. El legislador agrario estipuló que "el Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario" (artículo 10 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

El Tribunal Superior tiene la potestad de atraer el conocimiento de un asunto, pero no el de declinar en los unitarios la decisión en juicios que incumben al Tribunal Superior.

A este respecto, la decisión del Tribunal Superior es discrecional, pero no arbitraria. Le obliga la noción legal de juicios agrarios que por sus características especiales— . ameriten" la atracción hacia el Tribunal Superior y la consecuente exclusión de conocimiento por parte del unitario. Así las cosas, el Superior deberá establecer la razón que le asiste para considerar que un asunto tiene "características especiales", de forma tal que resulte pertinente alterar la regla general sobre competencia en virtud de la materia y el grado.

La atracción se pone en movimiento mediante instancia de alguno de los integrantes del propio Tribunal Superior o por petición fundada del Procurador Agrario. No se atribuye la misma facultad promotora a los magistrados de tribunales unitarios. El requisito de "petición fundada" se predica sólo del planteamiento del

Procurador, pero parece obvio que también la promoción ante el Tribunal de alguno de sus miembros, y la propia determinación de éste, deben hallarse debidamente fundadas, pues en todo' caso han de acreditar las "características especiales" que reviste el asunto cuya atracción se propone.

La decisión final queda a cargo del Tribunal, exclusivamente, y por ello éste puede atender favorablemente o desechar la petición de sus propios magistrados o del Procurador.



DE LOS JUZGADORES

Siempre ha preocupado la integración y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Se quiere, con razón sobrada, asegurar que la designación de los juzgadores, en todos los niveles de la magistratura, recaiga en personas idóneas para el desempeño de esta elevada misión. Se busca, no menos, que los juzgadores sean independientes de influencias e injerencias que menoscaben su natural independencia y alteren el curso imparcial y objetivo de la justicia. Para ello la ley provee, desde el peldaño constitucional, una serie de garantías judiciales: independencia, inamovilidad y remuneración equitativa, que son, en rigor, garantías en favor de los ciudadanos, por cuanto redundan —o debieran redundar— en seguridad jurídica para éstos.

La reforma constitucional de 1992, instituye por primera vez en México, Tribunales especializados encargados de la impartición de la Justicia Agraria, la fracción XIX de ese precepto fundamental nos dice: "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará a la asesoría legal de los campesinos.

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

El mismo artículo dispone infine, el establecimiento de un órgano que tiene la atribución de procurar la justicia a los sujetos agrarios que se previenen en la ley.

Como puede advertirse la designación de los Magistrados Agrarios, no es de elección popular o una facultad del Ejecutivo, sino que tanto este poder como el Legislativo, en el marco de un equilibrio constitucional, intervienen la integración del

cuerpo de Magistrados, primero haciendo la propuesta de los candidatos y el segundo designando a quienes reúnan los requisitos exigidos por la ley. En este caso, el órgano investido para llevar a cabo tal designación, lo es la Cámara de Senadores, durante el período de sesiones o en los recesos de ésta, la Comisión Permanente, conformada con Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

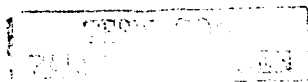
Procedimiento para la designación de magistrados

Para la designación de Magistrados, la Ley Orgánica que rige a los Tribunales Agrarios dispone el procedimiento siguiente:

- a) El Presidente de la República, propondrá una lista de candidatos, de la cual la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, deberá elegir a los Magistrados.
- b) Recibida la propuesta del Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, deberán resolver en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentarios aplicables o mediante procedimiento que al efecto acuerden.
- c) En caso de que no se apruebe la designación del número de Magistrados requerido, el Ejecutivo Federal enviará otra lista para completar el número necesario; y finalmente.
- d) Los Magistrados que hubieren sido designados, rendirán su protesta ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, y durarán en su cargo seis años.

Requisitos para ser magistrado

En cuanto a los requisitos para el nombramiento de funcionarios judiciales, esto es, el conjunto de condiciones o factores que integran la capacidad subjetiva en



abstracto, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios determina una serie de condiciones, aplicables a los magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios indistintamente. La exposición de motivos de esa ley señaló que al estipular los requisitos de nombramiento, "se busca que la administración de justicia en el campo esté a cargo de personas de notoria capacidad y reconocida probidad". La ley orgánica consultada, establece que los Magistrados deberán reunir los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano en el pleno goce de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años, cumplidos el día de su designación.

Cabe hacer notar que se requiere la plenitud de ejercicio de derechos civiles en general, pero pudiera hallarse suspendido o privado el sujeto del ejercicio de alguno o algunos que no entorpecieran la función a su cargo, pero esta suspensión o privación podría empañar el buen concepto público: *verbi gratia*, la patria potestad o la tutela. Nuevamente se observa que para la designación de juzgadores la ley contempla la misma edad requerida para el desempeño de cargos de muy elevada responsabilidad, como en el caso de los secretarios del despacho

II. Ser Licenciado en Derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de designación.

Como se advierte de la lectura de las fracciones II y III del artículo 12, el legislador no ha exigido de los magistrados experiencia especialización materia agraria, o bien, en general, en cuestiones jurisdiccionales, ni cierto desempeño dentro del servicio público.

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

Concepto que se refiere más a la fama o prestigio del sujeto que a su comportamiento, aunque aquél sea, por lo general, consecuencia de éste.

Inamovilidad de los magistrados

Al concluirse los seis años de la designación, los Magistrados serán inamovibles en el ejercicio de sus funciones, siempre que fuesen ratificados, en cuyo



caso, su retiro se producirá al cumplir los setenta y cinco años de edad o por padecer alguna incapacidad física o mental.

La Reforma Constitucional en esta materia, dispone que los Tribunales Agrarios estarán dotados de autonomía y plena jurisdicción; esto en clara referencia de que, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, no podrán de ningún modo interferir en la decisión que tomen los Magistrados en los asuntos de su competencia, con lo cual se asegura su independencia.

Al estudiar la independencia del Poder Judicial, se ha visto que ella es una de las condiciones requeridas para obtener una buena administración de justicia; debe, entonces garantizarse esa independencia, estableciendo a favor del Magistrado disposiciones que aseguren su estabilidad en el cargo, su posición económica y su retiro. Pero hay que advertir que estas garantías no están establecidas en interés de la persona del juez, sino para asegurar la independencia de sus funciones, de modo que a él corresponden en primer término respetarlas y hacerlas respetar.

Por mi parte, creo que estas garantías se establecen no sólo en interés de la persona del Juez, sino para darle mayor autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones y asegurar una mejor impartición de justicia.

Los Magistrados reciben una remuneración fijada por la ley, siéndole prohibido aceptar dádivas de los litigantes; pero la inamovilidad sería insuficiente para asegurar su independencia si al mismo tiempo no se estableciera la prohibición de disminuirle el sueldo.

En el sentido expuesto se pronuncia nuestra Constitución Federal al disponer en el artículo 94 octavo párrafo, que: "La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electores, no podrá ser disminuida durante su cargo"; y en lo que corresponde a los Magistrados Agrarios, su Ley Orgánica previene en el artículo 14 que: "Los emolumentos de los Magistrados no podrán ser reducidos durante el ejercicio de su cargo".

El maestro Fernando Flores García, nos dice que en su significado común, la expresión de inamovilidad judicial puede desgajarse en sus dos vocablos

"inamovilidad (de in y amovilidad), calidad de inamovible, que no se puede mover; y judicial (del latín iudicarius), perteneciente al juicio, a la administración o a la Judicatura, o sea, aquel que pertenece a la Judicatura y no se le puede mover". Nos dice también, "la mayoría de los doctrinarios han explicado esta figura judicial en el rubro de la independencia que debe corresponder al poder judicial, frente a otros órganos públicos o privados, pero su concepto puede entenderse en dos sentidos. Primero, como la garantía de que deben gozar los funcionarios judiciales con los siguientes derechos: a) - El de permanecer en sus puestos sin limitación de tiempo y, por ende, el de no ser destituidos ad mutam, sino por las causas determinadas por la ley y mediante juicio en forma en que se demuestre la responsabilidad del funcionario. b) - El de no ser trasladados a un puesto diferente para el que fueron designados, a no ser que medie la voluntad del interesado; c) - El de no ser suspendidos, sino siguiendo un procedimiento formal y por haber cometido una falta que amerite esa pena, y d) - El de ser jubilados cuando hayan desempeñado sus funciones determinado número de años, fijado por la ley (Pallares).

