

00721
748



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES
AGRARIOS Y EL DERECHO AMBIENTAL"**

T E S I S

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

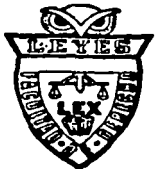
P R E S E N T A

ERIKA LISSETE REYES MORALES

ASESOR: LIC. LUIS O. PORTE PETIT MORENO

DIRECTOR DE SEMINARIO:

LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI



MEXICO, D. F.

2003



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.

México, D.F., 10 de febrero de 2003.

LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO AGRARIO
FACULTAD DE DERECHO
UNAM
P R E S E N T E

Por medio de la presente, le informo a usted, que en mi carácter de asesor del trabajo de investigación titulado: "La Competencia de los Tribunales Agrarios y el Derecho Ambiental", que ha sido elaborado por la alumna: Erika Lissete Reyes Morales y después de una serie de asesorías y revisiones, he tenido a bien autorizar su presentación ante el seminario de Derecho Agrario, ante el cual fue inscrito el tema el día 29 de mayo de 2002, gracias a su amable aceptación.

De esta manera, el presente estudio se somete a su revisión y consideración, para los efectos y trámites correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente



LIC. LUIS O. PORTE PETIT MORENO

A

*A DIOS: Por ser mi guía siempre y en todo lugar,
por alumbrar mi camino y llevarme siempre
en sus brazos, a pesar de lo fuertes que sean las
tormentas.*

A MIS PADRES:

ERIK CRUZ REYES DELOYA Y ROSARIO MORALES BOLAÑOS

**EN AGRADECIMIENTO POR SU APOYO Y DEDICACIÓN, PORQUE EL ESFUERZO AQUÍ
MATERIALIZADO, ES FRUTO DE SU EJEMPLO. SIEMPRE ESTARÉ AGRADECIDA CON DIOS Y
LA VIDA, POR PERMITIRME SER PARTE DE SUS VIDAS... LOS AMO.**

**A MIS HERMANOS: LUPITA Y ERIC,
POR QUE JUNTOS HEMOS COMPARTIDO MOMENTOS
INOLVIDABLES QUE SIEMPRE RECORDAREMOS; POR
QUE HEMOS SIDO, CONFIDENTES, AMIGOS, CÓMPlices
Y HERMANOS A LA VEZ... LOS QUIERO MUCHO.**

**CON AGRADECIMIENTO A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Y A LA
FACULTAD DE DERECHO, CON CARÍÑO,
GRATITUD Y RESPETO.**

**AL LICENCIADO LUIS O. PORTE PETIT MORENO,
POR SU ENSEÑANZA Y DEDICACIÓN Y PORQUE HA
SIDO PARTE FUNDAMENTAL EN LA DIRECCIÓN
DE ESTA TESIS Y EN GENERAL EN MI VIDA PROFESIONAL
Y ACADÉMICA. CON CARÍÑO, ADMIRACIÓN Y RESPETO.**

AL LIC. ANTONIO SALEME JALILI, DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO. POR SU EXTRAORDINARIA LABOR ACADÉMICA Y ESPÍRITU DE SERVICIO A NUESTRA UNIVERSIDAD.

A LOS PROFESORES QUE FORMAN EL JURADO, EN AGRADECIMIENTO AL CÚMULO DE CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIAS QUE A TRAVÉS DE USTEDES RECIBIMOS LOS ALUMNOS EN EL TRANSCURSO DE LA CARREERA.

CON CARÍÑO Y RESPETO A TODOS MIS AMIGOS, POR LOS MOMENTOS COMPARTIDOS. EN ESPECIAL A NAIMA, PAO, CARMEN, JUVENAL, TONO, JAVI POR SU INVALUABLE AMISTAD.

A IMELDA, POR TUS ATENCIONES Y EL CARÍÑO QUE SIEMPRE NOS HA UNIDO.

A ABEL M. C., POR LOS MOMENTOS INOLVIDABLES QUE HEMOS COMPARTIDO, POR TU APOYO INCONDICIONAL Y TU PACIENCIA A TODA PRUEBA....: N.T.O.

CON RECONOCIMIENTO A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE HAN DEDICADO SU VIDA ENTERA A LAS ARDUAS LABORES DEL CAMPO...

CON AGRADECIMIENTO A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE HICIERON POSIBLE LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO.

6

INDICE

"LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS Y EL DERECHO AMBIENTAL"

Pág.

INTRODUCCION

I

CAPITULO PRIMERO

DERECHO AGRARIO

1.1 Antecedentes	1
1.2 Concepto	32
1.3 Ubicación como Derecho Social	36
1.4 Autonomía	43

CAPITULO SEGUNDO

MARCO LEGAL DEL DERECHO AGRARIO

2.1 Artículo 27 Constitucional	47
2.2 Ley Federal de Reforma Agraria de 1971	66
2.3 Reformas al artículo 27 Constitucional de 1992	70
2.4 Ley Agraria de 1992	73
2.5 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de 1992 y su reglamento	75

CAPITULO TERCERO

LOS TRIBUNALES AGRARIOS

3.1 Naturaleza Jurídica	79
3.2 Estructura Orgánica	81
3.3 Atribuciones	89

CAPITULO CUARTO

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

4.1 Diferencia entre Competencia y Jurisdicción	96
4.2 Competencia del Tribunal Superior Agrario	102
4.2.1 Ordinaria	102
4.2.2 Transitoria	113
4.2.3 Recurso de Revisión	118
4.3 Competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios	128

CAPITULO QUINTO

**DERECHO AMBIENTAL Y LOS PROBLEMAS
AGROAMBIENTALES**

5.1 Concepto de derecho ambiental	142
5.2 Los problemas agroambientales	161
5.3 Desarrollo Sustentable y Justicia agroambiental en México	174
5.4 Competencia concurrente sobre Desarrollo Sustentable	182

CAPITULO SEXTO

JUSTICIA AGRARIA ESPECIALIZADA

6.1 Justicia Especializada	188
6.2 Ampliación de la competencia de los Tribunales Agrarios en materia ambiental.	194

CONCLUSIONES	208
BIBLIOGRAFIA	215

ABREVIATURAS:

TSA-----**TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO**

TUA-----**TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS**

LA-----**LEY AGRARIA**

LOTA-----**LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

RITA-----**REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES
AGRARIOS**

LGEEPA-----**LEY GENERAL DE EQUILBRIO ECOLÓGICO Y LA
PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

I

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, se ha desarrollado con la finalidad de exponer la forma en que actualmente se imparte la justicia agraria en nuestro país, resaltando ciertos aspectos, que a mi parecer, deben ser revisados a detalle. Se trata fundamentalmente de las afectaciones que los recursos naturales que conforman nuestro ambiente están sufriendo por las diversas actividades que el hombre realiza de manera cotidiana.

Dichas afectaciones se traducen en la contaminación del aire, agua y suelo, que indiscutiblemente repercuten de manera directa en la actividad agrícola y viceversa, la actividad en el campo, también produce efectos nocivos que degradan el ambiente, producto de la aplicación de técnicas inadecuadas y el uso indiscriminado de fertilizantes y pesticidas que han causado severos daños, no solo al ambiente sino también a la producción de los alimentos que a diario consumimos.

Encontramos entonces una estrecha vinculación entre el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental, ya que ambos coinciden en tener por objeto, la protección y preservación de los recursos naturales. Es por ello que en el presente estudio, se hace una reflexión particular en relación a las ventajas que traería la posibilidad de ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios para que puedan conocer de los asuntos relacionados con la materia ambiental, en los casos en que se vean involucrados los sujetos agrarios. En este sentido estamos hablando de asuntos que podemos llamar de carácter "agroambiental".

Para desarrollar el tema de "La Competencia de los Tribunales Agrarios y el Derecho Ambiental", se han estudiado diversos temas, estructurados en seis capítulos.

En el primer capítulo, se hace referencia a los antecedentes históricos del derecho agrario, que nos proporcionan un panorama general y nos dan cuenta de la forma en la que se ha venido impartiendo la justicia agraria en nuestro país, resultado de los importantes movimientos revolucionarios impulsores de la exigencia fundamental de una distribución equitativa de la tierra. El tema central de la historia de México, ha sido la constante lucha por la tierra.

En el capítulo segundo, se hace un breve análisis de las principales disposiciones jurídicas que han establecido las bases para la aplicación práctica de la materia agraria, a partir de la promulgación de la Constitución que actualmente nos rige, en 1917, hasta 1992, fecha en la que surge la Ley Agraria y La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que regulan la actividad de los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia agraria, que son autónomos e independientes para dictar sus resoluciones.

El capítulo tercero se ha dedicado precisamente al estudio de los Tribunales Agrarios, a determinar su naturaleza jurídica, ya que sin ser parte del Poder Judicial, cumplen plenamente con actividades jurisdiccionales, porque que conocen y resuelven los conflictos que les son planteados. Se hace referencia también a la forma en que se estructuran orgánicamente y a las atribuciones administrativas que tienen.

Ya en el capítulo cuarto, se habla de las atribuciones de carácter jurisdiccional que tienen los Tribunales Agrarios, es decir de su competencia. De lo cual se desprende que el Tribunal Superior cuenta con una doble competencia, a saber: la **transitoria**, referente al llamado "rezago agrario" y la **ordinaria** que se refiere a los asuntos que la propia legislación agraria le señala; mientras que los Tribunales Unitarios, tienen competencia para conocer y resolver todos aquellos asuntos que les sean planteados en relación a tierras que se ubiquen dentro de su jurisdicción, siguiendo los lineamientos que al respecto se establecen en la legislación agraria.

El capítulo quinto es de gran importancia, ya que en él se hace referencia al tema ambiental, y se establece la estrecha vinculación que mantiene con el agro. Se tratan algunos problemas ambientales que inciden en la actividad agrícola, tales como la deforestación, la contaminación de la atmósfera, la lluvia ácida, la emisión de gases de efecto invernadero, etcétera. A estos problemas de contaminación los hemos llamado "agroambientales".

Finalmente, en el capítulo sexto se contienen ciertas reflexiones en torno a la especialización de la materia agraria. En este sentido, los Tribunales Agrarios, han contribuido de manera importante, ya que constituyen un elemento que ha sido fundamental en la impartición de justicia agraria, pues son tribunales especializados, que resuelven las controversias agrarias por medio de un procedimiento especial, que cuenta con características y principios que lo hacen único, diferente al resto de los procedimientos. Estos principios son por ejemplo, la oralidad, la inmediatez, la publicidad entre otros, que junto con el

11

sistema de la itinerancia, han logrado que la impartición de la justicia agraria funcione de manera adecuada.

Sin embargo, se tienen que considerar nuevos elementos que con el transcurso del tiempo y a través del funcionamiento de los tribunales agrarios, se han detectado y que resulta impostergable atender.

Una de las cuestiones que ha sido objeto de análisis en el presente estudio, se refiere a la necesaria y urgente ampliación de la competencia de los tribunales agrarios en lo que respecta a la materia ambiental, con la finalidad de hacer de la agricultura un actividad que respete, preserve y conserve los recursos naturales. Lo anterior nos llevaría a una completa y verdadera justicia agraria especializada, que en armonía con la naturaleza, contribuya a lograr un desarrollo sostenible.

El derecho agrario, como disciplina jurídica de carácter social, no permanece estático, sufre cambios y modificaciones con el paso del tiempo y en la época que vivimos actualmente, marcada por una innegable globalización, el derecho agrario requiere adecuarse a las necesidades que exige el campo.

No es adecuado que los conflictos de contaminación que afectan los bosques, tierras y aguas que pertenecen a los sujetos agrarios, se resuelvan por la vía administrativa, pues con ello el acceso a la justicia para los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se vuelve difícil, ya que no existen los mecanismos legales que proporcionen y garanticen soluciones de manera ágil, eficaz y económica, pues en principio, se tiene que hacer valer el recurso administrativo que se establece en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante las autoridades ambientales o bien en la vía jurisdiccional se tiene acceso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Resulta mucho más viable que los conflictos agroambientales sean resueltos por los tribunales agrarios; esto representa por un lado, y el más importante, que los asuntos a que se ha hecho referencia, serán resueltos por tribunales jurisdiccionales más experimentados en la materia, ya que la agricultura es la actividad más vecina a la naturaleza, y se aplicarán principios teóricos y legales únicos y especiales que caracterizan al juicio agrario, que indudablemente brindarán una mayor seguridad jurídica a las partes; y por otro lado, se tendrá una disminución de la carga de trabajo que actualmente tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el caso de los asuntos que le sean planteados.

La estrecha relación que guarda el derecho agrario y el derecho ambiental, no es tema nuevo, ya que en distintos países del mundo, se habla desde hace tiempo, de la justicia agroambiental, incluso se ha llegado a considerar al derecho agrario como el "*derecho de los recursos naturales*".

El derecho agrario al ser de tan amplia envergadura, y de carácter social, abarca y entrelaza derechos fundamentales, como el derecho a un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado; el derecho a la salud; el derecho a la alimentación. Aunado a los anteriores, se encuentra el derecho de solidaridad, que permite una coordinación adecuada entre los derechos ya mencionados que forman parte de los derechos de segunda y tercera generación, por ser derechos llamados a garantizar la vida del hombre en sociedad, para que sea posible garantizar la sobrevivencia en el planeta.

Lo antes expuesto nos lleva a determinar que el derecho agrario constituye un sistema que guarda relación con todos los aspectos sociales, económicos y políticos que existen en nuestro país. Es por ello que debemos observarlo desde una perspectiva integral que nos permita visualizar con acierto las modificaciones constantes que exige su aplicación en la práctica, para de esta forma no permanecer indiferentes a los grandes problemas nacionales, que exigen igualmente grandes soluciones.

Finalmente, al concluir el presente trabajo, he señalado las conclusiones que a mi juicio considero pertinentes. Aclarando desde este momento, que con el presente estudio no se pretende conseguir, bajo ninguna circunstancia, pretenciosas intenciones, es tan solo un esfuerzo comprometido por presentar una recopilación de datos, que en mi opinión resultan importantes para conocer y acercarnos al estudio de la materia agraria que requiere de análisis serios y comprometidos, en aras de solucionar los conflictos que en su entorno se generan.

CAPITULO PRIMERO

DERECHO AGRARIO

1.1 ANTECEDENTES

El tema del agro en nuestro país ha tenido gran importancia, y ha trascendido y penetrado en los aspectos social, económico, cultural, político y geográfico a través de la historia, dejando una huella indeleble que sigue creciendo al paso de los años y que reclama, sin lugar a dudas una atención especial, cuidadosa y sobre todo permanente.

De esta manera, se vuelve indispensable conocer el origen y evolución que ha tenido el derecho agrario hasta nuestros días, para así tener una visión global de la legislación, instituciones y organismos que han surgido, producto de la necesidad de aplicar el derecho agrario y a su vez, conocer todas aquellas modificaciones que han sido importantes en nuestro sistema jurídico-político mexicano.

El Derecho Agrario, entendido simple y llanamente como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del hombre en el campo (agricultura), es tan antiguo como la existencia de los primeros seres humanos en el mundo.

Sin embargo, aunque el estudio del origen del Derecho Agrario resulta ser muy amplio, no es el objetivo central del presente capítulo el estudio exhaustivo del mismo, por ello solo se hará referencia a los antecedentes más importantes que en materia agraria se han presentado a lo largo de las diversas etapas de nuestra historia: prehispánica, colonial, independiente, revolucionaria y contemporánea.

ÉPOCA PREHISPÁNICA

Las primeras civilizaciones que existieron en lo que ahora es el territorio nacional, tuvieron una organización y distribución de la tierra bien definida, aunque no era del todo proporcionada.

Así, a la llegada de los españoles, a finales del siglo XV, los pobladores del Anáhuac, formaban ya verdaderas civilizaciones en toda la extensión de la palabra; contaban con una forma de posesión y aprovechamiento de la tierra; de hecho "ya tenían una organización agraria integrada por tres grupos: 1).- Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros; 2).- Propiedad de los pueblos; 3).- Propiedad del ejército y de los dioses".¹

Los aztecas fueron el pueblo más avanzado en cuanto a su organización social, política y militar, además de que tenían el dominio de gran parte del territorio mexicano, por ello se tomarán como base para el estudio de los antecedentes agrarios en la época prehispánica.

La distribución de la tierra, se realizaba de acuerdo a la marcada división de clases sociales que existía.

El Rey, también llamado *Tlacatecuhtli* o *Tlatoani*, era la autoridad máxima en el Imperio Azteca, era el rango de mayor jerarquía y se transmitía por herencia aunque no necesariamente al hijo mayor, sino al predilecto.

Dicho personaje desempeñaba a su vez las funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas, además de que tenía la propiedad de la mayor parte de las tierras y de la mejor calidad, mismas que podía enajenar o ceder libremente a sacerdotes, guerreros y nobles.

Para evitar confusiones entre los diversos señoríos que estaban al frente de las divisiones territoriales que existían, al rango de mayor jerarquía se le distinguía con nombres como: huey tlatoani, huey altepetl, huey tlatocayotl, etc., de esta manera podía identificarse el grado o nivel jerárquico que se tenía y en consecuencia el poder que sobre el pueblo se podía ejercer.

Así encontramos después del Rey llamado *huey tlatoani* o gran señor los siguientes dos rangos en orden de importancia:

**Señor* o *Teuctli*: Jefe de una casa señorial, que desempeñaba las funciones de administrador. Título creado por decisión política del Tlatoani, por virtud del cual se le dotaba de una porción de tierra y de un grupo de gente que tenían la obligación de rendirle tributo directamente a él y no al Tlatoani. Se transmitía generalmente por herencia, debiendo tener la aprobación del rey.

¹ Mendietta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1959, pp. 3-8.

**Noble o Pilli:* formado por los hijos y parientes de los reyes.

Por una parte, tenían la obligación de prestar sus servicios al Tlatoani o Señor del cual descendían, pero por otra tenían derecho a recibir sustento ya sea en especie o en tierra. Generalmente ocupaban cargos inferiores de la organización civil o militar, aunque también podían aspirar al título de rey.

El rango de nobleza también se transmitía por herencia, aunque en algunas ocasiones, por haber realizado grandes hazañas bélicas, los plebeyos podían aspirar a él, formando un sector especial de la nobleza, incluso algunos cargos públicos, estaban reservados a gente de origen plebeyo.

La facilidad de poder ascender de rango social, de plebeyo a noble o de entre los nobles a rey, era generalmente por tener logros militares. Así, el guerrero gozaba de ciertos beneficios, entre los cuales encontramos la exención de pagar tributo o la dotación de tierras que recibía.

Lo anterior nos da idea de que los niveles sociales, no estaban tajantemente separados. por el contrario, había una conexión entre ellos que permitía el escalamiento de una clase social a otra, aunque también podía presentarse un descenso, ya que el rey tlatoani, tenía facultades para castigar a un noble, degradándolo al rango de plebeyo.

Los sacerdotes, tenían un papel muy importante, ya que podían intervenir en las decisiones políticas que se plantearan, además de ser muy numerosos, situación que les beneficiaba.

Posteriormente estaban los comerciantes mayoristas, llamados *pochtecas*, quienes además de su actividad comercial, desempeñaban la función de embajadores y espías. Podían transmitir su rango por herencia, aunque también se podía acceder a él por méritos propios.

El artesano, tenía un grado superior al de los agricultores comunes, ya que se requería de un período de aprendizaje previo a la presentación de un examen que se efectuaba para acceder a determinada categoría, según sus habilidades. Formando la clase social más baja, encontramos a los *macehuales*, que eran los agricultores ordinarios, la gente del pueblo, que al no contar con un linaje familiar ni autosuficiencia económica, se veían en la necesidad de ofrecer servicios personales. Estaban organizados en *calpuhtin*, que se dividía en

calpullis donde tenían derecho a poseer una parcela y a usar los terrenos de uso común.

En un grado inferior estaban los *mayerques o tlamaitl*, que trabajaban para la nobleza en todos los servicios que se les encomendara. Estaban supeditados a la tutela de su Señor y al fallecer éste inevitablemente se incluían en su testamento como si fueran bienes materiales.

Algunos autores opinan que eran restos de una población autóctona dominada por los aztecas.

Finalmente, en la más baja categoría estaban los *esclavos*, quienes contaban con rasgos característicos que los colocaron en una situación de ventaja frente a lo que significaba la esclavitud romana, ya que podían tener patrimonio propio, casarse, tener hijos sin que adquirieran la misma condición y además manifestar su consentimiento respecto a su venta.

La condición de esclavo se obtenía por las siguientes razones:

*Por la guerra: donde el esclavo se volvía propiedad de quien lo capturara, excepto el caso en el que fuera destinado al sacrificio humano.

*Por la venta de un hijo: situación en la que se requería la comprobación de ciertas circunstancias por parte del padre que vendía a su hijo (absoluta miseria o tener más de cuatro hijos).

*Por la venta que de sí mismos hacían los plebeyos: situación que se empleaba para el pago de deudas.

*Por la comisión de algún delito: para resarcir el daño que a la víctima se causaba.

Los esclavos podían obtener su libertad por varias razones como era el caso de que se casaran con su dueño (dueña); pagando ellos mismos su deuda, ya sea con patrimonio propio o en virtud de recibir una herencia o donación; por disposición del dueño *mortis causa*; por escaparse del mercado de esclavos o por lograr asilo en el palacio del rey.

De esta manera vemos como "El rey era la autoridad suprema y a su alrededor se agrupaban, como clases privilegiadas los sacerdotes, representantes del

poder divino, los guerreros de alta categoría, la nobleza en general, representada por las familias de abolenjo, y después el pueblo”.²

Respecto a la tenencia de la tierra, encontramos que estaba dividida en dos tipos, en **propiedad pública**, destinada al sostenimiento de las instituciones y de los órganos de gobierno y **propiedad comunal** que pertenecía a los núcleos de población en su conjunto, aunque éstos sólo tenían la posesión de la tierra y el usufructo, que se transmitía por herencia, pero no tenían la propiedad, ya que el rey era considerado como el dueño de todo su reino y de todo el territorio que conquistara.

En cuanto hace a la Propiedad Pública, basta decir que se asignaron grandes extensiones de tierra para cubrir los gastos que el ejército y el sostenimiento de los órganos de gobierno ocasionaban, de esta manera encontramos, los siguientes tipos de propiedad:

***Tecpantalli**: tierras cuyo producto era destinado al pago de los gastos ocasionados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios.

***Tlatocalalli**: tierras cuyo beneficio se utilizaba para sostener los gastos del Consejo de Gobierno y demás altas autoridades.

***Mitchimalli**: tierras cuyo aprovechamiento obtenido se destinaba al sostenimiento del ejército y de todos aquellos gastos ocasionados por las luchas.

***Pillalli**: tierras otorgadas por el rey a los nobles, en recompensa por sus méritos alcanzados o como estímulo por la prestación de sus servicios.

***Teotlalpan**: tierras cuya ganancia se destinaba a cubrir los gastos ocasionados por el sostenimiento de la función religiosa.

Existieron además de las anteriores, tierras denominadas **Yahutalli**, conquistadas por los aztecas y a las que la autoridad, que tenía el dominio sobre ellas, no les había dado un uso concreto y por esa razón permanecían

² Padua González, María Eugenia. Evolución Socio – Jurídica del artículo 27 Constitucional (comentarios a las reformas de 1992). Universidad Autónoma de Guerrero, México 1994, pp. 22.

desocupadas, equiparándose a las tierras *realengas* que encontramos en la época colonial, antecedente de lo que actualmente conocemos con el nombre de tierras baldías que son propiedad de la Nación.

Las **tierras comunales**, estaban en posesión de los barrios que se formaron con la fundación de Tenochtitlán.

Los barrios estaban integrados por las familias y sus parientes, dándoles el nombre de "**CALPULLI**", que representaba una unidad socio-política, que en principio significó: "*Barrio de gente conocida*".

El calpulli estaba dividido a su vez en varias parcelas denominadas ***tlamilli***, que se otorgaban a las familias que pertenecían al barrio, pero tenían la obligación de cultivarlas o de lo contrario y transcurrido un plazo de dos años, se les quitaban.

El autor Raúl Lemus García, en su obra "Derecho Agrario Mexicano", señala que "el calpulli en su concepción e integración primigenia era el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado".³

La explotación de las parcelas que formaban el calpulli, debía ser de manera individual o familiar, pero no colectiva.

Es importante mencionar que estas dos figuras: el calpulli y los calpullallis, constituyen el antecedente más cercano a lo que ahora conocemos como el ejido y la comunidad.

Dentro de las tierras comunales, también se encuentra el ***ALTEPETLALLI***, constituido por tierras enclavadas en los barrios, sin pertenecer a una familia en particular, por el contrario era propiedad trabajada colectivamente cuyos productos se destinaban a la realización de obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos.

Con lo anteriormente expuesto, concluimos que la distribución de la tierra en la época precortesiana, se llevó a cabo de acuerdo a la función social a que se desempeñaba, de esta manera se distinguía perfectamente la propiedad

³ Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1996, pp.69

pública, destinada al sostenimiento de la estructura gubernamental, de la propiedad comunal, que pertenecía en general a los grupos de población.

El *Calpulli*, formado por las tierras comunales de los barrios, que eran inalienables e imprescriptibles, constituye el antecedente más remoto de la propiedad comunal indígena, reconocida y protegida hasta nuestros días por las disposiciones agrarias.

La agricultura se convirtió en la actividad más importante a la que se dedicaron los pueblos mesoamericanos; fundamentalmente cultivaban el maíz y de manera secundaria el frijol, el chile, el chilacayote, la calabaza, entre otras plantas (según las condiciones ambientales que prevalecieran en cada región), esto les daba la posibilidad de tener una dieta balanceada y una economía estable.

Manejaban también varias técnicas de cultivo, como el riego en los llanos y las chinampas que eran jardines muy fértiles, contruidos con un armazón de troncos que sostenían arena, grava y tierra de siembra, atados con cuerdas, para lograr islas artificiales donde se cultivaban verduras y flores y se criaban aves domésticas.

De esta manera la ciudad de Tenochtitlán, floreció como resultado de su ubicación y de su alto grado de organización, que estaba claramente definida, aunque tenía cierta conexión en virtud del parentesco, pues la mayoría de los rangos sociales se transmitían por herencia, aunque también existía la posibilidad de ascender a una clase social superior en virtud de lograr grandes hazañas por méritos propios.

Desafortunadamente los pueblos indígenas carecían de unidad política, pues las guerras de saqueo y conquista entre los diversos Señoríos Prehispánicos eran comunes y esta situación fue aprovechada por los conquistadores españoles.

ÉPOCA COLONIAL

Con la llegada de Hernán Cortés a la Nueva España, la forma de organización de los pueblos indígenas fue desapareciendo, las necesidades políticas y de tributación fueron cambiando y las intenciones originales que fueron ordenadas por los Reyes españoles, se desvanecieron.

Así, el sistema de distribución de la tierra que los pueblos mesoamericanos tenían, fue destruido completamente y de manera violenta por los españoles sin respetar ninguna de sus reglas.

Los conquistadores además exigían en su favor la propiedad de grandes extensiones de tierra, en virtud del llamado Derecho de Conquista, por los descubrimientos realizados e invocaban también las Bulas de Alejandro VI, a las que atribuyeron "un alcance que no estaba fundado en su verdadera motivación sino en su mandato divino, muy discutible, en el que apoyaron su impreciso derecho de posesión sobre las tierras conquistadas".⁴

El Derecho de Conquista se consideró como una institución legítima que fue reconocida por el derecho internacional de la época, evidentemente influenciado por el Derecho Romano, aunque los españoles, durante la colonia, fueron depurando el sistema romano con figuras hispánicas.

Las Bulas dictadas por del Papa Alejandro VI en 1493, delimitaron las zonas de influencia española y portuguesa para evitar los conflictos que entre ambas naciones se habían suscitado respecto a la pertenencia de los territorios descubiertos.

***Examiae Devotionis** (3 de mayo de 1493): en esta primera Bula, se les concedía a los Reyes Católicos y a sus sucesores, la navegación de las Indias Occidentales con las mismas prerrogativas que se les habían otorgado a los Reyes de Portugal con respecto de la India, Ginea y África.

***Inter Coetera o Noverunt Universi** (4 de mayo de 1493): con esta Bula se verifica la donación a los Reyes de Castilla de todas las Indias, Islas y Tierra firme del mar océano por descubrir al Occidente, Medio-Día y Septentrión, desde un meridiano que cruzase de un Polo al otro y pasase por cien leguas al occidente de las Islas Cabo Verde y las Azores y que no fuesen poseídas por otro príncipe cristiano. Se reafirma el hecho de que esas tierras son donadas por el Papa a los Reyes de España.

⁴ Padua González, Ma. Eugenia Op. Cit., pp. 23.

****Hodie Siquidem*** (26 de septiembre de 1493): esta última Bula establece el dominio castellano sobre las tierras que se descubriesen más allá de las encontradas por Colón y se establece el respeto a las posesiones y propiedades de las tierras descubiertas por Portugal.

La Bula más importante es la segunda (Noverunt Universi), pues en ella se establece concretamente el territorio que pertenecerá a los Reyes de España, además de señalarse el motivo por el cual se les otorga:

“ . . . Así que Nos alabando mucho en el Señor este vuestro santo loable propósito y deseando que sea llevado a debida ejecución y que el mismo nombre de Nuestro Salvador se plante en aquellas partes: os amonestamos muy mucho en el Señor y por el sagrado bautismo que recibisteis, mediante el cual estáis obligados a los mandamientos apostólicos, y por las entrañas de misericordia de Nuestro Señor Jesucristo atentamente os requerimos, que cuando intentáredes emprender y proseguir del todo semejante empresa, queráis y debáis con ánimo pronto y celo de verdadera fe, inducir los pueblos que viven en tales islas y tierras, a que reciban la religión cristiana, y que en ningún tiempo os espanten los peligros y trabajos, teniendo esperanza y confianza firme que el Omnipotente Dios favorecerá felizmente vuestras empresas y para que siéndoos concedida la liberalidad de la gracia Apostólica, con más libertad y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio: motu proprio y no al instancia de petición vuestra, ni de otro que por vos lo haya pedido; mas de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia y de la plenitud del poderio apostólico, todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía fabricando y componiendo una línea del Polo Artico, que es el Septentrional al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado islas y tierras firmes, ora se hallen hacia la India o hacia cualquiera parte la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía. Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea hacia el Occidente y Mediodía, que por otro rey o príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año de mil cuatrocientos y noventa y tres, cuando fueron por vuestros mensajeros

y capitanes halladas algunas de las dichas islas: por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: y hacemos, construimos y deputamos a vos y a los dichos vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción . . .⁵

La explicación acerca de “porqué se extendieron tres bulas sobre un mismo asunto, responde al siguiente planteamiento. En la primera no se fijó la línea de demarcación, en tanto que en la segunda se subsanó este error, y, finalmente, la tercera se orientó a contener las ambiciones de Portugal”.⁶

Estas bulas, dan fin a la controversia más importante entre España y Portugal respecto al territorio descubierto, otorgando a cada una de las partes en conflicto, la propiedad de los justos y legítimos títulos que les correspondían.