La inamovilidad es la más importante de las garantías concedidas al Juez, como que tiende a asegurar prácticamente su independencia respecto del Poder Ejecutivo, no dependiendo el funcionario judicial mas que de la ley.

Remoción del cargo de magistrado

Los Magistrados Agrarios podrán ser removidos, en caso de falta grave cometida en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, la Ley de Amparo los considera como responsables, en los juicios en que intervengan por los delitos o faltas que comentan ya en la substanciación de éstos, ya en las sentencias en los términos del Código Penal Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

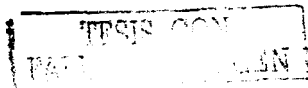
Los delitos pueden ser, de abuso de autoridad, contra la administración de justicia, cohecho o cualesquiera de los comprendidos en la ley penal, conductas ilícitas que importarán además de la sanción privativa de la libertad, la destitución y

suspensión de derechos para obtener otro cargo judicial, por un término de cinco años.

A partir de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, organismo que tiene entre sus atribuciones actuando en pleno, la de suspender en sus cargos a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a solicitud de la autoridad judicial que conozca el procedimiento penal que se siga en su contra, cuando se reúnan los requisitos previstos en el artículo 16 Constitucional. Esta suspensión se comunicará a la autoridad judicial que haya hecho la solicitud para que se proceda a la aprehensión y enjuiciamiento de los inculcados. Si ésta última se hiciera sin contar con aquel requisito previo, se procederá en los términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal Federal.

La suspensión también puede darse cuando algún Magistrado de Circuito o Juez de Distrito resulte involucrado en la comisión de un delito, a fin de ponerlos a disposición del Ministerio Público.

En el caso de los Magistrados Agrarios, es de tomarse en cuenta, como lo hemos señalado, lo relativo a la suspensión y destitución, así como la imposición de las sanciones privativas de libertad que se dieran, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación en este sentido, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, actuando en pleno, suspender en sus cargos a los Magistrados Agrarios en las condiciones y bajo los requisitos antes mencionados, atribución que no está prevista por ello mismo, al pleno del Tribunal Superior Agrario.



CAPITULO VI

LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA AGRARIA

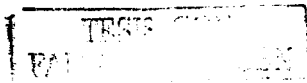
NATURALEZA DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES

A título de consideración general, que abarca todo el procedimiento ordinario y contribuye a establecer el sentido y desarrollo de los actos que lo integran, a interpretar las normas correspondientes y a colmar sus lagunas, veamos cuales son los principios que rigen esta materia, desprendidos, por supuesto, del conjunto del sistema jurídico y de la propia legislación procesal agraria, previa referencia a señalamientos doctrinales interesantes sobre esta misma cuestión.

El concepto de los principios procesales, y su consecuente examen, pueden plantearse desde diversas perspectivas. Es posible distinguir entre principios "políticos" del proceso—y en ellos, los de carácter "ético"— y principios "técnicos"; aquellos establecen o dominan la orientación del enjuiciamiento y determinan las soluciones procesales mas importantes e influyentes; los segundos son regla para la organización práctica.

Al hablar de principios del proceso agrario, nos referimos a este asunto en su doble proyección. Aludo a los principios de carácter político que guían la formación, el desenvolvimiento y las soluciones peculiares del proceso de nuestra especialidad. Se trata de ideas, tensiones, pretensiones, propósitos que descienden hasta las instituciones procesales e influyen en su rumbo.

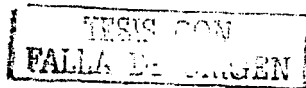
También nos referimos, en este lugar, a esas reglas técnicas que gobiernan el proceso, producto de una experiencia sostenida y de una conveniencia procesal. Entran en la escena, pues, los principios técnicos del proceso, que nunca se hallan exentos, por lo demás, de cierto ingrediente político, o que aparecen dentro de determinado marco social y procuran, atentos a éste, orientar con eficiencia la marcha del proceso.



INICIATIVA DE PARTE

En el antiguo procedimiento agrario, que obedeció al propósito de impulsar el reparto de la tierra como exigencia revolucionaria y deber de los gobiernos derivados de la Revolución Mexicana —“toda la tierra y pronto”, dijo uno de los ideólogos de la reforma agraria—, existió la apertura oficiosa de procedimientos dotatorios. No fue necesario, además, que las partes impulsaran el procedimiento para que éste avanzara hasta su conclusión. No tuvo relevancia el desistimiento de los demandantes de tierras, ni la renuncia de éstos a reales o hipotéticos derechos ejidales: la dotación obedecía a un interés público, no al interés privado de los integrantes del núcleo de población.

Esto ha cambiado. Hoy día, rige el principio *nemo iudex sine actore*. Ya no es factible que el órgano público —un tribunal, agrario— inicie de oficio algún proceso, no sólo de dotación de tierra, sino de cualquier otra especie. Es preciso que exista acción y que quien la esgrime acredite el derecho que le asiste para invocar el despliegue de la jurisdicción. Debe acreditar su personalidad para intervenir en juicio, aun cuando bajo el régimen procesal concentrado y acelerado pueda resolverse sobre este extremo en la audiencia de fondo.



LEGALIDAD

La legalidad domina en el enjuiciamiento moderno. Esta regla prevalece, asimismo, en otros órdenes del sistema jurídico. Quiere decir que el proceso y los restantes datos del régimen procesal se hallan gobernados por la ley, no por la voluntad del juzgador o de las partes salvo que la ley misma autorice la función integradora de los órganos jurisdiccionales. Esto no significa, desde luego, que la solución al litigio deba obtenerse siempre al través del proceso; existe un amplio campo para la composición, pero también ésta se halla sujeta a normas que determinan cuáles son las cuestiones disponibles para los litigantes —la materia de la composición legítima— y en que forma debe practicarse Y concretarse el entendimiento extra procesal eficaz. Bajo la legislación anterior campeó, extensamente, la indisponibilidad de ciertos derechos agrarios fundamentales, que no existe más. Por ello entonces fue relativamente reducido el ámbito de la composición entre los particulares; hoy, en contraste, es muy amplio.

La legalidad procesal agraria se funda —como el mismo principio en otros órdenes del enjuiciamiento— en diversas estipulaciones constitucionales. El artículo 13 consagra el principio de generalidad de la ley y de la misión jurisdiccional de los tribunales, que es una manifestación de la igualdad de los hombres ante la ley y del derecho a la seguridad jurídica: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales", esto es, la ley, norma de general alcance, no manda sobre personas individualmente consideradas, sino sobre la generalidad de los sujetos de Derecho o categorías de éstos. Tal será la ley que regule el procedimiento. Por otra parte, los tribunales son órganos destinados a conocer de todos los litigios o de ciertas categorías de ellos, cuando devienen casos justiciables, conforme a las reglas de la división del trabajo jurisdiccional que se resuelven en el sistema de competencias, pero no de cuestiones que conciernan particularmente a determinado individuo.

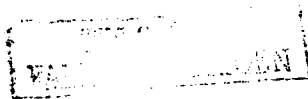
La legalidad procesal se reconoce en los párrafos primero, segundo y cuarto del artículo 14 constitucional, cuando aquel estipula que "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", está manifestando que el caso justiciable será resuelto en los términos de las normas vigentes cuando se estableció

la relación jurídica que dio lugar a la controversia, no bajo una ley posterior que no fue la considerada, en su momento, por los sujetos de esa relación. Por ende, cuando se adquieren derechos y obligaciones es predecible la solución jurídica de las contiendas que por ellos se produzcan. La norma constitucional está dirigida principalmente al juzgador, no al legislador; en efecto, se refiere a la "aplicación" de normas, no a su expedición, cuando habla de que "a ninguna ley se dará efecto retroactivo..."

La ley bajo la que se estableció una relación jurídica —ley sustantiva— rige la solución del litigio, y este principio se ha conservado en el ámbito agrario para la solución de los asuntos concernientes al reparto de tierras que se hallaban en trámite al quedar reformado el artículo 27 Constitucional, en 1992. De lo contrario, se habría dado efecto retroactivo y perjudicial —para los peticionarios— a las disposiciones que pusieron término al reparto de la tierra. Por su parte, el proceso está regulado por las normas vigentes al tiempo de realizarse los actos correspondientes —ley adjetiva—, en la inteligencia de que las nuevas normas de este género que se dicten pasarán a regir inmediatamente las siguientes etapas del enjuiciamiento.