De esta manera, la Corona Española funda y justifica su derecho sobre las tierras de América.

Un año más tarde, el 7 de junio de 1494, los representantes de España y Portugal, se reúnen en la Villa de Tordesillas, para firmar un convenio que llevaría su nombre: “***TRATADO DE TORDESILLAS***”, en el cual se ratifican las bulas a las que se ha hecho referencia, solicitando al papa confirmar y aprobar dicho Tratado.

Figuras romanas como la *occupatio* y la *prescripción positiva*, fueron frecuentemente utilizadas por los nuevos pobladores para apoderarse del territorio mexicano.

Occupatio: es una figura jurídica en virtud de la cual “una persona física o moral adquiría la propiedad de un bien, mueble o inmueble, que no

⁵ Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria (1439-1940), Tomo Primero. Editorial SRA-CEHAM, México 1981, pp. 1-4.

⁶ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987, pp.47.

pertenecía a nadie con anterioridad, por la simple toma material con ánimos domini.”⁷

Prescripción Positiva: es una figura jurídica en virtud de la cual, se adquiere la propiedad de bienes inmuebles, por el mero transcurso del tiempo marcado por la ley.

Las únicas formas de propiedad que permanecieron más tiempo fueron las comunales (calpulli, altepetlalli), debido a su carácter social, aunque inevitablemente más tarde se fueron transformando también.

Por su parte, la conquista espiritual también tuvo gran importancia, pues desde la llegada de los primeros evangelizadores a la Nueva España se muestra el interés por parte de la Corona Española por tratar de justificar el sometimiento que pese a las luchas de resistencia y oposición, habían experimentado de manera inevitable los pueblos indígenas por parte de los conquistadores españoles.

Así, la evangelización en la Nueva España, se vuelve una actividad fundamental, que tiene el propósito de convertir a los indígenas al mundo cristiano de occidente. Solo así se explica que “...la justa guerra, se estableció por la necesidad e importancia de convertir un mundo de infieles a la fe verdadera”.⁸

Así, los franciscanos, dominicos y agustinos ingresan a la Nueva España y se expanden por todo el territorio, apropiándose de grandes extensiones de tierra, con la justificación de evangelizar a los indígenas para convertirlos al cristianismo.

Con el objeto de regular las colonias sometidas a la soberanía española, se expidieron diversas leyes, tales como: Las Leyes Nuevas de 1542; Las Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de los indios, de Felipe II en 1573; y la Reforma Agraria, de 1754, entre otras disposiciones que más tarde y con enormes esfuerzos, se lograron recopilar en las denominadas: “*Leyes de los Reynos de las Indias*”, ordenamiento legal que fue aprobado oficialmente en 1680, en el que de disponía entre otras cosas,

⁷ Lemus García, Raúl. Op. Cit., pp. 80.

⁸ Moreno Toscano, Alejandra. Historia General de México, Tomo I, Editorial El Colegio de México. México 1976, pp.326.

que sólo se permitía la adquisición de inmuebles por parte del clero para la construcción de sus iglesias, escuelas y hospitales, sin embargo, esto no fue obstáculo para que por medio de figuras como la donación, la herencia e incluso la hipoteca se apropiaran de grandes superficies, logrando así una riqueza inmensa que trajo consigo un poder que llegó a ser incluso mayor que el del propio gobierno español.

Así vemos que la riqueza de la Nueva España estaba concentrada en manos de pocas personas y esto nos muestra la injusta distribución que de la tierra se tenía, encontrando su justificación en las diversas leyes que al respecto se expidieron por los Reyes de España, tal es el caso de la "Ley para la distribución y arreglo de la propiedad", de 18 de junio de 1513, en la que se distribuyen las tierras de la siguiente manera y bajo las siguientes condiciones:

“ . . . Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Governador (sic) de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos, y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos Pueblos cuatro años, les concedemos facultad, para que de allí adelante puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia: . . . ”⁹.

La riqueza de México durante la Colonia estaba constituida fundamentalmente por tierras y minas que se concentraban injustamente en manos de la clase social más alta, integrada por los nobles, que eran los españoles, quienes contaban con la mayor fuerza económica, política, social, cultural e incluso espiritual; junto a ellos estaban sus descendientes nacidos en la Nueva España denominados criollos, quienes carecían de ciertos derechos como el de ocupar determinados cargos en el orden civil o eclesiástico, junto a ellos se encontraba la Iglesia, formando parte también de esta clase social.

Por otra parte estaban los Plebeyos, quienes se dedicaban a los servicios domésticos, trabajos de agricultura, ministerios ordinarios del comercio, artes y oficios. Dentro de éstos últimos, encontramos a los Indígenas, los Negros y

⁹ Fabila, Manuel. Op. Cit., pp.4.

las Castas, que formaban la clase social más baja, además de ser los más numerosos y por ende estaban en total desventaja frente a los nobles.

En cuanto a la **Tenencia de la Tierra**, podemos ver que, la forma en que se distribuyó, fue variando. Así, en un principio el territorio se repartió de manera gratuita a los conquistadores, como compensación a los servicios prestados a la Corona Española; estos repartos se otorgaban siempre que se cumplieran con las reglas, que básicamente se resumían en la fundación de nuevas ciudades. Estos repartimientos recibieron el nombre de: Mercedes Reales, que junto con las siguientes instituciones, dieron origen a la **propiedad privada** en la Nueva España.

Caballerías: fueron las tierras otorgadas a los soldados a caballo, quienes representaron un papel fundamental en la conquista. Estas tierras fueron destinadas a funciones agrícolas y ganaderas. La extensión y calidad de la tierra dependía del rango que tuviera el soldado que las recibía.

Peonías: Tierras otorgadas a los soldados de a pie que participaron en la conquista, al igual que las caballerías, fueron medidas agrarias que se asignaron en relación al rango del beneficiario.

Suertes: Tierras que se transmitían en propiedad y uso de manera individual.

Confirmación: Se convirtió en la figura jurídica en virtud de la cual, una persona física o moral, podía adquirir la confirmación de sus derechos en relación a la tierra que poseía, presentando su título legítimo o a falta de éste, podía invocar la prescripción adquisitiva, figura jurídica por virtud de la cual se podía adquirir un espacio territorial por el mero transcurso del tiempo y cumpliendo con ciertos requisitos. Si no se contaba con alguna de las anteriores formas de posesión de la tierra, se tenía la obligación de devolver dichas tierras a la Corona.

Compra-Venta y Remates: Actividades realizadas por la Corona Española para obtener fondos, debido a la decadencia de las Mercedes Reales. Principalmente se trataba de tierras que no tenían dueño (realengas).

Además de las anteriores formas legítimas de poseer la tierra de manera particular, fueron frecuentes los despojos y abusos que contra la tierra de los indígenas se cometieron por parte de los españoles, constituyendo así grandes

latifundios*, que con ayuda de instituciones como el **mayorazgo***, mantenían a los indios en una situación cada vez más miserable, sin la posibilidad de poder subsistir por sus propios medios. Aunado a lo anterior, las invasiones de tierras sin dueño también fueron frecuentes.

En cuanto hace a la **propiedad comunal** de los españoles, aunque tuvo menor relevancia, también existieron las siguientes instituciones:

El ejido: Porción territorial que servía para que la población española creciera a su costa, se utilizaba como campo de recreo y juego para los vecinos.

Los propios: Tierras que pertenecían al Ayuntamiento y que se utilizaban para solventar los gastos de los Municipios referentes a la prestación de los servicios públicos.

La dehesa: Porción de tierra destinada al pastoreo y cría del ganado perteneciente a los pueblos españoles.

La **propiedad comunal de los indígenas** estaba dividida en la siguiente forma:

Fundo Legal: Espacio territorial dividido en manzanas y solares, en donde los indios construyeron sus casas. Estaba formado como toda una zona urbana, contaba con los servicios públicos necesarios para cubrir las necesidades de la colectividad.

Tierras Comunales: Tierras repartidas a los indios, para el sostenimiento de sus familias; tenían la obligación de cultivarlas sin dejar pasar ningún período de tiempo, ya que podían por ese motivo perderlas. Estas tierras comunales, tenían la característica primordial de ser inembargables, imprescriptibles e intransmisibles además de que no podían ser objeto de ningún gravamen.

Ejido: Porción de tierra de carácter eminentemente comunal, ubicado siempre a la salida de las poblaciones, y que servía principalmente para el pastoreo del ganado y para actividades agrícolas. Deriva del latín *exitus*, que significa salida.

* Grandes extensiones territoriales que pertenecían a un solo individuo.

* Porción territorial heredada por el primogénito, durante la época colonial.

Reducciones de indígenas: Porción territorial destinada a la reunión de los indígenas que se encontraban dispersos o separados, con el objeto de facilitar su cristianización y preservar sus costumbres y cultura. También se les conoció con el nombre de *congregaciones de indígenas*.

Pese a las reglas establecidas por la Corona Española y al sistema de división territorial que se tenía, los abusos y despojos que los pueblos indios experimentaron, fueron constantes, sobre todo por parte de los latifundistas, quienes no respetaron en lo mínimo, la división territorial existente.

La **propiedad de la Iglesia**, también tuvo gran relevancia en los aspectos político, económico y social.

Desde el inicio de la conquista, se manejó una prohibición total para transmitir propiedades a Instituciones Eclesiásticas, ya que éstas solo tenían permitido adquirir las que fueran estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, esto no fue obstáculo para que la Iglesia, encontrara la forma de apoderarse de grandes extensiones territoriales, adquiriendo un poder importante, situación que fue el inicio de las marcadas diferencias que en lo sucesivo se verificaron entre el gobierno de la colonia y la Iglesia.

A los bienes del clero, se les llamó "*bienes de manos muertas*", ya que como no se explotaban, ni se podían enajenar permanecieron improductivos.

Por otro lado encontramos los *Bienes Realengos*, que estaban constituidos por todas aquellas porciones territoriales propiedad del rey, a las que no les había designado función alguna y que por tanto, permanecían reservadas; aunque en algunos casos, dichas tierras fueron rentadas, con la finalidad de obtener mayores ingresos para cubrir el gasto público.

Finalmente, respecto a la organización territorial en la Nueva España, cabe mencionar que los montes, bosques y aguas que se encontraban a los alrededores de la población eran de uso público, por ser recursos naturales y estar íntimamente vinculados con la actividad agrícola y ganadera. Se aprovechaban de manera general por todos los habitantes, sin distinción de clases sociales.

Estos bienes, son el antecedente de lo que actualmente conocemos como *tierras y aguas propiedad de la Nación*.

Durante la Etapa Colonial de nuestro país, existieron instituciones que fueron de gran importancia en cuanto a la distribución y organización territorial, tales como la **composición** y la **encomienda**, por medio de las cuales se trató de justificar el despojo que de sus propiedades sufrieron los pueblos indígenas.

Composición: Institución que se utilizó para regularizar las extensiones territoriales que se poseían en exceso y que no constaban en un justo título que acreditara su propiedad. De esta manera, mediante el pago de una multa, la posesión indebida de tierras se fue regularizando. Ante las enormes dificultades que tuvieron los indios para probar sus títulos, fueron los españoles y criollos quienes se beneficiaron con este sistema.

Encomienda: Institución por medio de la cual, se otorgaba a los conquistadores, por merced real, un grupo de indígenas en encomienda, para capacitarlos en alguna técnica u oficio, instruirlos en la fe cristiana y enseñarles el idioma español, servicios por los cuales, los indígenas tenían que pagar tributo, además de quedar obligados a prestar servicios a favor de su encomendero.

El sistema de las encomiendas se convierte en una práctica común y muy frecuente, desarrollándose rápidamente, hasta dar origen a las grandes Haciendas, que como unidades socio-económicas tienen gran importancia en la historia de nuestro país.

Algunos autores sostienen que la encomienda no surge en la Nueva España, debido a que entre los pueblos prehispánicos ya existía, con la formación del Imperio Azteca, que tenía bajo su dominio al resto de los pueblos, explotándolos y obligándolos a pagar tributo.

A manera de conclusión, decimos que la época colonial tiene como característica fundamental el descenso de la propiedad indígena.

Los despojos y abusos cometidos por los conquistadores españoles fueron aumentando considerablemente, hasta convertirse en una situación intolerable para los indígenas, misma que repercutió en la vida social, política y económica de la Nueva España, razón por la cual no hubo otro camino más que romper con esa injusta forma de vida, pugnado por la libertad y por lograr una verdadera igualdad, que trajera consigo primordialmente, un reparto

equitativo de tierra y la creación de un cuerpo normativo que regulara y protegiera la cuestión agraria.

Fueron entonces la esclavitud de los indios y el latifundismo tanto civil como eclesiástico, los aspectos principales que motivaron la más grande rebelión armada, que culminaría más tarde, con la Independencia de México.

LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y EL MÉXICO INDEPENDIENTE

El problema agrario desarrollado durante la colonia, motivó el surgimiento de ideas independentistas, que con influencia de otros movimientos como la Revolución Francesa de 1789 y el triunfo de otros países hispanoamericanos que lograron su independencia, se convierte en una realidad palpable, que se materializa con la revolución de independencia, en donde los campesinos aportaron el mayor contingente.

La difícil situación que atravesaba España, debido a la invasión de tropas Francesas comandadas por Napoleón en 1808, y la pugna de intereses entre criollos y peninsulares que existía en la Nueva España, puso en evidencia la debilidad del Imperio Español, provocando una crisis de autoridad que fue aprovechada por la clase popular (indios y mestizos), quienes prepararon el camino hacia la insurrección encabezada por el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, quien da inicio a la primera gran revolución popular, el 15 de septiembre de 1810, en la Villa de Dolores.

Más tarde, el 5 de diciembre del mismo año, Hidalgo "...imprime al movimiento social de Independencia su carácter agrario..."¹⁰, al decretar lo siguiente:

"RENTAS DE LAS TIERRAS DE INDIGENAS Y ENTREGA DE ESTAS.

D. Miguel Hidalgo y Costilla. Generalísimo de América & c.

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que

¹⁰ Ponce de León Armenta, Luis M. Derecho Procesal Agrario. Editorial Trillas. México 1998, pp.52.

enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos. Dado en mi cuartel general de Guadalajara, a 5 de Diciembre de 1810.-Miguel Hidalgo, generalísimo de América.-Por mandato de S.A., Lic. Ignacio Rayón, secretario.

NOTA: Tomado de la "Colección de Acuerdos, Ordenes y Decretos sobre tierras, casas y solares a los indios".- 2ª Parte.- Pág. 5.¹¹

De esta manera, al dictar la devolución de las tierras comunales a los pueblos indios, así como la abolición de la esclavitud y de los tributos que los indios tenían que pagar, Hidalgo se proclama como uno de los más destacados héroes de la Revolución de Independencia junto con Allende, quien anteriormente, había expedido un importante mandamiento, en el Cuartel General del "Aguacatillo", el 17 de noviembre de 1810, en el que se prohibía la esclavitud, las diferencias sociales entre indios, mulatos y castas, y se ordenaba la restitución de tierras comunales a los indígenas.

Al respecto, es importante hacer mención de la Constitución expedida por las Cortes de Cádiz el 18 de marzo de 1812, que incluye algunos postulados liberales, tomados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Esta Constitución de Cádiz, fue la primera constitución formal que rigió a México, fue de corte liberal, aunque sin dejar de lado la idea monárquica y el monopolio de la religión católica. Tuvo gran importancia, ya que de ella se derivaron un sinnúmero de leyes secundarias, muy avanzadas para la época y que sin lugar a duda hicieron grandes aportaciones positivas.

Al ser ejecutados Hidalgo y Allende, "la lucha de los insurgentes fue continuada por Morelos. En 1813 éste convocó al Primer Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo, que debía preparar una constitución para la nueva nación".¹²

"Posteriormente, el 14 de septiembre de 1813, Morelos publicó los **Sentimientos de la Nación**, en 22 artículos (con añadidura de un artículo 23,

¹¹ Fabila, Manuel. Op. Cit., pp. 64.

¹² Floris Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 14ª edición, Editorial Esfinge. México 1997, pp. 141.

del 21 de noviembre de 1813, que establece el 16 de septiembre como aniversario de la Nación). En estos Sentimientos se proclama: la libertad de América, el monopolio del catolicismo; la soberanía popular depositada en tres poderes; la exclusiva concesión de empleos (públicos) a “americanos”; la limitación de la inmigración a extranjeros artesanos capaces de instruir; la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia; la ausencia de privilegios; la abolición de la esclavitud; un derecho de importación de un 10%; la inviolabilidad del domicilio; la abolición de la tortura; el 12 de diciembre como día nacional, y un impuesto del 5% sobre ingresos.”¹³

Después de otros decretos y manifiestos, Morelos expide el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, la llamada “*Constitución de Apatzingán*”, el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, en su contenido esta el antecedente más directo del párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Constitución actual.

Aunque fue de enorme importancia, la Constitución de Apatzingán nunca tuvo vigencia.

Tanto insurgentes como realistas, trataron de poner fin a la injusta distribución de la tierra, situación que mantenía a los indios en extrema pobreza, y que era motivo primordial de lucha. Para evitarlo, se dictaron diversas disposiciones con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los indígenas y de las castas, sin poder evitar que la lucha de independencia se iniciara, comprobando así, que el problema agrario fue el motivo primordial que impulsó a los campesinos a unirse al movimiento.

Así, después de innumerables luchas armadas y de enormes esfuerzos, se consuma la Independencia de México, con el **Plan de Iguala**, aceptado el 24 de febrero de 1821, en el que participaron insurgentes y realistas, formando el *Ejército Trigarante*, a quien se unió Agustín de Iturbide.

En el Plan de Iguala se “ofreció la Corona del México independiente a Fernando VII (como línea de defensa para el caso de que Fernando VII no aceptara la oferta, se propuso a algún otro príncipe de una familia reinante europea); creó una nacionalidad mexicana, en que peninsulares, criollos, mestizos e indios gozarían de iguales derechos, y declaró al catolicismo como religión oficial. El nuevo virrey, Juan O’Donojú, precisamente en camino

¹³ Floris Margadant S., Guillermo. Op. Cit., pp.141.

para México, no pudo hacer otra cosa que aceptar, a nombre de España, este Plan de Iguala mediante los Tratados de Córdoba del 23 de agosto de 1821.¹⁴

Los Tratados de Córdoba no fueron aceptados por España, sin embargo, Iturbide, encargado del gobierno provisionalmente y que más tarde fue nombrado emperador, proclamó la Independencia del Imperio Mexicano, el 28 de septiembre de 1821.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos realizados durante diez años de luchas constantes, la Independencia de México no logro los objetivos planteados, no se logró ningún cambio social importante que diera fin al anterior régimen.

Los nuevos gobernantes que se disputaban el poder del nuevo Estado Independiente, causaron constantes luchas internas que repercutieron en la vida social, económica y política del país. Las pugnas entre Realistas e Insurgentes, Federalistas y Centralistas fueron el origen de la nueva ideología política que el México Independiente adquiriría.

El problema agrario, no había sido resuelto con el movimiento de Independencia, por el contrario, se acentuó, pues aunque los campesinos eran mayoría, los nobles criollos tuvieron una participación decisiva ya que estaban representados por el ejército y el clero.

Los dirigentes políticos trataron de resolver el asunto agrario, pero de manera errónea, ya que se enfocaron en la distribución de la población en el territorio y no tomaron en cuenta que el problema existía debido a la mala distribución de la tierra y no así de la población.

“De esto resultó que el aspecto agrario de entonces se enfocara únicamente en la irregular distribución de la población y no de la tierra, lo que permitió la conservación de los grandes latifundios creados al amparo de la Conquista y de la Iglesia.

Esta era la situación de México al llevarse a cabo su independencia política de España”.¹⁵

El problema de la distribución de la población, se intentó resolver con diversas ***Leyes de Colonización***, que se crearon con la idea de traer colonos extranjeros

¹⁴ Floris Margadant S., Guillermo. Op. Cit., pp. 145.

¹⁵ Padua González, María Eugenia. Op. Cit., pp.30.

para aumentar la producción agrícola, aunque muchos de los terrenos no fueran propicios para el cultivo.

Diversas disposiciones, decretos, órdenes y acuerdos se expidieron con el objeto de promover la colonización de los terrenos baldíos. Entre los más importantes destacan los siguientes:

***Decreto de 4 de enero de 1823** : Fomenta la colonización de extranjeros, ofreciéndoles grandes extensiones de tierra con la finalidad de que se establecieran en el país.

***Decreto de 14 de octubre de 1823** : Ordena la creación de una nueva provincia, dándole el nombre de Istmo con su capital Tehuantepec.

***Ley de 18 de agosto de 1824** : Otorga facilidades de colonización a todas aquellas personas que probaran sus méritos personales respecto a la prestación de servicios a la patria, dando preferencia, en igualdad de circunstancias, a los vecinos del lugar.

***Ley de 11 de abril de 1830** : Facilita la colonización para todos los interesados, ya sean mexicanos o extranjeros. Además protege a la Nación de cualquier posible invasión.

***Reglamento de 4 de diciembre de 1846** : Ordena el reparto de terrenos baldíos para la colonización

***Ley de 16 de febrero de 1854** : Favorece la inmigración hacia la República, por medio del nombramiento de un agente en Europa.

Dentro del periodo de colonización, ya analizado (1823-1854), surgieron acontecimientos que es importante mencionar:

La *Constitución de 4 de octubre de 1824*, en la que se establece una República federal, representativa y popular. La Iglesia, sigue conservando enorme fuerza económica y política, de tal manera que conserva su fuero, al igual que los militares.

En el aspecto de la tenencia de la tierra, la Constitución de 1824, hace referencia a la figura de la expropiación, señalando que el Estado solo podrá disponer de la propiedad de particulares o corporaciones en caso estrictamente

necesario y previa autorización del senado, mediando una indemnización como requisito indispensable.

También se reitera el apoyo a la Iglesia en cuanto a su ingerencia en el sistema político mexicano, con lo cual se sigue protegiendo la propiedad de los latifundios y del clero, situación que remarcó la gravedad del problema agrario.

“En otras materias el defecto de esta constitución era precisamente el de inspirarse demasiado en modelos extranjeros, y no suficientemente en los problemas particulares de México, por ejemplo, el problema indigenista, tanto en el aspecto de la tenencia de la tierra, como en el de la educación de los indios y su incorporación a la Nación, no fue mencionado: se olvidó que los problemas económicos, educativos y sociales, no sólo los políticos, eran los importantes para el México de entonces (como lo son para el de hoy).”¹⁶

Por otro lado, las *Bases Orgánicas de 1846* y posteriormente la *Constitución de 1857*, reiteran la protección y el privilegio hacia la propiedad privada, en consecuencia, la lucha por cambiar el sistema de tenencia de la tierra continua, buscando el surgimiento de la pequeña y mediana propiedad como formas fundamentales de tenencia de la tierra.

Cabe mencionar también el llamado *Plan de Sierra Gorda*, en la huasteca potosina, de 14 de mayo de 1848, en el que participó un enorme contingente campesino, rebeldes contra el Gobierno.

Esta insurrección que inició en San Luis Potosí y se extendió más tarde a los Estados de Guanajuato y Querétaro, fue de enorme importancia, por ser un movimiento social que pugnó por la expropiación de los latifundios y por la dotación de tierras a los campesinos.

La colonización, evidentemente no resolvió los problemas agrarios, el latifundismo siguió existiendo al igual que la mala distribución territorial, los beneficiados fueron en su mayoría extranjeros y algunos particulares, a tal grado que la colonización extranjera en nuestras fronteras del norte, trajo como consecuencia, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Con lo anteriormente señalado, concluimos que en esta etapa de la historia, el tema central era la organización política del país, dejando en segundo término

¹⁶ Floris Margadant S., Guillermo. Op. Cit., pp. 150.

la problemática social que en esos momentos existía, sobre todo en el aspecto agrario que ya desde la época colonial había crecido considerablemente.

Por su parte, la Iglesia seguía concentrando gran parte de la riqueza nacional, principalmente en la tenencia de la tierra, situación que ya no fue tolerada y propició frecuentes pugnas entre conservadores y liberales, quienes se disputaban el poder.

Ante tal circunstancia, fue necesario un nuevo movimiento social, con el que se atacara el sistema de tenencia de la tierra que hasta entonces, había sido dominado por el clero.

Así, los liberales inician el ***Movimiento de Reforma***, caracterizado por la expedición de dos leyes de enorme importancia, que vinieron a modificar el régimen institucional que hasta el momento se tenía.

La primera ley se creó por Decreto de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de la República, conocida como "***Ley de Desamortización***", expedida por Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, el 25 de junio de 1856. A la realización de esta ley, contribuyeron con su esfuerzo grandes personajes como el doctor José Ma. Luis Mora, Lorenzo de Zavala y Valentín Gómez Farías.

Esta ley constituye el primer gran esfuerzo para debilitar el exceso de poder económico y político que tenía el clero.

Ordena que todas las fincas rústicas y urbanas que tenían o administraran las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicaran en propiedad a sus arrendatarios, por el valor de la renta que en esos momentos pagaban y con un interés no mayor de 6% anual.

Por su parte, los arrendatarios contaban con un plazo máximo de tres meses para reclamar la adjudicación, previo el pago señalado. Transcurrido dicho plazo sin hacer uso de su derecho, los arrendatarios eran denunciados y los bienes se vendían en pública subasta, otorgándole al denunciante una octava parte del valor total del inmueble.

Se trataba de aplicar una verdadera ***reforma agraria***, en la que se buscaba que la distribución de la tierra se hiciera de manera equitativa y el sistema tributario fuera equilibrado; sin embargo, esta medida no pudo ser aplicada,

debido a la falta de poder adquisitivo de los arrendatarios, produciéndose de esta manera efectos contrarios, pues el derecho de los verdaderos arrendatarios, fue aprovechado por terratenientes y extranjeros.

De esta manera, el problema agrario no se resolvió, y la formación de los grandes latifundios siguió creciendo.

Al respecto la **Constitución de 5 de febrero de 1857**, recoge en su contenido, aspectos relevantes de la Ley de Desamortización. En materia de propiedad, en su artículo 27 señala:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”

Con lo que se sigue conservando el aspecto liberal del concepto de propiedad, derivado de la tradición romana de usar, disponer y disfrutar de la cosa, salvo las limitaciones establecidas en la ley.

Las comunidades indígenas se dieron por extinguidas al igual que su personalidad jurídica, situación que agravó el problema agrario ya existente, pues los campesinos se vieron imposibilitados para hacer valer sus derechos de propiedad.

Por su parte, las sociedades religiosas, en su mayoría, se negaban a cumplir con las disposiciones que establecía la Ley, lo que ocasionó frecuentes pugnas entre la Iglesia y el gobierno, con lo que más tarde, el propio gobierno, en una actitud de autodefensa, decreta la **“Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos”**, de 12 de julio de 1859.

Esta Ley, expedida por Benito Juárez, establece una clara separación entre las actividades y negocios del Estado y de la Iglesia.

Se da fin a la **“Guerra de los tres años”**, sostenida por el clero como una manifestación negativa, de desobediencia a las disposiciones civiles.

El artículo primero de esta Ley de Nacionalización, señala:

“Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido”.

Con lo anterior, se intenta destruir la concentración excesiva de bienes con que contaba la Iglesia y lograr su separación del Estado, pero los resultados no fueron del todo favorables, ya que por un lado sí se logra destruir la concentración de bienes por parte de la Iglesia, pero por otro, crece el latifundismo y la población indígena sigue sin obtener ningún beneficio.

Las comunidades al carecer de personalidad jurídica, no lograron hacer nada contra las injusticias y despojos por parte de los particulares y del Estado que se apoderaron de sus tierras. Desafortunadamente, igual situación influyó en la legislación posterior.

En los períodos presidenciales posteriores, se sigue favoreciendo y protegiendo la propiedad privada, al igual que se había venido haciendo en legislaciones anteriores.

Después de la promulgación de la Constitución de 1857, se suscitaron diversas luchas de carácter interno, fundamentalmente con intereses políticos que mantenían al país en desequilibrio permanente.

La Guerra de los Tres Años, que mantuvo al país en un caos total de 1857 a 1860; la derrota del partido conservador; las pugnas entre Benito Juárez y Porfirio Díaz, entre otros conflictos, hicieron que los problemas sociales, como el agrario, siguieran sin solucionarse, nadie se interesaba por resolverlos, pues era mucha más atractivo el aspecto político.

Sin embargo, durante el efímero mandato de Maximiliano, se dictaron importantes leyes en materia agraria, como la *Ley de 1º de noviembre de 1865*, en la que se estableció el procedimiento para resolver los conflictos que se suscitaban entre los pueblos, respecto a sus tierras y aguas. También se expidió la *Ley de 26 de junio de 1866*, que ordena la adjudicación de los terrenos que en comunidad pertenecían a los pueblos y en propiedad individual a los vecinos.

También se dictó la *Ley de 16 de septiembre de 1866*, que contempla la creación de terrenos comunales para que pertenecieran a cada población.

En lo adelante se siguieron dictando *Leyes de Colonización*, contribuyendo a la consolidación de las grandes propiedades territoriales en perjuicio de las comunidades indígenas.

Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 20 de julio de 1863: expedida por el Juárez, prevé la distribución de terrenos nacionales entre todas aquellas personas que estuvieran en posibilidades de trabajarlas personalmente o por medio de arrendatarios. La extensión máxima de tierra era de 2,500 hectáreas por cada propietario.