El segundo párrafo del artículo 14 Constitucional establece la norma de que las personas sólo pueden ser privadas de sus derechos "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 suma, el sujeto debe ser "oído y vencido en juicio", como se suele decir. Aquí se previene el debido proceso legal, hay formas o actos esenciales para el enjuiciamiento en una comunidad "civilizada"

El artículo 16 Constitucional también es rector en materia de legalidad procesal. Integrado por diversas proposiciones normativas, son aplicables a la materia la primera de ellas y la comprendida en el onceavo párrafo. Aquella sostiene, con el más amplio alcance sobre los actos de autoridad, que "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".



El artículo 17 es también fundamental a propósito de la legalidad del procedimiento. Primero proscribire la autojusticia, proscripción de la que debe excluirse, sin embargo, la legítima defensa, universalmente legitimada y mencionada expresamente en el artículo 10 Constitucional en seguida reitera la garantía de juzgamiento por tribunales y estipula la subordinación de ese juzgamiento a la ley en una serie de extremos notables.

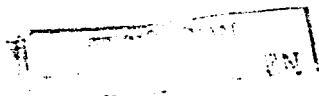
El primero de esos extremos, por su orden de aparición en el precepto, es el tiempo, tema relevante en todos los juicios, común talón de Aquiles de la justicia. Por ello se dice que los tribunales estarán "expeditos", es decir, accesibles, y además serán diligentes para impartir esa justicia "en los plazos y términos que fijen las leyes". En esta cuestión se insiste cuando se requiere que los tribunales emitan sus resoluciones "de manera pronta", sin demora innecesaria, en un plazo breve, que es condición de verdadera justicia.

No menos importante, sino central en el conjunto de garantías del procedimiento, es la siguiente estipulación que marca el artículo 17: la imparcialidad como regla del buen juzgamiento, que de otra suerte sería una simulación, instrumento irracional y tiránico, puesto al servicio de una de las partes, no de la justicia que ampara a las dos en el juicio y solo se inclina, al momento de la sentencia, en favor de aquel a quien asiste la razón incorporada en el Derecho. De ahí que los tribunales deban emitir sus resoluciones "de manera... imparcial".

En ese sentido se entiende la disposición, que pone a cargo del Ejecutivo "facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones" (artículo 89, fracción XII, Constitucional): Proveer a la ejecución de sus sentencias es rasgo característico de los órganos que poseen plena jurisdicción, como los tribunales agrarios, al amparo de la nueva fracción XIX del artículo 27 constitucional, recogida en los artículos 1 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 191 de la Ley Agraria, que dispone "Los tribunales agrarios están obligados (y por ende facultados) a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias", inclusive de manera coercitiva.

En una u otra forma, todas las normas constitucionales que hasta ahora he citado guían el procedimiento por el cauce de la legalidad. Listo así, la legislación

secundaria recoge tales estipulaciones —sobre todo la relativa al "debido proceso legal"— y a su amparo construye el procedimiento. Quienes participan en éste ciñen sus actos a la legalidad que gobierna el enjuiciamiento. Por ello, en fin, dice el primer párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria que "en la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley...".



IGUALDAD

El proceso es, como hemos dicho, la forma de resolver un litigio entre partes; decide, poniendo fin a la controversia, un tercero imparcial, el juzgador, colocado por encima de aquéllas. El juzgador, pues, órgano del Estado, es el agente de la ley, y en su desempeño se ciñe a los grandes principios del orden jurídico. La igualdad de los hombres ante la ley se proyecta hacia el proceso. Si éste es la contienda entre dos sujetos que comparecen ante un juzgador, aquellos deben recibir exactamente el mismo tratamiento. La ley debe concederles idénticas oportunidades de plantear y sostener sus pretensiones, de aportar y aprovechar las pruebas, de producir alegatos con los razonamientos que estimen convenientes de impugnar las resoluciones que les causen agravio, de hallarse asistidos por defensor o representante etcétera. Si el orden jurídico sólo confiriere facultades a uno de los litigantes y las negara al otro, o si alguno de ellos quedara, ab initio, en situación de ventaja dentro del proceso, éste sería un mero simulacro de justicia: en realidad se habría prejuzgado y el procedimiento sólo serviría como apariencia para guarecer un resultado injusto.

En suma, nos hallamos ante el principio de contradicción o de audiencia bilateral en el proceso, que establece equilibrio e igualdad de oportunidades entre las partes. Así se traslada a este campo la igualdad de los individuos que integran la especie humana producto de hondas filosofías.

La igualdad entre las partes existe a todo lo largo del procedimiento. Hay, al respecto, una referencia directa en el artículo 186, tercer párrafo, de la Ley Agraria. Este precepto otorga al juzgador la facultad de obrar como lo estime pertinente para obtener el mejor resultado de las pruebas, pero aclara: "sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad". Hay casos en que el desequilibrio aparece y debe ocurrir el juzgador a corregirlo con medidas inmediatas; así, cuando una de las partes concurre a la audiencia con asistente jurídico que la apoye para el éxito de su interés jurídico, y la otra carece de defensor; en este supuesto hay desequilibrio, y por ello el juzgador proveerá la suspensión del procedimiento —cuya continuación acarrearía perjuicio al desvalido de asistencia— y



verá que se soliciten "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" (artículo 179 Ley Agraria).

Otro ejemplo: si la demanda se presenta por comparecencia la Procuraduría coadyuvará en su formulación (artículo 170 Ley Agraria) —antes de la reforma de 1993, esta atribución correspondía inadecuadamente, al juzgador y lo mismo sucede cuando la contestación de la demanda se hace por comparecencia: la Procuraduría coadyuva con el demandado en la formulación de aquélla (artículo 178 Ley Agraria) —coadyuvancia que también proviene de la reforma de 1993.

Sobre la moderación del principio de igualdad estricta, también cabe citar algunas normas de ese contenido. Así, la referente a la especial consideración que merecen las costumbres y los usos de los grupos indígenas, cuando en el enjuiciamiento se involucren tierras de éstos, siempre a condición de que no se contravenga la ley ni, afecten derechos de terceros (artículo 164, segundo párrafo, Ley Agraria), que han de resultar, por cierto, de la propia ley, y cuyo menoscabo constituye, por ende, una contravención de ésta. Esta consideración introduce, en favor de los grupos indígenas, un correctivo de la igualdad absoluta, que repudiaria la atención a normas culturales de una de las partes, si tal es el caso.

También hay correctivo moderador de la igualdad, en beneficio del más débil en la relación material y, ahora, en la procesal, en tanto el tercer párrafo del artículo 164 ordena al tribunal suplir la deficiencia de las partes en planteamientos de derecho "cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales así como ejidatarios o comuneros" Esta norma puede ser considerada, asimismo, dentro del concepto de defensa material del sujeto, en efecto, implica un reforzamiento de su posición en el juicio, por intervención del juzgador y no de su ahogado, que es el defensor formal de la parte.

TESIS
FALLA

DEFENSA

El tribunal, órgano de la ley, empeñado por mandato de ésta en que el justiciable obtenga verdadera justicia toma en cuenta disposiciones o asume indagaciones que corresponden en principio, a la defensa formal de la parte.

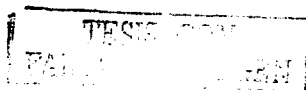
Esto acontece, con la suplencia de las deficiencias en la formulación de puntos jurídicos, que debiera atender con exclusividad y plenitud el asistente jurídico de la parte, defensor "formal". Pasa lo mismo cuando el tribunal indaga derechos o hechos en beneficio de alguna de las partes, como ocurre en el amparo agrario; no sólo acude aquí la defensa material; también lo hace el principio de la verdad material o histórica. El principio de defensa material no implica, por supuesto, parcialidad del juzgador; éste se halla completamente desvinculado de los contendientes, sólo utiliza la amplia capacidad de indagación y corrección de deficiencias que la ley le concede, en aras de la equidad, para mejorar objetivamente —no subjetivamente— la posición procesal de la parte

En la Ley Federal de la Reforma Agraria hubo diversas manifestaciones de la tutela legal. A ella respondieron, desde luego, las normas sobre apertura de oficio de diversos procedimientos agrarios, con el evidente propósito de llevar adelante el reparto de la tierra —considerado como una medida de justicia social, no sólo como un derecho de aspirantes a ejidatarios—, aunque no hubiese solicitud actual de potenciales beneficiarios. También deben ser mencionados aquí los supuestos de imprecisión en la solicitud presentada, que se subsanaba por la ley, conduciendo el trámite por la vía de dotación (artículo 273, segundo párrafo), más practicable o segura que la de restitución; doble vía restitución y dotación, aunque el planteamiento se hubiese hecho por aquélla (artículos 274 y 276), igualmente para mejorar las oportunidades en favor de los solicitantes; e indagación de predios que pudieran ser objeto de la restitución, cuando no los mencionen los solicitantes (artículo 279, último párrafo).