En la misma ley se define el concepto de terrenos baldíos, considerándolos como aquellas que no tenían un destino o uso público.

Durante el largo gobierno de Don Porfirio Díaz (1876-1910), la legislación expedida fue abundante.

En materia de tierras, la idea de colonizar los terrenos baldíos, siguió en pie, y se dictaron *Nuevas Leyes de Colonización*. Entre las más importantes están las siguientes:

Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883: autorizó la creación de compañías deslindadoras para la medición y deslinde de los terrenos baldíos, ofreciéndoles en pago, una tercera parte de los terrenos que se midieran.

Se fraccionaron los terrenos declarados propiedad de la nación en beneficio de los colonizadores interesados, sin exceder de 2, 500 hectáreas por persona.

Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894: clasificó las tierras nacionales en cuatro tipos:

- 1.- **Terrenos Baldíos:** Aquellos que no estaban designados a ningún uso o no habían sido enajenados.
- 2.- **Demasías:** Terrenos poseídos en exceso.
- 3.- **Excedencias:** Terrenos poseídos en exceso, durante un período de 20 años.

4.- Nacionales:

Terrenos medidos por las comisiones deslindadotas, que no habían sido enajenados.

En teoría, las leyes antes mencionadas buscaron una distribución equitativa de las tierras, sin embargo en la práctica no se obtuvo ningún resultado positivo.

“Las leyes de Baldíos, lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y favorecieron el latifundismo. La clase indígena no se aprovechó de las franquicias que a todos concedían, porque esa clase, alejada como está por su incultura de las clases directoras, ha sido incapaz de servirse de las leyes que éstas dictan, pues casi siempre las ignora y raras veces las comprende. Los extranjeros, los hacendados y las Compañías Deslindadotas fueron los únicos que resultaron beneficiados con la legislación de baldíos.”¹⁷

Desafortunadamente, con las Compañías Deslindadotas, solo se consolidaron grandes propiedades de tierra, en perjuicio de las comunidades indígenas y de los terrenos nacionales.

Las condiciones de vida en que se encontraba el país al finalizar el Porfirismo, fueron críticas. Los campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios, al ser despojados de sus tierras, no tuvieron otro camino que el de ofrecer su mano de obra en las grandes haciendas, como peones, con salarios miserables y además con la presencia de las Tiendas de Raya, en las que los trabajadores tenían la obligación de consumir productos, adquiriendo deudas que se transmitían de generación en generación.

En conclusión, el problema agrario de la distribución de la tierra, siguió existiendo, no se obtuvo ningún resultado favorable, por el contrario se agravó por la participación de las Compañías Deslindadoras que como ya se mencionó anteriormente, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y favorecieron la formación y perpetuidad de grandes latifundios.

De esta manera, “... el descontento del disperso proletariado agrícola encontró un aliado en el rencor del más concentrado y consciente proletariado industrial. En 1906, el gobierno suprimió las huelgas en las minas de Cananea

¹⁷ Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit., pp.137.

(Sonora) – de capital estadounidense – y en las fábricas de textil de Río Blanco (Veracruz) – de capital francés - ...”¹⁸

Las condiciones de miseria y explotación en que vivían las comunidades de campesinos y de trabajadores, originaron el movimiento revolucionario de 1910.

LA REVOLUCIÓN MEXICANA

La Revolución Mexicana de 1910, constituye el movimiento popular más grande del siglo XX.

Su contenido en un principio fue eminentemente político, dirigido por la clase intelectual, pero gradualmente fue cambiando, hasta convertirse en un movimiento de contenido social, culminando con una verdadera revolución agraria.

Importantes planteamientos sirvieron de base para impulsar el movimiento revolucionario, como el **“PLAN DE SAN LUIS”**, de 5 de octubre de 1910, proclamado por Francisco I. Madero, en el que manifiesta el malestar social que imperaba en las comunidades campesinas, derivado de los constantes despojos y abusos que habían sufrido por parte de los latifundistas.

El artículo tercero del Plan mencionado, contiene el tema de la restitución de tierras a sus primitivos propietarios, y fue éste el principal motivo para que la población campesina siguiera el movimiento propuesto por Madero.

Emiliano Zapata, uno de sus adeptos en el sur, luchaba por hacer cumplir el Plan de San Luis en su totalidad, interesado principalmente en la distribución de la tierra. De igual manera varios grupos armados, en diferentes regiones del país, se rebelaron en contra del gobierno federal.

Más tarde, tomó Madero posesión de la presidencia de la República y ante el temor fundado de que no cumpliera con los postulados consagrados en el ya mencionado Plan de San Luis y por los que había luchado incansablemente el contingente campesino, proclama Zapata el **“PLAN DE AYALA”**, de 28 de noviembre de 1911, “que previó la entrega de una tercera parte de los

¹⁸ Floris Margadant S., Guillermo. Op. Cit., pp. 199.

latifundios a los campesinos y la confiscación total de las tierras de los hacendados que se opusieran al plan.”¹⁹

Zapata imprimió al movimiento revolucionario, el sentido social que le hacía falta y que sería de gran importancia para el sistema de la tenencia de la tierra y atendió la petición de los campesinos respecto a la creación de Tribunales especiales que conocieran de las cuestiones agrarias.

“El constitucionalismo por su parte, acaudillado por Venustiano Carranza, como réplica del Plan de Ayala de 1911, expidió el PLAN DE VERACRUZ, el 12 de diciembre de 1914. Era necesario combatir no sólo las ideas de Zapata sino el movimiento que acaudillaba en el estado de Morelos. Para ello se dictó una ley eficazmente elaborada, producto de la obra política expresada por Luis Cabrera en su histórico discurso que pronunció en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912. En el que expresó la conveniencia de reconstituir los ejidos de los pueblos, de los que habían sido despojados los indígenas, dándole el carácter de inalienables y tomando para formarlos tierras de las grandes propiedades circunvecinas, ya fuera por medio de compras o por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública y previa indemnización. Esas ideas fueron la base fundamental de la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza, pero estructurada por el referido abogado Luis Cabrera.”²⁰

De gran valor resultó la Ley de 6 de enero de 1915, que por su contenido agrario, buscaba la incorporación de las masas campesinas al movimiento revolucionario. El discurso presentado por Luis Cabrera en diciembre de 1912 ante el Congreso, es su antecedente.

En él se hace referencia fundamentalmente a la necesidad de restituir y dotar de tierras a los campesinos indígenas, quienes son sus originales propietarios; declaró que las grandes haciendas y los latifundios eran los principales enemigos de la pequeña propiedad agraria y por tanto tenían que desaparecer; propuso también que se reconstruyeran los ejidos que se habían perdido, por medio de la figura de expropiación; planteó el verdadero problema agrario, que consistía en la dotación de tierras a miles de campesinos.

La Ley de 1915, es el producto del discurso que presentó Luis Cabrera ante el Congreso, ya que éste inicialmente no había sido aceptado.

¹⁹ Floris Margadant S., Guillermo. Op. Cit., pp.

²⁰ Padua González, Ma. Eugenia. Op. Cit., pp.47.

Esta Ley en comento, reproduce las ideas del discurso de Luis Cabrera, constituyendo su base fundamental.

Es importante tener presente que esta Ley de 1915, es uno de los documentos fundamentales en materia agraria, producto del movimiento revolucionario, que atendió las demandas de justicia expresadas por los campesinos proponiendo la forma más rápida y eficaz para satisfacer dichas demandas, con lo que se da inicio a la tan anhelada reforma agraria.

Entre los planteamientos más importantes de esta ley encontramos los siguientes:

- Ordena la restitución de ejidos y establece el principio de la dotación de tierras a todos los pueblos que carecieran de ellas;
- Declara nulas todas las enajenaciones de tierras que habían hecho los Estados y sus autoridades, en contravención a las disposiciones contenidas en la Constitución de 1857;
- Declara nulas todas las ventas de las tierras enajenadas por los Estados;
- Desconoce y declara nulas las diligencias de apeo y deslinde de las compañías deslindadoras y de las autoridades correspondientes;
- Crea la Comisión Nacional Agraria y Comisiones de la misma naturaleza en los Estados de la República, que se encargaría de resolver todo lo relacionado con las posesiones agrarias. También creó los Comités Particulares Ejecutivos, que fueran necesarios para cada Estado;
- Otorga facultades a todos los jefes militares para que puedan dotar o restituir tierras, aunque de manera provisional, con el objeto de ir devolviendo a los indígenas las tierras de las que habían sido despojados;
- Establece un procedimiento sencillo y rápido para dotar de tierras a los pueblos que lo solicitaran.

De esta manera, la Ley de 6 de enero de 1915, busca dar respuesta al problema agrario, con argumentos jurídicos muy sólidos, basados en la realidad social imperante y que más tarde se convertirían, en la base fundamental del artículo 27 de la Carta Magna que actualmente nos rige.

Durante el movimiento revolucionario, antes y después de éste, se presentaron innumerables leyes, decretos, escritos, planes, circulares y diversas opiniones

que también trataron de dar respuesta al problema agrario, tales como la “*Ley Agraria del Villismo*”, de 24 de mayo de 1915, expedida por el General Francisco Villa en León, Guanajuato, que a pesar de que nunca entró en vigor, fue de gran importancia por su contenido agrario, del que se destaca los siguientes puntos:

- Propone la inexistencia de las grandes propiedades territoriales y ordena su fraccionamiento;
- Establece que el Gobierno Federal deberá fijar el máximo de extensión territorial que puede adquirir cada individuo;
- Faculta a los Gobiernos de los Estados para expropiar mediante indemnización, los excedentes territoriales;
- Estableció que solo podría ser legalmente adquirida la extensión de tierra que se garantizara cultivar;
- Otorgó a las autoridades locales la facultad de expedir las leyes que fueran necesarias para la conservación y protección de las parcelas, entendiéndolas como la porción territorial dedicada al sostenimiento de cada familia por medio del cultivo;
- Estableció las bases para la expropiación de aguas, como elemento necesario para el cultivo.

La Ley Villista antes comentada, expresa la importancia que para la división del norte significó la creación de la pequeña propiedad a diferencia de lo que expresaba Emiliano Zapata en el sur, que le da mayor importancia a la constitución del ejido.

Posteriormente, se expide una “*Ley Agraria*”, de 25 de octubre de 1915, en la Convención de Aguascalientes, que incluye en su contenido los postulados del Plan de Ayala y de la Ley Agraria del Villismo.

Todos los principios agrarios emanados de la etapa revolucionaria, tenían que ser recopilados en un solo cuerpo legal para lograr su efectivo cumplimiento.

Estamos hablando de que el movimiento revolucionario debía culminar con una nueva Constitución, que plasmara en su contenido el resultado de la lucha armada.

El reclamo de justicia del pueblo indígena campesino, traducido en la restitución, dotación y redistribución equitativa de las tierras, tenía que

elevarse al rango de norma constitucional, para garantizar el camino hacia una verdadera justicia social.

Es entonces cuando Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, convoca a un Congreso Constituyente por Decreto de 14 de septiembre de 1916, con la finalidad de hacer a la Constitución de 1857, vigente en esa época, todas las modificaciones que fueran necesarias en virtud del triunfo logrado por la Revolución de 1910. El propio Carranza elabora un proyecto de reformas que envía al Congreso Constituyente, mismo que los Diputados integrantes del Congreso modificaron casi en su totalidad, y que con varias enmiendas, lo convirtieron en el artículo 27 de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige, resultado precisamente de los debates del Congreso Constituyente, formando de esta manera, la base de nuestro derecho agrario mexicano.

Así concluimos que el producto del movimiento armado de 1910, fue la nueva Constitución expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, que en su artículo 27 consagra los derechos sociales fundamentales para el pueblo campesino de México.

1.2. CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO

Al conocer los antecedentes del derecho agrario en México, desarrollados en páginas anteriores, entendemos porqué el tema agrario siempre ha estado presente, pues refleja la realidad de un país en sus aspectos económico, político y social.

Desde la existencia de los primeros pobladores, la tierra ha tenido un papel muy importante y fundamental en el desarrollo del hombre, incluso ha sido el motivo de constantes pugnas y luchas.

Paulatinamente se ha intentado formular un concepto de Derecho Agrario que sea universalmente válido, pero esto no ha sido posible, debido a la existencia de innumerables corrientes ideológicas que se han dedicado a su estudio, además en cada país existe una concepción distinta de las actividades agrícolas que se desarrollan en el campo, aunque todos coinciden en tener como base y elemento primordial la TIERRA.

Antes de dar un concepto de Derecho Agrario, es importante establecer separadamente, qué se entiende por Derecho y qué por Agrario.

El concepto de Derecho es muy amplio y existen innumerables teorías que lo definen y explican, según el punto de vista desde el que se analice.

Así, desde una percepción netamente objetiva, decimos que el Derecho, es el conjunto de normas jurídicas de carácter general y abstracto que regulan la vida del hombre en sociedad, teniendo como fines la justicia y la paz social.

Por su parte la palabra "Agrario deriva del latín, *agrarius, ager, agri, campo*, significando lo referente al campo, a la agricultura; agricultura, a su vez, procede de *ager, agri*, campo y cultura cultivo, por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra."²¹

En base a los elementos antes descritos, Raúl Lemus García, en su obra, *Derecho Agrario Mexicano*, incluye la definición de Derecho Agrario de varios autores tanto extranjeros como nacionales, entre los cuales se mencionan los siguientes:

Doctrina Extranjera

Giorgio de Semo: es la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura.

Campuzano y Horma: es el conjunto de normas jurídicas relativas a la producción agrícola.

Bernardino C. Horne: es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones afines al trabajo, a la producción, a los bienes y a la vida en el campo.

Giovanni Carrara: es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad agraria, en sus sujetos, en los bienes que a ella se destinan y en las relaciones jurídicas constituidas para ejercerla.

²¹ Lemus García, Raúl. Op. Cit., pp. 19.

Doctrina Mexicana

Lucio Mendieta y Núñez: es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola.

Martha Chávez Padrón: en nuestro país, es la parte de su sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos, forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo.

Ángel Alanís Fuentes: es una rama del derecho en general formada por un conjunto de normas, leyes, reglamentos, principios, doctrina y jurisprudencia, que tienen por objeto la resolución del problema agrario de México, es decir, el de la satisfacción de las necesidades de la clase campesina, inspirándose en un espíritu de justicia y equidad.

El autor Lemus García, después de analizar las definiciones anteriores, formula su propio concepto de Derecho Agrario, al establecer que:

*"...es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica."*²²

Por su parte, Mario Ruiz Massieu, en su obra "*Derecho Agrario*", también hace referencia al concepto de Derecho Agrario diciendo que:

*"...es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural."*²³

Todas las definiciones anteriores y otras más que no se mencionaron, son igualmente válidas, porque toman como base y elemento esencial, la actividad del hombre desarrollada en el campo, en la tierra. Sin embargo, no tenemos una definición exacta y universalmente válida de Derecho Agrario, debido a varias circunstancias.

²² Lemus García, Raúl. Op. Cit., pp.19.

²³ Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990. pp. 18.

La primera de ellas, se refiere a la extensión, es decir que algunos autores nos dan una definición muy amplia y otros por el contrario muy reducida; de esta manera, algunas definiciones contienen las fuentes del derecho agrario, los problemas que abarca y los objetivos que persigue, mientras que otras solo hacen referencia a la agricultura, como actividad del hombre en el campo.

Otra de las cuestiones es que algunos autores insisten en considerar que el Derecho Agrario se integra con normas de Derecho Privado y otros más insisten en que se trata de normas de Derecho Público e incluso hay quines consideran que el Derecho Agrario contiene igualmente normas de Derecho Público y normas de Derecho Privado, aunque después de varias discusiones, se ha llegado a la conclusión, de que a partir de la Revolución de 1910, como explicaremos más adelante, la correcta ubicación del Derecho Agrario, es en el Derecho Social, de reciente creación.

Además de las cuestiones antes mencionadas encontramos también que la definición de Derecho Agrario, varía en cada país, debido a los acontecimientos económicos, políticos y sociales que en su historia han tenido y de esta manera se explica porque algunas naciones carecen de un derecho agrario totalmente autónomo, o porque otras aún teniéndolo no le conceden la debida importancia y otras más en las que el derecho agrario constituye la base principal de su desarrollo.

En México, nuestro Derecho Agrario tiene características y principios jurídicos muy especiales, ya que es producto de una Revolución Social, en la que los campesinos aportaron el mayor contingente luchando por una justa distribución de la tierra.

Si pretender dar una definición exacta, consideramos que el Derecho Agrario, en un sentido amplio, *es el conjunto de normas jurídicas que constituyen una rama del Derecho Social y que regulan las actividades que el hombre desarrolla en el campo, tales como el cultivo de la tierra, en cualquiera de sus formas de tenencia; la aplicación de técnicas para la explotación no solo agrícola sino también ganadera y forestal; la organización y estructura de los ejidos y comunidades, así como las relaciones que éstos guardan con las diferentes instituciones agrarias encargadas de resolver los conflictos que en materia agraria se planteen. Todo esto con la finalidad de obtener un mejor y mayor aprovechamiento de la tierra, resaltando la función social que ésta tiene.*

Finalmente concluimos que la Tierra, siempre será la base principal del desarrollo de cualquier país, el trabajo del hombre en el campo, la producción y comercialización de sus productos, es la fuerza que da vida a los pueblos, por ello es tan importante estudiar nuestro derecho agrario para mejorarlo y lograr en un futuro, una mayor participación en el mercado internacional.

1.3 UBICACIÓN DEL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL

El Derecho puede estudiarse desde varios puntos de vista. Como **ciencia**, da origen a la *Sistemática Jurídica*; como **arte** a la *Técnica Jurídica* y como **filosofía** a la *Filosofía Jurídica*.

La Sistemática Jurídica: es el estudio ordenado y coherente de los preceptos jurídicos vigentes en un lugar y tiempo determinados.

La Técnica Jurídica: es el arte de la interpretación y aplicación de las normas.

La Filosofía Jurídica: es el estudio del derecho en sus elementos e ingredientes universales. Investiga ¿qué es el Derecho? (ontología jurídica) y ¿qué vale el derecho? (axiología jurídica).

La Sistemática Jurídica estudia el Derecho como ciencia y para efectos didácticos se ha clasificado en:

- a).- Derecho Privado
- b).- Derecho Público
- c).- Derecho Social

La clasificación del Derecho en Público y Privado tiene su origen en Roma, en donde surgen dos teorías fundamentales que tratan de definirlos, basándose en el pensamiento de Ulpiano:

a).- Teoría del interés en juego: establece que el Derecho Público se ocupa de las causas que tienen que ver con el Estado, mientras que el Derecho Privado, atiende únicamente el interés de los particulares.

b).- Teoría de la naturaleza de las relaciones jurídicas: señala que el Derecho Público es aquel que reglamenta la organización y la actividad del Estado, contemplando también dentro de este contexto a todos los organismos dotados de poder público, en tanto que el Derecho Privado es aquel que regula las instituciones y relaciones en que intervienen los sujetos en su carácter de particulares.

Con la finalidad de explicar la clasificación del Derecho, juristas de todas las épocas han formulado diversas teorías; sin embargo, a pesar de su alta calidad jurídica, a la fecha no ha sido posible unificar criterios al respecto. De tal manera que la discusión en cuanto a la definición y límites del Derecho Privado y Público, sigue vigente hasta nuestros días.

Así, de manera concreta decimos que el Derecho Público se integra con normas jurídicas que tienen como característica principal, la presencia del Estado como uno de los elementos de la relación jurídica, en base a lo cual ubicamos dentro de esta clasificación las siguientes ramas del Derecho:

- a).- Derecho Constitucional
- b).- Derecho Administrativo
- c).- Derecho Penal
- d).- Derecho Procesal
- e).- Derecho Internacional Público

Por su parte, el Derecho Privado esta integrado por normas jurídicas en las que el Estado no participa como elemento de la relación jurídica, a menos que lo haga como particular. Dentro de ésta clasificación del Derecho, encontramos las siguientes ramas.

- a).- Derecho Civil
- b).- Derecho Mercantil
- C).- Derecho Internacional Privado

Actualmente, existe también el Derecho Social, como una nueva forma de clasificar el Derecho, con características nuevas y especiales, diferentes a las que contempla el Derecho Público y Privado.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, señala que el Derecho Social tiene su origen en el Proyecto de Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,

realizado por Maximiliano de Robespierre, el 21 de abril de 1793, ante la sociedad de los Jacobinos.

En México, a partir del movimiento social de 1910 y al promulgarse la Constitución de 1917 (primera constitución en el mundo en proclamar los derechos sociales), nacieron el Derecho a la Educación (art. 3), el Derecho Agrario (art. 27), el Derecho Económico (art. 28) y el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social (art. 123). Estos artículos de nuestra Carta Magna, fundamentan y sostienen la existencia del moderno Derecho Social, que como podemos apreciar, es contemporáneo, de reciente creación y esta constituido por todas aquellas prerrogativas de carácter económico, social y cultural, que le son reconocidas a todo ser humano, ya sea de manera individual o colectiva, con lo que surgen las garantías sociales que hacen frente a las garantías individuales ya existentes.

El Derecho Social esta dirigido a grupos sociales bien definidos, que son económicamente débiles y que se encuentran en condiciones de desigualdad frente a otros grupos, por ello, es importante destacar que el Derecho Social, presupone la participación incluíble del Estado, que como promotor del bienestar social, esta obligado a brindar protección y apoyo a esos grupos sociales.

Por otra parte, el origen y desarrollo del Derecho Social, esta íntimamente vinculado con el Derecho del Trabajo, incluso algunos autores utilizan el término de Derecho Social para referirse al Derecho del Trabajo, lo cual en mi opinión es incorrecto, ya que si bien el Derecho del Trabajo es una de las expresiones máximas del Derecho Social, esto no implica que sean utilizados indistintamente, ya que éste último es más amplio, contiene no solo normas que protegen al trabajador, sino también a los campesinos y todo aquel grupo que se coloque en el supuesto de ser económicamente débil y desigual.

La mayoría de los autores que se han dedicado del estudio del Derecho Social, coinciden en la integración de sus elementos al definirlo de la siguiente manera:

Lucío Mendieta y Núñez: "el Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la

sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".²⁴

Raúl Lemus García: "el Derecho Social es aquella rama del Derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad".²⁵

Alberto Trueba Urbina: "el Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".

Rubén Delgado Moya: "el Derecho Social es el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles".²⁶

Luis M. Ponce de León Armenta: "el Derecho Social es el sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igualdad por compensación y la justicia humana".²⁷

De las definiciones anteriores, se desprende que el Derecho Social rompe con los criterios doctrinales y busca atender los fenómenos reales que se derivan de los cambios y transformaciones que sufre una sociedad.

Así, el Derecho Social, reiteramos, se integra con principios de carácter moral y colectivo, cuya función principal consiste en salvaguardar y proteger los intereses de la clase económicamente débil, como lo es el campesino y el trabajador fundamentalmente.

²⁴ Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa. México, 1953, pp.67.

²⁵ Lemus García, Raúl. Op. Cit., pp.54

²⁶ Delgado Moya, Rubén. El Derecho Social del Presente. Editorial Porrúa. México, 1977, pp.116.

²⁷ Ponce de León Armenta, Luis. Derecho Procesal Agrario. Editorial Trillas, México, 1991, pp. 21

Algunas de las ramas comprendidas dentro del Derecho Social son las siguientes:

1.- Derecho del Trabajo: Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones obrero-patronales y se encarga de estudiar de manera general, todo lo que rodea al trabajador respecto de sus garantías en el desempeño de sus actividades.

Mario de la Cueva señala que "... el Derecho del Trabajo es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de relaciones entre el trabajo y el capital".

2.- Derecho Económico: Se puede definir como el conjunto de normas jurídicas tendientes a garantizar equilibrio en un período de tiempo y en un tipo de sociedad determinados, entre los intereses particulares de los agentes económicos, públicos y privados y un interés económico general, con la característica de tener un contenido eminentemente social, que se traduce en poner al alcance de las masas todos los elementos necesarios para el mejor desempeño del trabajo y de la vida.

3.- Derecho de Seguridad Social: Se entiende como el conjunto de normas jurídicas encaminadas a formar una protección para todo ser humano, en relación a la miseria. Es un derecho de clase, porque se dirige a brindar apoyo a quienes solo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingreso y medio de subsistencia, protegiéndolos de las enfermedades, de la invalidez, de la desocupación, de la vejez y demás factores a que están expuestos.

4.- Derecho de Asistencia Social: Entendido como el conjunto de normas jurídicas encargadas de cubrir los intereses y necesidades de quienes no se encuentran en posibilidades de trabajar, les procura las atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación, entre otras, por medio de instituciones autónomas e independientes del Derecho Público y Privado.

5.- Derecho Agrario: Como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del hombre en el campo, la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos.

Rafael de Pina Vara, señala que el Derecho Agrario es "el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular el régimen de la tierra laborable".

Por su parte, Alberto Trueba Urbina, considera al Derecho Agrario como "el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, tutelan y

reivindican a los campesinos, ejidatarios, comuneros, jornaleros de campo, y núcleos de la población, a fin de adquirir las tierras que necesitan para vivir de ellas y reivindicar sus derechos de las mismas, obteniéndolas para satisfacer sus necesidades vitales”.

Algunos autores consideran dentro del Derecho Social, además de los ya mencionados, el Derecho a la vivienda, el Derecho del Consumidor, el Derecho ambiental, el Derecho del menor e incapaz, entre otros.

El Derecho Agrario ha sido clasificado de diferente manera en cada país, de acuerdo a sus antecedentes históricos, sociales y políticos.

“Cada país ha resuelto sus problemas rurales de diferente manera; y así, sus normas agrarias resultaron diferentes y con distinto contenido. Por lo mismo, la clasificación de estas normas difiere sensiblemente de acuerdo con las características especiales que contienen, al medio que rigen y de la forma de la cual se revistieron”²⁸.

En México, algunos autores, habían considerado al Derecho Agrario como parte del Derecho Público, otros como parte del Derecho Privado y otros mas hablaban de un Derecho Agrario Mixto, es decir, con normas de Derecho Público y Privado.

García Máynes en un tiempo señaló que “las normas pertenecientes a las llamadas disciplinas de creación reciente, Derecho del Trabajo y Derecho Agrario, no siempre son clasificadas del mismo modo. En nuestro país tienen el carácter de preceptos de **Derecho Público**”.²⁹

En un principio, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, también ubicó al Derecho Agrario como una rama del **Derecho Público**, aunque más tarde reconoció el surgimiento de un Derecho Social que tiene la característica de ser mixto, ya que contiene normas de Derecho Privado y Público.

El maestro Rafael Rojina Villegas, ha clasificado al Derecho Agrario como una rama del **Derecho Privado**, al definirlo de la siguiente manera: “El Derecho Agrario es la rama del Derecho Privado que en México tiene por objeto determinar las normas conducentes para la dotación y restitución de

²⁸ Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 13ª Edición. Editorial Porrúa., México, 2000. pp. 106.

²⁹ Ídem, pp. 121.

tierras y aguas a las comunidades de vida agrícola que carezcan de dicho elemento. Comprende además el conjunto de normas que regulan la pequeña propiedad agrícola, el fraccionamiento de los grandes latifundios y las modalidades que sufra la propiedad rústica...³⁰.

Actualmente, la mayoría de los tratadistas coinciden en ubicar al Derecho Agrario dentro del Derecho Social, que ha tomado fuerza y reconocimiento a partir del movimiento social revolucionario de 1910, que tuvo como resultado la Constitución de 1917, en la que se plasmaron los llamados **Derechos Sociales** (art. 3º, 27 y 123 principalmente).

De esta manera entendemos como “la vertiente social del Derecho Agrario mexicano por su fuerza, por su riqueza, no sólo fue el soporte de un proceso agrario intensísimo, el más intenso en toda América Latina que se inició en 1917 en su versión contemporánea, sino constituyó institución. La institución del ejido y restituyó instituciones, la institución de la comunidad. No sólo fue un instrumento para la distribución de la tierra, sino fue un instrumento que concibió un nuevo acomodo en el mundo rural donde el bien colectivo y la organización social tuviesen un espacio legitimado jurídicamente y este espacio iría perfilando las características de la sociedad rural de nuestro tiempo”.³¹

Por lo ya expuesto en páginas anteriores, quedó claro que el Derecho Social es el conjunto de normas jurídicas encaminadas a la protección de los grupos económicamente débiles y que por ello se encuentran en condiciones de desigualdad frente a otros grupos, es por ello que el Derecho Agrario es una de las ramas más importantes del Derecho Social, ya que se dirige a la protección de los campesinos, que constituyen uno de los grupos económicamente más débiles y marginados de nuestro país.

El Estado por su parte ha tenido que cumplir con la garantía que nuestra Carta Magna otorga a los campesinos, en el sentido de dotarlos de tierras suficientes con cuyos productos puedan satisfacer sus necesidades y las de su familia o que en determinado caso, puedan contar con trabajo remunerado ya sea agrícola o industrial, fomentando así su convivencia con otros sectores de la sociedad, tomando siempre como base la justicia y la equidad.

³⁰ Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano T. I pp. 35-36.

³¹ Paredes Rangel, Beatriz. Derecho Social Agrario, Revista de los Tribunales Agrarios, mayo-agosto, N° 12. Tomo II, México, 1996. pp.77.

Por lo expuesto, coincidimos con el maestro Lemus García, al concluir que "se ha integrado una importante rama del Derecho, en mérito a los cambios sociales que se han venido operando desde el siglo XIX, dando lugar a un nuevo tipo de reglamentaciones jurídicas, creadoras de instituciones legales *sui generis* que no pueden clasificarse ni como Derecho Público ni como Derecho Privado, en virtud de que en ellas las normas privadas y públicas se entrecruzan y enlazan integrando una unidad que se determina por la calidad de los sujetos que participan en dichas relaciones, los cuales representan agrupamientos humanos, cuya solidaridad se funda básicamente en razones económicas y sociales, tales como sindicatos, cooperativas, comunidades agrarias, núcleos de población ejido, etc. Esta circunstancia ha restado validez y ha planteado la crisis de la división tradicionalista del Derecho en dos grandes ramas: el público y el privado y ha determinado que la moderna teoría jurídica elabore la tesis tricotómica del Derecho, señalando las siguientes ramas: Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social"³².