La propia Ley Federal de la Reforma Agraria dispuso la suplencia de las deficiencias de la demanda de quien impugne enjuicio de inconformidad una resolución presidencial, así como de los escritos presentados por aquél y por su contraparte, la tutela alcanza, pues, a las dos partes en el procedimiento original.

Esta suplencia debía ser satisfecha por la Suprema Corte de Justicia, que a tal efecto podía acordar nuevos plazos probatorios (artículo 383).

Tanto la Constitución —artículo 107, fracción 11, párrafos tercero y cuarto— como la Ley de Amparo contiene normas que benefician a los sujetos típicos del Derecho social agrario y aun a los miembros de la clase campesina, además de otras peculiaridades del juicio de garantías en este ámbito. En aquéllas opera la defensa material, que ha desplazado, en la especie, al principio de estricto derecho, adverso a la suplencia de la queja deficiente.



VERDAD MATERIAL

Tanto el proceso publicista como el social se orientan hacia la verdad material o histórica, no hacia la formal. Así se recoge la idea de que los resultados de esos procesos interesan profundamente a la sociedad, que no puede conformarse con la versión que las partes ofrezcan sobre los hechos. Queda excluido, por ende, el apotegma de que el tribunal resolverá conforme a lo que las partes aleguen y prueben. Las partes pierden la exclusividad en la promoción de pruebas, que es tanto como perder la exclusividad en el manejo de la versión de los hechos que hayan de llegar al conocimiento del juzgador. Este puede indagar la realidad. Su función es, a este respecto, activa. Inquire y forma racionalmente su certeza; no la supedita a los elementos que los contendientes le alleguen.

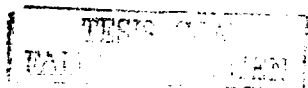
El principio de oficiosidad en la exploración de la verdad debiera extenderse a todos los ámbitos del proceso, inclusive a los que se mantienen más fieles a las reglas privatistas porque en ellos quedan bajo la jurisdicción intereses exclusiva o preponderantemente privados. Pero el hecho de que los intereses materiales cuestionados sean de particulares, y sólo a estos incumban, en definitiva, los bienes correspondientes, no significa, en modo alguno, que la justicia se despliegue bajo las versiones que las partes ofrezcan y acrediten. Hay que deslindar los intereses privados en conflicto, del quehacer, que ya no es privado, del órgano jurisdiccional.

No es razonable que los órganos del Estado encargados de impartir justicia se supediten a la buena o mala voluntad o capacidad de las partes. El tribunal está constituido precisamente para hacer justicia. Y el éxito de esta función tiene que ver con la adquisición de conocimientos fidedignos sobre los hechos controvertidos. La suposición de que existe una verdad material y otra formal, y que por ambas vías se llegara, previo el juzgamiento y la sentencia, a una verdad legal, no pasa de ser una convención discutible e impertinente. La verdad, tan difícil de conocer, es una sola. Esta y no otra debiera campear en el juicio y nutrir la sentencia, a despecho de las partes, que pueden abstenerse de llevar su litigio ante el juzgador, pero que no pueden mediatizar a éste y proponerle un falso problema, para obtener una falsa justicia so pretexto de verdad formal.

El tema se halla deficientemente tratado en la legislación agraria. Por una parte se dice que "las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones (artículo 187 de la Ley Agraria.). Por otra se faculta al juzgador para acordar en todo tiempo y en cualquier asunto, "la práctica, ampliación y perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados" (artículo 186, segundo párrafo). Así se acogen las diligencias para mejor proveer, que son, una de las más nobles instituciones del proceso. El juzgador también puede apoyar el desahogo de pruebas solicitadas por las partes, si estima que son relevantes para conocer la verdad (artículo 187, segunda parte).

Claro está que toda esta materia se proyecta hacia el sistema de la prueba: promoción, admisión, desahogo y valoración. El proceso es, en esencia, un método probatorio para alcanzar una resolución jurídica. A esto se contrae en realidad. Tampoco ha sido afortunada la legislación agraria al disponer la valoración de pruebas para conferir sustento a la sentencia. Se dice que "las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimen debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones".

En la práctica del Tribunal se debe reconocer que la calificación de expediente "integrado y en estado de resolución" implica un valladar terminante a la reapertura o repetición del procedimiento, pero no una prohibición de desplegar sus atribuciones para la búsqueda de la verdad, precisamente al través de actuaciones para mejor proveer, que son aquellas a las que lógicamente se refiere el segundo párrafo del artículo 186 cuando estipula que el tribunal podrá acordar diligencias probatorias "en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio". El principio de verdad material sustenta esta benéfica interpretación.



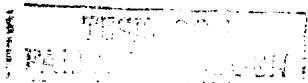
ORALIDAD

Al tratar de los actos en el procedimiento agrario nos referimos a las reglas de oralidad y escritura. En el sistema que ahora examinamos se ha procurado alentar la oralidad, siempre comprometida y disminuida en los hechos, a pesar del énfasis que en ella ponen, con razón, la doctrina y la ley. Esta preferencia se manifiesta en diversos extremos. Es evidente que la oralidad resulta inútil si no existe intermediación, y que la eficacia de ésta depende de que el juzgador presida realmente las audiencias

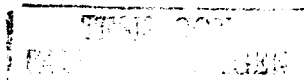
El propósito de oralidad se compromete, en apariencia, cuando al final del primer párrafo del artículo 164 se dice que para la resolución de controversias los tribunales se sujetarán al procedimiento legal "y quedará constancia de ello por escrito. Decimos que el menoscabo de la oralidad es sólo aparente por cuanto este principio jamás ha significado una absoluta oralidad sin espacio alguno para la escritura. Siempre se ha buscado que haya constancia de los puntos salientes de la controversia y su solución. Además, de esta suerte se permite el control de las resoluciones jurisdiccionales en la segunda instancia o en el juicio de amparo, cosa que no ocurriría si se careciera absolutamente de huella escrita sobre el proceso.

Sobre el mismo asunto de la oralidad se pronuncia el artículo 185, fracción I, de la Ley Agraria al disponer que en la audiencia las partes "expondrán oralmente sus pretensiones".

Al principio de escritura se vinculan los registros que han de llevar los tribunales acerca de los actos que ante ellos se desarrollan o en los que intervienen. El registro principal es el llamado "libro de gobierno", verdadera bitácora sumaria del enjuiciamiento, en el que se asientan los actos principales de éste, a partir de la demanda y el número que corresponda al juicio radicado, y hasta la culminación del proceso mediante sentencia definitiva. Además de este libro, en otros se deja noticia de actuaciones o situaciones relevantes; así, acerca de los amparos contra actos del tribunal; de las notificaciones practicadas y otras diligencias cumplidas por los



secretarios actuarios; y de la colaboración procesal requerida o recibida, mediante exhortos y requisitorias.



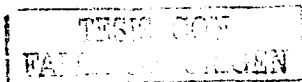
INMEDIACIÓN.

La intermediación es característica de enjuiciamientos como el penal, el familiar y el agrario: en éstos, el tribunal pretende saber la verdad, no apenas enterarse de la versión que las partes aportan, y para ello se mantiene al tanto, sin intermediarios, de las personas y medios que sirven a ese propósito.

La intermediación es otro de los principios frecuentemente proclamados en el sistema jurídico mexicano. Sin embargo, ha decaído en la práctica. Es común que los juzgadores, aduciendo una carga de trabajo excesiva se sustraigan a los deberes de la intermediación y desahoguen las pruebas por conducto de los secretarios judiciales. Así, el juez permanece en la sombra y el secretario deviene la figura dominante en el proceso, el tribunal conoce a las partes y a los participantes, recibe y valora las pruebas, sólo al través de su secretario. Es éste quien preside las audiencias, no el juzgador. Así se soslaya una de las funciones primordiales de la magistratura y disminuye el valor de la audiencia, que debiera ser el suceso central del juzgamiento.

La oralidad, otro de los principios mayores del enjuiciamiento, sólo tiene sentido cuando hay intermediación judicial. De lo contrario ¿a quien dirigen los participantes, oralmente, sus declaraciones? Si no hay intermediación, el procedimiento se transforma en escrito, necesariamente. En efecto, hay que recoger detalladamente todo el material que el juzgador deba leer en el retiro de su despacho.

Si se lee con atención el artículo 185 de la Ley Agraria, se concluirá fácilmente que el legislador ha querido la presencia constante y activa del magistrado en la audiencia el juicio agrario. Los secretarios pueden intervenir, ciertamente, en la preparación de la audiencia, así como en los actos preliminares, asimismo preparatorios, de la recepción de pruebas. Pero ha de ser el magistrado quien presida aquella y reciba éstas. Presidir no significa, por supuesto, hallarse presente a ratos en la audiencia, de entrada por salida, o encauzarla a distancia, desde su despacho privado, resolviendo las consultas que le hace el Secretario, transmisor, además, de los planteamientos, las sugerencias, las consultas o las protestas de los participantes. Presidir implica presencia ininterrumpida desde que la audiencia se



inicia hasta que concluye, una vez formulados los alegatos. Otra cosa es una simulación inadmisibile.

Por eso hay que saludar la adición que el Senado de la República hizo al proyecto de reformas a la Ley Agraria presentado en 1993 por el Ejecutivo. En su dictamen, las Comisiones de la Cámara de Senadores manifestaron a este respecto:

Se revisó también el texto del artículo 185 de la Ley Agraria, a la luz de su característica ordinaria como uniuinstancial y excepcionalmente biinstancial, concluyéndose en la trascendencia de ratificar el criterio que inspiró la puesta en vigor de las disposiciones adjetivas de la Ley Agraria, en el sentido de que los magistrados de los tribunales ordinarios presidan las audiencias y no deriven esa trascendental responsabilidad en sus subalternos. En efecto, todo el sistema procesal establecido por ese ordenamiento, se dirige a establecer la participación personal y dinámica del magistrado, cuya ausencia podría afectar la buena marcha de la justicia agraria, particularmente por considerar los principios de oralidad e inmediatez que forman sus disposiciones. Por ello estimamos que este propósito de la ley debe encontrar un reforzamiento en el texto de sus preceptos y valoramos la conveniencia de precisar en el artículo que nos ocupa la ausencia de efectos jurídicos de lo actuado en la audiencia que no haya sido presidida por el magistrado del tribunal de que se trate.

Así las cosas, en la propia Cámara de Senadores se propuso y aprobó agregar al artículo 185 de la Ley Agraria, como párrafo final, el siguiente texto: "En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno". Con esto se ha resuelto la nulidad absoluta de los actos realizados en el curso de la audiencia; probablemente sólo serán inválidos aquellos que se hubiesen verificado a partir del momento en que el magistrado dejó de presidir la audiencia, aunque luego retorne a cumplir este deber del cargo, porque la nulidad de un acto, cuando se trata de una secuencia como sucede en la audiencia del juicio, determina la invalidez de todos los que le siguen, de él proceden o en él se apoyan. Obviamente, cometen falta gravísima, delito inclusive, el juzgador

y los auxiliares que dejen constancia en el acta de que el magistrado presidió la audiencia, si no fue así.

Tal vez esta disposición contribuirá a persuadir a los juzgadores sobre la absoluta necesidad de que concurren puntual y permanentemente a las audiencias que deben presidir.

En las reformas de 1993 al Reglamento de los Tribunales Agrarios, se puso énfasis en la intermediación procesal. Para este propósito, el artículo 50 Reglamento de los Tribunales Agrarios, uno de los más interesantes preceptos incorporados al Reglamento, pasó a describir con mayor detalle el quehacer de magistrados y secretarios en la audiencia del juicio agrario. Por lo que toca al magistrado, se reitera que éste "tendrá la obligación de presidir la audiencia" (fracción 1), que proveerá lo necesario para que las pruebas se relacionen con la materia del juicio (fracción IV), y que sus intervenciones "se asentarán fielmente en el acta respectiva" (fracción V).

En cuanto al Tribunal Superior Agrario, la intermediación se cumple por el magistrado instructor y ponente, cuando deba recabar pruebas y escuchar directamente a los participantes en el recurso de revisión.

TRANS CON
FEB 1993

CELERIDAD Y CONCENTRACIÓN

Nos referimos aquí a estos dos puntos, que pudieran escindirse para fines expositivos, en virtud de que se trata, en realidad, de dos expresiones de un mismo interés y de su correspondiente regulación: el interés y la regulación de la razonable y posible prontitud en el despacho de la justicia. Con ello se quiere corregir una antigua y arraigada realidad, que consta en el conocido reproche: justicia retardada es justicia denegada.

Un antiguo desideratum de la justicia es la celeridad, que a menudo se traduce como oportunidad y suficiencia. Es oportuna y suficiente la justicia cuando se produce con rapidez, prontitud, celeridad. Se ha de reconocer, empero, que esa prontitud debe hallar equilibrio en la debida comprobación de las pretensiones y la adecuada reflexión sobre los hechos acreditados y el Derecho aplicable. De lo contrario se convierte en precipitación. Es necesario, pues, que haya equilibrio entre el despacho expedito y las garantías de los justiciables: la virtud se halla, nuevamente, en el punto medio, que no desaloje ninguno de estos requerimientos, imprescindibles según su naturaleza y valor en el proceso. Este es el patrón de medida para el proceso en general, y particularmente para los procesos acelerados y sumarios.

El tema que ahora nos ocupa tiene una amplia serie de proyecciones. Entre ellas figuran: concepto y práctica de la justicia expedita, referencias temporales para la realización de actos procesales, estructura del juicio agrario, control de la inactividad del juzgador y sistema de impugnaciones.

Antes de recibir su actual redacción, el artículo 17 constitucional aludía a la justicia pronta y expedita. Hoy habla de justicia expedita, además de honesta, la fracción XIX del artículo 27. Ahora bien, expedita no quiere decir, necesariamente, rápida; más bien equivale a accesible, desprovista de obstáculos, practicable para los ciudadanos. Es así que el Diccionario de la Real Academia atribuye a la voz expedita estas acepciones: "desembarazado, libre de todo estorbo; pronto a obrar".

El actual artículo 17 se refiere al acceso a la justicia, tema central de este servicio público, y a la razonable celeridad en el despacho de los tribunales. En

efecto, manifiesta que "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". La redistribución de palabras, con precisión de sus respectivos alcances, ha mejorado el sentido de este precepto constitucional.

Decir que los tribunales estarán expeditos importa asegurar que habrá suficientes órganos de este carácter, adecuadamente dotados, para afrontar y resolver con eficiencia las demandas de justicia que propongan los ciudadanos. Si hay enrarecimiento de tal servicio público, el Estado vulnera una garantía de los justiciables. Para que la justicia agraria esté expedita se han creado treinta y cuatro tribunales unitarios en la República, y otros más se instalarán pronto. Para esto mismo se dispuso en las reformas de 1993, precavidamente, la posible existencia de una Sala Auxiliar del Tribunal Superior Agrario, que no ha sido necesario formar hasta el final de 1994, porque la Sala Superior, con su composición actual, ha sido suficiente para el despacho de los asuntos que le competen por la materia y el grado.

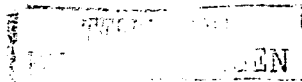
Ordenar que los tribunales emitan sus resoluciones dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, y que lo harán de manera pronta, tiene una doble implicación. Por un lado, se obliga al legislador ordinario a estipular plazos razonables que permitan una justicia pronta; por el otro se obliga al juzgador a sujetarse a esos plazos y a desahogar con rapidez hasta culminar en sentencia, su función resolutoria de litigios. La llamada "economía procesal" se conecta con este principio de celeridad, aunque celeridad y economía no son conceptos sinónimos. Obviamente, la economía, bien resuelta, abona la prontitud. Digamos, en fin, que de nada sirve establecer legalmente, como a menudo se hace, plazos brevísimos con el propósito de imprimir más velocidad a la justicia, si no existen las condiciones para observarlos verdaderamente o si la naturaleza de los actos procesales se rebela contra una extremada rapidez. Se crea la ilusión, pero no se cimenta la realidad, de prontitud en la justicia. Esto sucede, en algunos extremos, dentro de la reglamentación del juicio agrario.

En el caso de la justicia agraria cuestiones que revisten máxima complejidad, las pruebas no siempre son accesibles de inmediato, los bienes en disputa tienen

alto valor para los litigantes. La costumbre y hasta el temperamento de los contendientes se avienen mal con la acentuada concentración que postula la Ley Agraria. Añádase a esto la malicia de algunos litigantes que se han empeñado en prolongar los juicios, procurando para ello la suspensión de audiencias oportunamente convocadas, a sabiendas de que la nueva audiencia se realizará al cabo de algún tiempo, y no inmediatamente. Las artimañas que militan contra la brevedad del juicio concentrado y, en general, contra la celeridad del proceso, se asemejan, en alguna medida, a los tropiezos que se han opuesto —desde la ley misma— al juicio sumario penal, mal entendido por reformas apresuradas.