1.4. AUTONOMÍA DEL DERECHO AGRARIO

La palabra *autonomía*, deriva etimológicamente de *auto*, que significa propio y de *nomos*, que quiere decir ley, de lo que se deduce que Al hablar de la autonomía del Derecho Agrario, nos referimos a la independencia que éste tiene para existir y ser aplicado jurídicamente en la resolución de conflictos sin la ingerencia indispensable de ninguna otra rama del Derecho ya sea público y/o privado.

Al respecto han existido opiniones encontradas en los diversos países, de acuerdo a los acontecimientos sociales, económicos y políticos que los han caracterizado.

Así, entre 1928-32 surgió un debate en la doctrina italiana, en relación a la autonomía del Derecho Agrario, del cual se desprendieron dos posturas. La primera llamada *autonomista* o *teoría autonómica*, que fue encabezada por Giangastone Bolla, y lógicamente sostenía la existencia de un Derecho Agrario autónomo. La segunda fue la postura contraria, que negaba dicha autonomía, con Ageo Arcangelli al frente.

³² Lemus García, Raúl. Op. Cit., pp. 54.

El punto medular del comentado debate, consistía en demostrar por parte de quienes sustentaban la postura autonomista del Derecho Agrario, que los principios generales de Derecho que se aplicaban en materia agraria, eran diferentes a los que norman el Derecho Público y Privado.

Giorgio de Semo, jurista italiano, al pronunciarse a favor de la teoría autonómica, sostuvo que el Derecho Agrario tiene principios generales propios y líneas directivas particulares, ya que se trata de una materia especial, extensa y compleja "cuyas normas jurídicas se plasman o deben plasmarse según peculiares exigencias económicas".³³

Señaló también que la mezcla de elementos de Derecho Privado y Derecho Público con que cuenta el Derecho Agrario, lejos de ser un argumento en su contra, sirve para fundarla porque esta parte pública del Derecho Agrario, es mas notoria que en Derecho Civil, y por ende es otra característica que tiende a separarlo de tal derecho.

A pesar de innumerables esfuerzos realizados por doctrinarios de todos los países, Ballarín Marcial en España; Salas y Barahona en Costa Rica; Duque Corredor en Venezuela, entre otros, nunca se demostró que el Derecho Agrario contara con principios generales propios y exclusivos que demostraran su autonomía; sin embargo, se expusieron otros aspectos que fueron universalmente aceptados, tales como el didáctico y legislativo.

Actualmente, la mayoría de los doctrinarios agraristas, sostienen la autonomía del Derecho Agrario, sobre todo en los países latinoamericanos, que mucho han contribuido en los análisis del Derecho Agrario como rama autónoma.

En México, al igual que se afirma con meridiana claridad que el Derecho Agrario es una de las ramas más importantes del Derecho Social, así se afirma también sin lugar a dudas, que el Derecho Agrario mexicano es autónomo, en base al análisis que doctrinarios como Lucio Mendieta y Núñez, Raúl Lemus García, Martha Chávez Padrón, entre otros, han realizado de los siguientes criterios:

A).- Autonomía Histórica.- Se refiere a los acontecimientos políticos y sociales que han demostrado la existencia del Derecho Agrario de manera independiente desde la época prehispánica, colonial e independiente hasta

³³ Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit., nota 26, pp.114.

llegar nuestros días, en donde tenemos la existencia de diversas instituciones agrarias relacionadas con la actividad agrícola que han conservado y protegido la función social que caracteriza a la propiedad.

También es importante mencionar que nuestro Derecho Agrario, sufrió una transformación con el movimiento social revolucionario de 1910, en el que la población campesina combatió el latifundismo y luchó por la restitución y dotación de las tierras que les pertenecen.

Las pretensiones de esta lucha armada, fueron plasmadas en nuestra actual Constitución de 1917.

B).- Autonomía Jurídica.- Se presenta en virtud de que el Derecho Agrario, a través de su historia, ha tenido principios y normas jurídicas particulares que han regido nuestras instituciones agrarias mexicanas, con un orden jurídico especial.

C).- Autonomía Científica.- Se configura porque el Derecho Agrario, tiene un objeto de estudio propio, que se refiere a las normas jurídicas que regulan todo lo agrario y que requieren de estudios técnicos y especializados que corrijan los errores y cubran las lagunas que pudieran tener, con la finalidad de buscar las mejores modificaciones que favorezcan la aplicación del Derecho Agrario.

De esta manera podemos decir que “la doctrina y la jurisprudencia que se han venido formando alrededor del Derecho de propiedad de la tierra en México, forman ya acervo muy apreciable, de tal modo que la autonomía científica del Derecho Agrario se impone, no como creación más o menos artificial de juristas, sino como resultado de antecedentes históricos, sociales y jurídicos.”³⁴

Esta autonomía científica, tiene gran importancia práctica, ya que teniendo principios doctrinales y legislativos adecuados y claros, podremos llegar con mayor certeza a la correcta interpretación y aplicación de los mismos a cada caso concreto.

D).- Autonomía Legislativa.- El Derecho Agrario es autónomo desde este punto de vista, ya que a pesar de lo extenso de las disposiciones que existen en materia agraria, se ha tenido una codificación general de los preceptos básicos que regulan la actividad agrícola. Esta codificación inició con la Ley de 6 de

³⁴ Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit., pp.30.

enero de 1915, reproducida más tarde en el artículo 27 de la Constitución que actualmente nos rige. Importante aportación se hizo con los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 y con la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Actualmente la Ley Agraria de 1992 regula nuestro Derecho Agrario, pero sin hacerlo integralmente, ya que aún quedan muchas normas agrarias dispersas en otras materias.

E).- Autonomía Didáctica.- En México, el Derecho Agrario, por su extensión e importancia, se estudia de manera separada e independiente en las Universidades. Con lo anterior no negamos la estrecha relación que el Derecho Agrario guarda con otras materias como el Derecho Constitucional, Civil, Mercantil, Ambiental, Laboral, entre otros que le sirven de base y lo complementan.

“En México la autonomía didáctica de la disciplina es indiscutible desde el año de 1929 en que, siendo Director de la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM el ilustre jurista don Narciso Bassols, se incorporó a su plan de estudios el Derecho Agrario; ejemplo seguido por las Universidades de los Estados y por otros planteles de enseñanza superior. Actualmente es materia que goza de especial consideración en los claustros universitarios y otros centros docentes donde se preparan profesionales y especialistas en cuestiones agropecuarias”.³⁵

Finalmente concluimos que el Derecho Agrario en México, cuenta con plena autonomía, de acuerdo a los criterios ya mencionados y a cualesquiera otros que se pretendan analizar, como el aspecto económico o social, en los que el Derecho Agrario también es autónomo.

Existen varios aspectos que fundamentan la autonomía del Derecho Agrario, como es el hecho de procurar la creación de normas e instituciones jurídicas encaminadas a proteger a un conglomerado de la sociedad económicamente débil, constituido por los campesinos, con la finalidad de lograr el bien común en base a la justicia.

³⁵ García Lemus, Raúl. Op. Cit., pp. 34.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO LEGAL DEL DERECHO AGRARIO

2.1 ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 5 DE FEBRERO DE 1917

Después del triunfo revolucionario de 1910, se expidieron innumerables disposiciones que plasmaron en su contenido las principales demandas de los campesinos revolucionarios; sin embargo, la aspiración más amplia era que los principios fundamentales que motivaron la Revolución, estuvieran protegidos a nivel constitucional, para que fuera ineludible su cumplimiento y se diera solución definitiva al añejo problema agrario.

En el transcurso de 1916, Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, dominaba la mayor parte del territorio nacional, las tropas de Emiliano Zapata y de Francisco Villa, estaban organizadas en guerrillas que luchaban de manera independiente en varias partes de la República, pero sin obtener mayores logros. En desacuerdo con Zapata y Villa, Carranza realizaba giras con el fin de unificar las ideas revolucionarias.

Por decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó a un Congreso Constituyente que tendría la tarea de hacer las reformas necesarias a la Constitución de 1857, vigente en ese momento.

El 22 de octubre se llevó a cabo la elección de los diputados constituyentes y el Congreso se instaló en la ciudad de Querétaro. El 1° de diciembre se verificó la sesión inaugural.

El licenciado Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco, fue electo presidente de la Asamblea. Los diputados del Congreso, debían ser todos partidarios de Carranza, porque de acuerdo a la convocatoria no se admitirían opositores. A pesar de ello, se formaron en el Congreso dos grupos con puntos de vista extremos: **izquierdistas o radicales** y **derechistas o moderados**. Entre los primeros estaban Francisco J. Múgica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Juan de Dios Bojórquez, Luis Espinosa, Froylán Manjares y Rafael Martínez de Escobar, quienes se relacionaban con Obregón y estaban respaldados por el Partido Liberal Constitucionalista de reciente

creación; mientras que el grupo de los moderados, se integró con los ex diputados renovadores y se identificaban con Carranza.

La gran masa del Congreso llegó libre de partidismos y formó la mayoría, que dio estabilidad y equilibrio en las sesiones del Constituyente.

La intervención de los diputados integrantes del Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza, consistió en refrendar algunos principios liberales de la Constitución de 1857, como por ejemplo la forma de gobierno republicano y representativo con división de poderes; la organización de la nación como federación de estados libres y soberanos; los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y las restricciones que la Iglesia y el Clero tenían en materia política.

Las jornadas se caracterizaron por los reñidos y largos debates que se dieron al interior de las reuniones de los diputados constituyentes, con la intención de unificar criterios para dar solución a las demandas fundamentales que la población campesina requería para su mejor funcionamiento y por lo que habían luchado en el movimiento revolucionario.

El propio Venustiano Carranza envió al Congreso un proyecto de Constitución, que fue modificado por los diputados casi en su totalidad, pues consideraron que los temas de carácter social, relacionados con el problema agrario y las relaciones laborales, sin duda alguna tenían que formar parte de la Constitución.

En muchos aspectos los diputados congresistas coincidieron, pero en muchos otros discreparon de manera extrema, sobre todo en lo referente a la educación, al presidencialismo, al tema laboral y del campo.

En materia agraria, el artículo 27, sobre la propiedad y reforma agraria, fue discutido en varias sesiones, incluso fuera del Congreso.

Se discutía principalmente la injusta distribución que de la tierra se tenía y la forma más viable para solucionar tan grave injusticia.

Para la redacción de este artículo se consideraron los anhelos que siempre manifestaron los campesinos en su lucha por recuperar las tierras de las que habían sido despojados. De esta manera quedó establecido que las tierras y aguas del territorio mexicano, así como las riquezas del subsuelo, incluido el petróleo y las minas, son propiedad de la Nación, quien puede transmitir la propiedad a los particulares, pero conservando el derecho a expropiarlas

cuando lo estime necesario para el beneficio de la colectividad. También se propone el fraccionamiento de los latifundios, para desarrollar la pequeña propiedad con el **reparto de tierras**. De esta manera, se hacía realidad el sueño de miles de campesinos que lucharon en la Revolución por obtener la restitución y dotación de tierras.

Finalmente, el 31 de enero de 1917, el Congreso Constituyente se clausuraba, con la nueva Constitución como producto.

El 5 de febrero de 1917, la Constitución fue firmada y publicada por Venustiano Carranza, y entró en vigor el 1º de abril del mismo año. De esta manera culmina una etapa de gran importancia en la historia de México, porque se refuerzan las bases de nuestra República.

El artículo 27 en la nueva Constitución de 1917 quedó textualmente en la siguiente forma:

“ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites de territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se

confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesaria para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de los lagos inferiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riveras de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

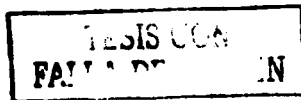
En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, pos sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallen en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces, que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no



excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de ésta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, y de ministros de los cultos o de sus asimilados aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren a ala Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V Y VI, ninguna otra corporación civil podrán tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán pelan capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con diez por ciento. El exceso de valor que haya tendido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques yaguas a los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques ya aguas de que hayan sido privadas las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a). En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b). El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c). Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d). El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e). El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f). Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bines que deben constituirlo, sobre la base de

que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

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 gravea para el interés público."

El artículo 27 de la Constitución de 1917, arriba transcrito, es muy amplio, contiene lineamientos para la regulación en materia de aguas, de petróleo, de medio ambiente y recursos naturales, entre otras; sin embargo en el presente capítulo solo analizaremos las partes que regulan la materia agraria, y en capítulos posteriores, también nos ocuparemos de la materia ambiental.

Con la formulación del artículo 27, se trata de solucionar el problema agrario, planteando un sistema de redistribución de la tierra. Esto trae como consecuencia la modificación de varios aspectos que en materia agraria contemplaba la Constitución de 1857, antes vigente.

La parte fundamental del contenido del artículo 27 de 1917, es a juicio de varios autores, con quienes coincido, la parte relativa a la propiedad, ya que su concepción sufrió varias modificaciones.

Así, es preciso recordar que en la época colonial, el derecho de propiedad pertenecía directamente a los Reyes de España, quienes podían transmitir la posesión y el aprovechamiento de sus propiedades; "...todos los pobladores de América, amparados por las *mercedes* reales, eran dueños de tierras y aguas, poseídas y disfrutadas por ellos y sus sucesores, hasta que los Reyes de España hacían uso de su *Derecho de Reversión*; en virtud del ejercicio de este último derecho, las tierras y aguas de los particulares, volvían automáticamente, como ahora se dice, al patrimonio de los Reyes de España."³⁶

³⁶ Molina Enríquez, Andrés. La Revolución Agraria de México. 2ª. Edición, Editorial: Botas México. México, 1937. pp.

En la época del México Independiente, con la formación de los latifundios y posteriormente de las grandes haciendas, el derecho de reversión desapareció y la propiedad privada lógicamente ya no pertenecía a las autoridades reales. De esta manera, se acumularon grandes extensiones de tierra en manos de pocas personas, mientras que muchas otras carecían de una mínima porción de tierra.

En la Constitución de 1857, se estableció un sistema de propiedad de carácter individualista, en el que se respetaba el derecho de propiedad privada de los latifundistas y hacendados, lo que aumentó el empobrecimiento del sector campesino, porque además desaparecieron las comunidades agrarias.

De la redacción del artículo 27, elaborado por el Constituyente de Querétaro, se desprende que la propiedad de la tierra vuelve a manos de la autoridad federal, esto con la finalidad de buscar una redistribución equitativa que acabara en definitiva con el problema agrario.

Así, a la Nación pertenece originariamente la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional (**propiedad nacional**), pero tendrá en todo tiempo, la facultad de transmitir a los particulares ese derecho de propiedad, constituyendo así la **propiedad privada**, además cuenta con la facultad para imponer a dicha propiedad las modalidades que dicte el interés público, dando origen así a la **propiedad social**.