No siempre será posible el buen funcionamiento del artículo 194 de la Ley Agraria, seguramente concebido para asegurar la rapidez en la emisión de resoluciones. Aquel precepto establece que si al llegar la hora señalada para el inicio de una audiencia no ha terminado todavía la anterior, los citados para la audiencia pendiente deberán permanecer en el tribunal hasta que llegue el turno de atención al asunto que ahí los reúne.

La oportunidad en el despacho de la justicia agraria, que es un aspecto de la proutitud deseada, se quiere asegurar también al través de medios de control de la actuación de los tribunales, o mejor dicho, de la inactividad de éstos. Para ello se instituye la excitativa de justicia, que tiene antecedentes directos en la justicia administrativa y en el recurso de queja del procedimiento penal. La excitativa de justicia no es, en rigor, un recurso: no se propone confirmar, revocar o modificar un acto jurisdiccional, o anularlo y provocar así la reposición de actuaciones, sino sólo vencer la indolencia del juzgador, que no practica la diligencia que debe desahogar o no emite la resolución que debe dictar dentro de cierto plazo legal. Es perfectamente posible que una vez intentada la excitativa, el juzgador reticente se apresure a realizar la diligencia que omitió, y ésta aparezca cumplida cuando el Tribunal Superior resuelva la excitativa. Para tal caso se deberá ver si la conducta del inferior amerita corrección disciplinaria.



PUBLICIDAD

De la publicidad trata el primer párrafo del artículo 194 de la Ley Agraria. Indica que las audiencias serán públicas, salvo cuando ajuicio del "tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar violencia". Se entiende, pues, que en la generalidad de los casos será pública la audiencia en términos absolutos: podrá presenciarla quien lo desee; no se trata de una publicidad reservada a las partes, sus asistentes y otros participantes procesales.

En cambio, cuando se disponga el carácter cerrado o secreto de la audiencia, el tribunal dispondrá quiénes pueden concurrir a ella o Permanecer en el recinto y quiénes, por el contrario, no serán admitidos en la audiencia o deberán abandonarla inmediatamente. Vale considerar que esta reserva sobre los asistentes no debiera extenderse a las partes y a sus abogados, pues entonces se estaría quebrantando la igualdad de aquellas en el proceso, a no ser que el desorden o la violencia Provengan precisamente de partes o abogados. Si se dispone la expulsión del asistente jurídico, se debiera permitir al contendiente respectivo que haga otra designación de abogado, aunque ello apareje la suspensión de la audiencia. El cuidado por la debida defensa ha de prevalecer sobre el interés en la celeridad del procedimiento.

Vale entender que la supresión de la publicidad se sustenta, estrictamente, en las causas marcadas en el artículo 194 de la Ley Agraria, es decir, perturbación del orden o violencia, que no son siempre equivalentes, pues puede haber aquella sin que exista ésta. Dicha perturbación o violencia pueden ser actuales o potenciales, aunque la ley solo se ha referido a las potenciales. Si éstas, que son un problema probable, determinan la restricción de la publicidad, con mayor razón debe determinarla el problema que no es apenas probable, sino actual.

Por supuesto, la regla de publicidad abarca todas las audiencias, pues no hace salvedad el artículo 194 cuando se inicia diciendo: "Las audiencias serán públicas. Por ende, la obligación de publicidad se refiere tanto a los tribunales unitarios como al Tribunal Superior. En este caso, la audiencia tiene características singulares, iguales, en esencia, a las que poseen las deliberaciones del Pleno o de

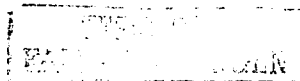
las Salas de la Suprema Corte de Justicia, esto es, no son audiencias para escuchar a las partes, sino para que los magistrados deliberen y resuelvan ante el público.

JUSTICIA ITINERANTE

En este momento de la exposición es posible aludir a la justicia itinerante, que también podría ser examinada a propósito del acceso a la justicia o de la celeridad en la solución de los conflictos. La vigente legislación agraria ha introducido la posibilidad de que los tribunales salgan de su sede para realizar actuaciones en otros lugares, siempre dentro del ámbito de competencia material que corresponda al tribunal itinerante.

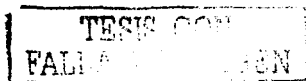
La itinerancia es un medio de favorecimiento del acceso a la justicia, de rapidez en el despacho jurisdiccional y de acentuada inmediación, pues bajo esta modalidad de ejecución de actos procesales no son los participantes quienes van al tribunal, sino es el tribunal quien llega a donde se hallan éstos. Es impropio confundir la itinerancia con el simple traslado del tribunal fuera de su domicilio para la realización de algún acto que es imposible practicar en él, como una inspección judicial o la toma de declaración de quien está impedido para concurrir al tribunal. La itinerancia implica un programa amplio, bien meditado y oportunamente autorizado para la realización de numerosas diligencias en lugares previamente determinados. Comprende recepción de promociones, desahogo de pruebas, audiencia de alegatos y citación para sentencia. No se autoriza la emisión de sentencia (artículo 57 del Reglamento de la Ley Orgánica), prohibición que obedece, evidentemente, a la necesidad de evitar presiones sobre la autoridad en lo que respecta a ese acto decisorio, que se han producido, con alguna frecuencia, en el caso de otras funciones públicas.

También corresponde mencionar ahora otra figura propia de la justicia agraria, que no tiene correspondencia en los demás órdenes jurisdiccionales en México. Me



refiere a la existencia de sedes alternas de los tribunales además de las sedes primordiales.

Hay casos en que un tribunal unitario extiende su competencia territorial a dos Estados de la Federación, o a varias regiones de uno solo, que poseen, cada una, características propias. En tales supuestos se han instituido sedes alternas, en las que despachan sistemática y periódicamente los magistrados, para favorecer el acceso de los justiciables de esos otros Estado o región.



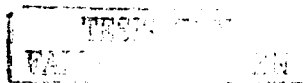
CONCILIACIÓN

Hay diversos métodos para componer el litigio. El proceso es uno de ellos; otros son la autojusticia, que tiene limitaciones severas en el texto mismo de la Constitución, y la autocomposición. Estos son medios parciales de solución del litigio, porque se hallan sólo en manos de las partes, una o ambas, al paso que el proceso es un medio imparcial, porque la solución se sustrae de los contendientes y se deposita en un tercero imparcial puesto sobre aquellos: el juzgador. En algunos casos la composición sucede, en forma natural o inducida, en el curso del proceso mismo. Termina la contienda procesal y el litigio se dirige al través de un sucedáneo de la sentencia, que adquiere la fuerza de ésta: el convenio.

Ciertamente el proceso aporta una vía legítima para la solución del litigio, y es perfectamente legítimo el acto que resuelve: la sentencia. Pero también es cierto que la sentencia es, en sustancia, una solución impuesta, no una solución querida por las partes que la reciben y la soportan, o al menos no querida por una de ellas. Por lo mismo, parece ampliamente preferible otro género de soluciones del litigio: el que proviene precisamente de los litigantes, que concilian sus intereses, deliberan, transigen, se avienen, convienen.

Existe una fuerte tendencia a desjudicializar la solución de los conflictos. Esto sucedió primero en materia civil, que toma en cuenta bienes o derechos disponibles, a los que puede llegar, sin problema, la composición. Luego se llevó a la materia social, procurándose que los sujetos o sectores en conflicto hallaran soluciones pacíficas y consensuales. Recientemente se ha abierto amplio cauce a la composición en los procesos publicísticos típicos, como es el penal. Esto último, por la extensión de los casos de persecución mediante querrela y de eficacia del perdón como factor extintivo de la pretensión. De tal suerte se quiere dejar al proceso como último medio de solución del conflicto. Los tribunales no deben verse saturados, como frecuentemente ocurre, por asuntos que jamás debieran llegar a ellos si prevalecen la racionalidad y la buena fe.

En materia agraria, la conciliación ha vivido diversas etapas. No pudo prosperar ampliamente cuando no hubo disponibilidad de ciertos derechos. Sin

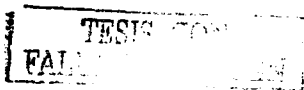


embargo, incluso en aquella época se reconoció la necesidad de alcanzar soluciones convenientes, en aras de una paz verdadera. De ello da ejemplo la posibilidad de celebrar convenios que pusieran término a conflictos sobre límites de bienes comunales (artículo 370, primer párrafo, de la Ley Federal de Reforma Agraria). Evidentemente, estos convenios podían aparejar pérdida de supuestos derechos sobre porciones de predios comunales.

Ahora existe una clara orientación legal en favor de las soluciones consensuales, muy ampliamente. En un primer esfuerzo, la conciliación compete a la Procuraduría Agraria. En uno segundo, corresponde al tribunal agrario, a todo lo largo del juicio, y necesariamente antes de que se dicte sentencia. La ley habla de composición amigable, instada por el tribunal; si tiene éxito cesará el enfrentamiento judicial entre las partes, se suscribirá un convenio que pone fin al litigio, y éste tendrá el carácter de sentencia. Cuando se advierte que no hubo actos del tribunal conducentes a la conciliación entre las partes, los tribunales de amparo han optado por conceder la protección de la justicia federal para el efecto de que se intente el avenimiento y se dicte, en su caso, nueva sentencia.

El arbitraje no es precisamente una conciliación que dirima el litigio, por sí misma y en los términos de un convenio que hace concluir el proceso. Empero, tiene en su base un acto convencional: la admisión del juicio por árbitro, la designación de éste y la definición del procedimiento respectivo. Nuestra regulación orgánica y procesal agraria se ha ocupado en alentar las soluciones arbitrales, y para ello promueve la actuación de la Procuraduría como árbitro. En las reformas de 1993 se quiso abrir el cauce para la solución arbitral, encomendando al magistrado la tarea típica del juzgador: homologación y ejecución del laudo (artículo 18, fracción XIII de la Ley Orgánica).

Empero, es preciso tomar en cuenta, para instar nuevos avances en la ley, que se carece de una regulación procesal agraria del juicio arbitral y que el ordenamiento de aplicación supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles, no recoge ese juicio. Lo hace el Código para el Distrito Federal, que no tiene aplicación supletoria en materia agraria, como no la tienen sus equivalentes en los Estados de la Unión.



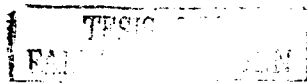
LEALTAD Y PROBIDAD

El proceso implica una contienda civilizada, sujeta a ciertos principios jurídicos, que a su turno recogen determinados principios morales. En ella el Estado compromete su prestigio, y se prueba el mérito del Derecho como instrumento eficaz para la justicia. Este es consecuencia de la naturaleza del proceso como sustituto de la violencia; el proceso abre la puerta para que el conflicto se dirima en forma civilizada, bajo la vigilancia y la autoridad del Estado, garante de esa civilidad. El proceso excluye, pues, la agresión, o en todo caso la conduce por un cauce que la convierte en pretensión sujeta a prueba, que se ventila de manera civilizada. De hecho, el proceso es una muestra del grado de civilización de un pueblo.

También aquí queda en relieve que el Derecho es el mínimo ético exigible. No se trata, entonces, de una contienda de forajidos, de una guerra libre en la que "todo se vale"; esto sucede al margen del proceso, en la autojusticia entregada a la fuerza o a la astucia de los contrincantes, dentro de aquél, en cambio, los contendientes están obligados a conducir sus actos por cauces estipulados y a con tribuir al fin que el Derecho persigue al través del proceso

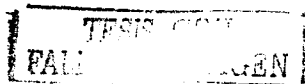
A ese fin atiende el principio de lealtad y probidad de las partes en el proceso. No es insólito, por desgracia, que litigantes deshonestos, en sociedad con abogados corrompidos y funcionarios interesados o venales, hagan del proceso un medio para satisfacer codicias o saciar venganzas. El juzgador perspicaz y honorable debiera impedir estas desviaciones de la justicia, el mal uso de un medio noble para la solución de los litigios. Sin embargo, es un hecho que el proceso sigue sirviendo, en no pocos casos, a propósitos indignos.

Claro está que la lealtad y probidad no es un principio que se satisfaga por su observancia en la conducta de los litigantes y sus asesores. Atañe a los jueces y a sus auxiliares. Si del contendiente civilizado, el que no llega a la justicia atormentado por alguna insania, y del abogado que lo asesora, atento a la ética que gobierna —o debe hacerlo— su desempeño profesional, se espera un comportamiento por lo menos razonable, del juzgador se aguarda que sea todo prudencia, todo equilibrio, todo razón. El moderará el encuentro entre las partes.



El resolverá con objetividad e independencia. El sentenciará conforme a la ley, desentendido de la mentira y la pasión. De él se espera que deshaga cualquier artimaña para convertir el juicio en una trampa donde se arruine la justicia. Por eso la lealtad y probidad del juzgador —honrada fidelidad a su misión— es el fundamento para que sobre él, pero nunca sin él, operen todos los principios que rigen el proceso. Es su condición insoslayable y perfecta. Así el juez llega a ser, como quisieron las Partidas, un hombre bueno puesto para hacer justicia.

Si el proceso es un medio de alcanzar la verdad, las normas procesales se orientan en ese sentido y procuran orientar así a los litigantes. No se fían de su espontánea veracidad. Exigen la verdad y amenazan con sanciones a quien se aparta deliberadamente de ella. Por ello el artículo 273 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable al proceso agrario, estipula que todas las declaraciones ante los tribunales se rendirán bajo protesta de decir verdad y bajo apercebimiento de la pena en que incurre el que comete el delito de falsedad en declaraciones judiciales”.



CONCLUSIONES

En este trabajo expongo, las características de la justicia agraria a través de la historia de México; abordé este tema por tener la convicción de la importancia de la justicia agraria en el crecimiento y fortalecimiento de nuestro país, pues no se puede soslayar que el problema de la justicia agraria desde su origen, ha sido, al mismo tiempo producto de las condiciones sociales y hegemónicas del momento histórico y a la vez uno de los factores condicionantes de la misma historia y de los problemas y soluciones que se han adoptado, encontrando que estos han tenido siempre las mismas características, para ello refiero desde los antecedentes históricos sobre la tenencia de la tierra hasta el decreto que reformo al artículo 27 constitucional, de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero del mismo año, que instituye la justicia agraria y los órganos encargados de administrarla a través de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en la cual se establecen los procedimientos para sustanciar y dirimir las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en dicha ley. Así mismo pretendo que en esta exposición se pueda establecer de manera clara y concisa la transformación de las propias instituciones agrarias en beneficio de la clase campesina, entendiendo a esta como aquella formada por los ejidatarios, comuneros poseionarios, y avocindados de los núcleos ejidales; obteniendo las siguientes conclusiones:

PRIMERA - En los diez años de la aplicación de la Ley Agraria vigente se ha alcanzado la plena seguridad jurídica, y un amplio ordenamiento de los derechos agrarios en la propiedad social, comprobándose además que existe una convicción social mas armoniosa entre los actores rurales, creando esos factores mejores condiciones de producción.

SEGUNDA.- Se creo una nueva institucionalidad agraria con el establecimiento de los tribunales agrarios, la transformación de la Secretaria de la Reforma Agraria y la modernización del Registro Agrario Nacional. Sin duda el

efecto de mayor impacto en la nueva política agraria, lo constituye el fin del reparto agrario, pues como ha quedado señalado, en el texto original de artículo 27 Constitucional, prevaleció hasta el decreto de 3 de enero de 1992, el principio de la obligación del Estado de dotar de tierras a los pueblos, estableciéndose para tales efectos en las leyes reglamentarias, los procedimientos de restitución, dotación, ampliación, y titulación de tierras a los núcleos agrarios que lo solicitaran, disposiciones que la actual ley agraria no contempla.

TERCERA. - Es de suma importancia manifestar que con la aplicación de las disposiciones contenidas en la legislación agraria vigente, se reintegra a la justicia agraria los poderes jurisdiccionales, antes otorgados al Ejecutivo Federal, es decir, deja de ser el Presidente de la República, la máxima autoridad agraria, al crearse los tribunales agrarios dotados de plena autonomía

CUARTA. - Igualmente adquieren relevancia las disposiciones contenidas en el artículo 56 de la Ley Agraria, el cual establece que la asamblea de cada ejido, con las formalidades que la propia ley dispone podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o de regularizar la tenencia de los posesionarios, significando esto, el reconocimiento que la ley le da al ejido y a la comunidad como sociedades propietarias de la tierra, estableciendo formas de propiedad social protegidas por la constitución transfiriendo la nueva legislación a la asamblea del núcleo agrario, las facultades de decidir en libertad su destino.

QUINTA. - Por cuanto a la competencia de los Tribunales Agrarios, al ser estos órganos de jurisdicción especializada, con personalidad jurídica independiente, encargados de la impartición de la justicia agraria, ésta se convierte en una disciplina especializada contenido del artículo 18 de su ley orgánica que de manera enunciativa señala su campo de actuación. Sin embargo, en su relación con el artículo 163 de la Ley Agraria se podría interpretar que tales órganos de justicia poseen un amplio campo de actuación. La frontera a la que se sujeta la actuación de tales tribunales está perfectamente delimitada, y, en consecuencia, esta última norma se ve minimizada por una más específica de carácter enunciativo que acota con precisión



la competencia a la que se ven restringidos los Tribunales Unitarios Agrarios que viene a ser el precitado articulo 18 de la Ley de la Materia.

SEXTA.- La carencia de una formula de competencia genérica, no taxativa, que permita a estos tribunales conocer de todo tipo de asuntos agrarios, nos priva de una verdadera jurisdicción especializada en la materia. Por otra parte el actual desempeño de la justicia agraria, al limitarse a conocer únicamente asuntos relativos al régimen de propiedad social, y dejar fuera de su orbita de actuación, múltiples de los problemas que surgen en la pequeña propiedad agricola, enerva el principio de igualdad, al dar un trato desigual a los iguales. El Derecho agrario, por otra parte, requiere proyectarse hacia la protección de los derechos humanos de tercera generación. Esto es, garantizar el derecho al desarrollo y a la protección de un ambiente ecológicamente equilibrado.

OPINIÓN PERSONAL:

Aun cuando en la exposición que he realizado en esta tesis de las características de la nueva justicia agraria, no he hecho específica referencia de la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios, es importante establecer que la impartición de la justicia agraria quedado reservada a órganos autónomos y dotados de plena jurisdicción, formando parte por su función, en el orden político del Poder Judicial de la Federación, aun cuando no se encuentran comprendidos dentro de la estructura orgánica tradicional a la que alude el articulo 94 Constitucional y por ello con el objeto de que no se afirme sobre la ilegitimidad Constitucional de estos tribunales, propongo sea modificado dicho precepto, para el efecto de que queden comprendidos dentro del mismo, estos órganos jurisdiccionales, estableciéndose al incluirlos que los mismos se regirán por su ley orgánica, ello en razón de que es notorio y publico el rechazo de la Suprema Corte de Justicia, de que estos se integraran al poder judicial.

SEPTIMA.- Por ultimo, no quiero que quede en el tintero mi opinión respecto de la justicia "agraria en la practica", con el respeto que me merecen los tribunales agrarios, quiero manifestar que los principios de justicia agraria, resultan ser extraordinarios, pletóricos de equidad, bondad, etcétera, pero es el caso que, una

vez llevado al campo de su aplicación material, desafortunadamente comprobamos que no se observan tal y como se establecen dichos principios, quiero decir con esto, que para estar en condiciones de establecer la existencia de una verdadera justicia agraria en México se hace necesario el cumplimiento de las disposiciones que el derecho agrario sustantivo prevé, pues basta asomarse a un juicio agrario para comprobar con tristeza que la justicia aplicada ahí no es, ni pronta, ni expedita, ello en razón de las limitaciones procesales contenidas en la legislación agraria vigente, pues basándose en las mismas, los impetrantes de justicia, al presentar una demanda comprueban dramáticamente que la fecha para la celebración de la audiencia de ley a que se refiere el artículo 185 de la Ley Agraria, es señalada (si corre con mucha suerte), para dos o tres meses posteriores, pero en esta dilación no concluye la frustración del accionante, pues llegada la fecha señalada para el desahogo de dicha audiencia, sucede que su contraparte asiste sin asesor legal, por lo que con fundamento en el artículo 179 de la citada ley se difiere esa audiencia, estableciéndose para su celebración un periodo similar o mayor al que se le establece al presentar su demanda, por lo que la celebración de la referida audiencia se lleva por lo menos seis meses después de presentada la demanda, sin que represente una garantía para su celebración el hecho de que ambas partes comparezcan asesoradas pues el precepto legal referido establece que el defensor designado contara con cinco días para enterarse del asunto una vez que se apersona al procedimiento, y desde luego las dilaciones referidas no son necesariamente imputables a los Tribunales Agrarios sino a una deficiente y omisa, por cuanto al aspecto procesal, Ley Agraria o bien a la inexistencia de leyes que regulen el procedimiento para que este cumpla con la obligación de impartir justicia pronta y expedita, por lo que propongo, se elabore un código de procedimientos agrarios, o bien se incluya dentro de la propia Ley Agraria, un capítulo que regule de manera especial los procedimientos agrarios, pues de la forma como actualmente se desahogan los juicios agrarios, desnaturalizan la intención del legislador de que el ejidatario, comunero, posesionario, avecindado, que busca justicia, la obtenga de manera inmediata, y no después de uno o dos años posteriores a la presentación de su reclamación.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

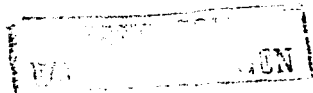
- ARAMBULA MAGAÑA Sabino. "Terminología Agraria Jurudica", Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1984
- ARMIENTA CALDERON Gonzalo M., "Hacia una Justicia Agraria Especializada", México, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 2001.
- BARCENAS CHAVEZ Hilario. "Derecho Agrario y el Juicio de Amparo", 1ª ed., México, Ed. Mc Graw Hill, 1999
- CASO Angel. "Derecho Agrario", México, Ed. Porrúa, 1950
- CHAVEZ PADRÓN Martha. "El Derecho Agrario en México", 13ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000.
- CHAVEZ PADRÓN Martha. "El Proceso Social Agrario", 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999.
- CHAVEZ PADRÓN Martha. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1976.
- DE IBARROLA Antonio. "Derecho Agrario. El campo base de la patria", México, Ed. Porrúa, 1975
- ESQUIVEL OBREGÓN Toribio. "Apuntes para la historia del Derecho en México". 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1984
- GARCIA RAMÍREZ Sergio. "La Justicia Agraria". 4ª ed., México, Tribunal Superior Agrario. Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1999.
- GARCIA RAMÍREZ Sergio. "Elementos de Derecho Procesal Agrario", 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000.
- HIDALGO ZEPEDA Maria de los Ángeles. "El Ejido y su Reforma Constitucional ", México, Ed. Pac, 1993
- LEMUS GARCIA Raúl, "Derecho Agrario Mexicano", 2ª ed., México, Ed. Limusa, 1978.



- MADRID TOVILLA Arely, "Los Tribunales Agrarios en México", México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1997.
- MEDINA CERVANTES José Ramón., "Derecho Agrario", 1ª ed., México, Ed. Harla, 1992.
- MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1975.
- MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", 3ª ed., Mexico, Ed. Porrúa, 1975.
- RUIZ MASSIEU Mario, "Derecho Agrario", 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- VELOZ BAÑUELOS Rodolfo, "Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios", México, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 2001.

REVISTAS

- "Revista de los Tribunales Agrarios", enero-abril, num.2, año I, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1993.
- "Revista de los Tribunales Agrarios", enero-abril, num.14, año V, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1997.
- "Revista de los Tribunales Agrarios", septiembre-diciembre, num.10, año III, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1998.
- "Revista de los Tribunales Agrarios", enero-abril, num.17, año VI, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1998.



- "Revista de los Tribunales Agrarios", septiembre-diciembre, num.19, año VI, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1998.
- "Revista de los Tribunales Agrarios", enero-abril, num.20, año VII, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", 1999.
- "Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI", México, Procuraduría Agraria, 2000
- "La Legislación Agraria en México 1914-1979", México, Secretaria de la Reforma Agraria. Ed. Bodoñi, 1979.
- "Marco Legal Agrario", 2ª ed., Procuraduría Agraria, México, 1997.
- "La Reforma a las Leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios de 1993", México, Tribunal Superior Agrario, 1994
- "La Transformación Agraria Origen Evolución y Retos", vol I, México, Secretaria de la Reforma Agraria, 1997
- "La Transformación Agraria Origen Evolución y Retos", vol II, México, Secretaria de la Reforma Agraria, 1997
- "Breve historia de los Tribunales Agrarios en México a través del artículo 27 de la Constitución Federal ", en Revista de la Facultad de Derecho de Mexico, t XLII, nums. 183-184, mayo-agosto, 1992

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Agraria.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.
- Reglamento Interior de la Secretaria de la Reforma Agraria.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- Ley Federal de la Reforma Agraria.

TESIS COM
FALLA ... EN