Estos cambios fundamentales en la tenencia de la tierra, establecen un sistema en el que se imprime a la propiedad un carácter de **función social** que no tenía antes, por virtud del cual se logra un reparto equitativo de la propiedad agraria, en el que prevalece el interés de la colectividad sobre el interés individual. "Surgió así un nuevo concepto *dinámico* de propiedad, con función social, sujeto a las *modalidades* que fuera dictando el *interés público* como garantía individual para el pequeño propietario; pero también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente..."³⁷

Así, los primeros párrafos del multicitado artículo 27 Constitucional, nos hablan de dos puntos importantes respecto a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

³⁷ Chávez Padrón, Martha. Op. Cit., pp.295.

El primero se refiere a que la Nación, manteniendo la propiedad de origen sobre las tierras y aguas del territorio nacional, podrá constituir una propiedad derivada de ella para los particulares (propiedad privada) y además se reserva el derecho de poder obtener posteriormente dicha propiedad derivada, por medio de la figura de la expropiación, ya existente en la Constitución de 1857, siempre y cuando se trate de una causa de utilidad pública y cumpliendo con los demás requisitos establecidos para ello.

Anteriormente se establecía como requisito indispensable para que se verificara la expropiación, que el Estado, previamente al acto expropiatorio, entregara la indemnización correspondiente a los sujetos afectados por dicho acto administrativo; sin embargo esta situación fue cambiada por los constituyentes del diecisiete, quienes establecieron que bastaba con que en la figura de la expropiación, mediara la indemnización correspondiente, sin necesidad de que se verificara de manera previa, de esta manera se concedió mayor facilidad al Estado para cubrir la cantidad correspondiente a los sujetos afectados y actuar con prontitud en la solución de problemas nacionales, a la vez que podía cumplir con la realización de las grandes obras que exigía el desarrollo nacional.

El segundo punto nos indica las facultades que la Ley Fundamental otorga al Estado como representante de la Nación, respecto a la propiedad originaria que tiene sobre las tierras y aguas que estén ubicadas dentro de los límites de su territorio. Así se le otorgan tres facultades primordiales:

- a).- Regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación;
- b).- Imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y
- c).- Dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

En el contenido de los tres párrafos del artículo 27 anteriormente comentados, también se incluye la nueva política agraria que se adopta para combatir el problema agrario, y que consiste en el fraccionamiento de los diversos latifundios existentes, creando con esta división la pequeña propiedad, ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal, tomando como base, las

acciones de dotación y restitución que habían sido planteadas desde la Ley de 6 de enero de 1915 elaborada por Luis Cabrera y expedida por Venustiano Carranza, a la que ya se hizo alusión en páginas anteriores.

Con lo anteriormente expuesto, podemos concluir que en el artículo 27 constitucional, "Se reconocen, formalmente, tres tipos de propietarios: 1) la nación, representada por el Estado; 2) los individuos particulares, y 3) los pueblos y comunidades agrarias."³⁸

En los siguientes párrafos del artículo 27 cuyo estudio nos ocupa, encontramos diversos lineamientos importantes que siguen refiriéndose, entre otras materias, a la agraria, entre los cuales destacan el que establece el carácter inalienable e imprescriptible de todos los bienes considerados propiedad de la Nación.

Otro principio importante, es el que devuelve a las comunidades agrarias la capacidad legal para solicitar la restitución o dotación de tierras.

También es de gran importancia el principio que establece a las sociedades comerciales por acciones, ciertas limitaciones en cuanto a la adquisición de los bienes inmuebles de carácter rústico, y de igual manera limita a las sociedades fabriles, mineras o petroleras para obtener en propiedad, sólo las porciones territoriales estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines. En este sentido, la legislación agraria contiene las normas respectivas, para regular el reparto agrario y llevar a cabo la redistribución de la tierra en forma equitativa. Al respecto, el maestro Lucio Mendieta y Núñez, señala:

"Así queda completo el plan de reforma agraria que contiene el artículo 27 constitucional, según el cual, sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, pues la propiedad mediana que se derive de las leyes agrarias de los Estados, en las cuales se señala la máxima extensión que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, sólo tiene existencia transitoria: podrá vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque en cuanto se presenten nuevas necesidades agrarias, por virtud del crecimiento de los campesinos ya existentes, la mediana propiedad tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional".³⁹

³⁸ Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*. 1ª. Edición. Editorial: Miguel Ángel Porrúa, México, 1989. pp.106.

³⁹ Mendieta y Núñez, Lucio. *Op. Cit.*, pp.189-190.

Finalmente concluimos que en el artículo 27 elaborado por los diputados integrantes del Congreso Constituyente, establecido en la ciudad de Querétaro, quedaron plasmados los postulados fundamentales que el gran contingente, en su mayoría formado por campesinos, demandó en el movimiento de protesta y descontento que se convirtió en la primera Revolución de carácter Social del siglo XX a nivel mundial y que otorga en su artículo 27, las facultades más amplias al Estado para interponer siempre el interés colectivo frente al individual ante cualquier circunstancia, pudiendo establecer para lograr su objetivo, las medidas que juzgue necesarias.

Después de la breve exposición de los elementos en materia agraria que establece el artículo 27 de la Constitución de 1917, resulta necesario hacer un recorrido general por las leyes, reglamentos y demás disposiciones que se encargaron posteriormente de reglamentar de manera específica todo lo referente a la materia agraria.

Con el paso del tiempo, lógicamente se verificaron avances y transformaciones en la sociedad agraria mexicana, que se vieron reflejados en las diversas modificaciones, reformas y adiciones que ha tenido el artículo 27 hasta nuestros días, que se comentarán posteriormente.

La falta de disposiciones legales que hicieran posible el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, originó la expedición de innumerables circulares por parte de la Comisión Nacional Agraria, que era la autoridad agraria legitimada para ello, como lo estableció la Ley de 6 de enero de 1915. Estas circulares fueron el punto de partida para la creación de nuevas leyes que en materia agraria plasmaron en su contenido las condiciones reales en que se encontraba el campo mexicano con la finalidad de satisfacer las necesidades más urgentes.

LEY DE LA DEUDA PÚBLICA AGRARIA

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1920. Establece las bases para la regulación de todo lo referente al pago de las indemnizaciones que el Estado tenía obligación de cubrir a los propietarios afectados en virtud de las expropiaciones agrarias que se fueron realizando.

LEY DE TIERRAS OCIOSAS

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1920. Surge por la necesidad de crear una conciencia en todo individuo que fuera propietario de un terreno, en el sentido de establecer que ninguna persona podía mantener sus tierras sin trabajarlas, sin producir, salvo por el tiempo necesario para que no se agotara su fertilidad. De tal manera que todo aquel que no cultivara su tierra, que la mantuviera ociosa, estaba obligado a darla en arrendamiento o aparcería, para que otra persona tuviera la posibilidad de trabajarla y dichas tierras no fueran improductivas.

LEY DE EJIDOS

Fue expedida el 28 de diciembre de 1920, por el General Álvaro Obregón, entonces presidente de la República. Es considerada como la primera Ley Agraria, ya que aplica las disposiciones que contiene el artículo 27 Constitucional de 1917.

Su finalidad consistió en sistematizar las circulares, leyes y disposiciones agrarias expedidas con anterioridad, para colmar las lagunas y resolver las contradicciones que entre ellas se suscitaron y para unificar criterios en cuanto a la acción de restitución y dotación de tierras a los ejidatarios.

Estableció que los únicos que podían beneficiarse con la dotación o restitución, serían los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, quienes deberían comprobar el derecho a una restitución o bien la necesidad de beneficiarse con una dotación. Para la restitución, se debía seguir un procedimiento de carácter judicial y administrativo ya que la tramitación del procedimiento se hacía ante las autoridades agrarias, mientras que la revisión y modificaciones de las testimoniales estaba a cargo de las autoridades judiciales, por lo que se verificaba un procedimiento mixto, administrativo-judicial. Respecto a la dotación el procedimiento se iniciaba y concluía ante las autoridades agrarias, primero se hacía la solicitud de dotación ante el Gobernador, quien turnaba la petición a la Comisión Local, que a su vez la turnaba a la Comisión Nacional Agraria y finalmente pasaba a manos del Ejecutivo Federal para que resolviera en definitiva si procedía o no la dotación de tierras requerida.

Uno de sus principios básicos consistió en establecer que no era posible la entrega de la posesión de la tierra solicitada por el núcleo ejidal hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones hechas por los Gobernadores de los Estados.

Reconoció como autoridades agrarias a la Comisión Nacional Agraria y las Locales, así como los Comités Particulares Ejecutivos, a los Gobernadores de los Estados y al Presidente de la República, excluyendo a los jefes militares que eran autorizados por el titular del Poder Ejecutivo.

También determina la extensión del Ejido, al declarar que será la porción de tierra suficiente para cubrir las necesidades de la población y estableció para la distribución de los ejidos y la representación de los mismos, las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos.

Sin embargo, los trámites para la restitución y dotación de tierras fueron demasiado largos y se exigían demasiados requisitos, situación que desesperaba a los campesinos y no respondía a las necesidades que manifestaban y de esta manera, al no estar acorde con la realidad del país, la Ley de Ejidos fue derogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, por lo que tuvo una muy corta vigencia.

DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1921

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1922.

Derogó la Ley de Ejidos de 1920, según lo estableció en su artículo primero.

Con el presente Decreto, se dio celeridad a los procedimientos de dotación y restitución de tierras a los pueblos necesitados de ellas, por medio de "la técnica legislativa material, de acuerdo con la cual, el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo para que reglamente las leyes que expide."⁴⁰

Por virtud del presente Decreto, se reafirma que la Ley de 6 de enero de 1915 ha sido elevada a la categoría de norma constitucional, por lo que se dejan sin efecto alguna toda reforma que se haya establecido a dicha Ley. Se crea la **Procuraduría de Pueblos**, para la representación gratuita de los campesinos en todo lo relacionado con los trámites que éstos pretendieran llevar a cabo y en un principio estuvo subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

⁴⁰ Chávez Padrón, Martha. Op. Cit., pp.329.

REGLAMENTO AGRARIO DE 17 DE ABRIL DE 1922

Se expidió en base al Decreto anterior, de 22 de noviembre de 1921.

Con el presente decreto se logra una mayor celeridad en los trámites y procedimientos agrarios. Se delimita la extensión del ejido y por exclusión también de la pequeña propiedad.

Establece que para adquirir tierras por dotación o restitución, los núcleos de población debían contar con alguna de las cuatro categorías que se exigió la Ley de Ejidos (pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades), adicionando además las siguientes:

- a).- los condueñazgos;
- b).- los núcleos de población que estaban en las haciendas abandonadas;
- c).- las ciudades y villas que hayan disminuido considerablemente en número de personas y en cuanto a sus riquezas o bien que hayan perdido su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

En virtud del presente Decreto, se otorga la posibilidad a los propietarios afectados por las acciones de dotación y restitución de tierras, para que puedan acudir ante las autoridades agrarias a defender sus intereses, convirtiendo éste derecho en un verdadero juicio, pues ya no se trataba solo de actos expropiatorios por parte de la autoridad administrativa.

Se vuelven a formar los Comités Administrativos, de acuerdo con los requisitos que estableciera la Comisión Nacional Agraria.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICIÓN DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL

Expedida por Plutarco Elías Calles, el 19 de diciembre de 1922.

Reglamenta fundamentalmente la distribución y administración de las tierras dotadas o restituidas a los núcleos de población ejidal, creando el Comisariado Ejidal, como órgano de representación y administración de los núcleos de población ejidal, en sustitución de los Comités Ejecutivos Particulares. También surge el Registro Agrario, para llevar un control de las restituciones y dotaciones de tierra que se verificaron, así como la relación de los beneficiados con dichas acciones.

Aunque los beneficiados con la dotación y restitución de tierras, tenían el dominio pleno sobre las tierras parceladas, no podían enajenarlas, arrendarlas, hipotecarlas o celebrar cualquier otro convenio, de tal manera que dichas tierras ejidales tenían la protección de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, ya se tratara de las tierras que habían sido divididas en parcelas o incluso de las que no estaban divididas aún.

En la presente Ley también se estableció que el hecho de no trabajar la tierra por un periodo de 12 meses y sin causa justificada, sería motivo de la pérdida de los derechos agrarios, en lo que se refiere a las parcelas.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS

Se expidió el 23 de abril de 1927 y se encarga de reformar a la Ley anterior. También es conocida con el nombre de **LEY BASSOLS**, en virtud de que fue elaborada por el prominente jurista Narciso Bassols.

Estableció un procedimiento agrario que se convirtió en un verdadero juicio, ante autoridades administrativas. En la medida de lo posible, trató de unificar las disposiciones que anteriormente se habían dictado en materia agraria, para lograr una legislación bien estructurada, congruente y que protegiera los intereses de las masas campesinas.

Crea el Órgano de Vigilancia, para mantener un control de todos los actos encomendados al Comisariado Ejidal, con facultades para denunciar todas las irregularidades que se presentaren.

Trata de establecer de manera concreta, la extensión de la pequeña propiedad, pero sin obtener resultados favorables, pues el respeto a la extensión de la pequeña propiedad siempre dependerá de las necesidades de los pueblos y de lo escaso o abundante de la tierra con que se cuenta.

Esta Ley fue de gran importancia, ya que estableció las bases para mejorar los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas a los núcleos de población ejidal. Fue reformada en varias ocasiones, pero siempre conservando las instituciones y lineamientos generales que fueron creadas durante su corta vigencia. Apenas promulgada la Ley Bassols, sufrió diversas modificaciones.

El 11 de agosto de 1927 se expidió una nueva Ley que a su vez fue reformada y adicionada por decreto del Congreso de la Unión de 17 de enero de 1929, y, por último, el 21 de marzo de este año se refundieron la precitada Ley y sus reformas en una nueva Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que a su vez fue reformada el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932.”⁴¹

Durante este período se expidieron nuevas leyes y disposiciones que intentaron establecer las disposiciones básicas para concretizar la aplicación de la Reforma Agraria, hasta llegar a la promulgación de los Códigos Agrarios.

CÓDIGOS AGRARIOS

El primer Código Agrario se expidió en 1934, bajo la presidencia de Abelardo Rodríguez. La idea fundamental era crear una recopilación de todas las leyes anteriores en un Código que estableciera todos los lineamientos necesarios para el procedimiento agrario y que fuera acorde con las modificaciones, reformas y adiciones que el artículo 27 constitucional había tenido desde su promulgación en 1917.

En general este primer Código Agrario, conservó el espíritu de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, introduciendo ciertas modificaciones importantes, pero no de mayor trascendencia. Entre los puntos más importantes destacan los siguientes:

Se condiciona la capacidad de los núcleos de población a estar perfectamente constituidos antes de solicitar la restitución o dotación de tierras. Además, se amplía también la calidad política respecto a los peones acasillados en los terrenos de las haciendas en donde prestaban sus servicios, pues en las leyes anteriores no se les consideraba como parte integrante del núcleo de población.

En cuanto a la solicitud de ampliación, se suprimió el requisito que exigía la Ley anterior, según el cual deberían transcurrir diez años a partir de la última dotación de tierra, para que procediera la solicitud de ampliación.

⁴¹ Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit., pp.217.

Respecto a las autoridades agrarias, se crea el Departamento Agrario que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria y se establecen las Comisiones Agrarias Mixtas en el lugar de las anteriores Comisiones Locales Agrarias.

Introduce como un nuevo procedimiento la creación de nuevos centros de población agrícola, con la idea de constituir nuevos ejidos. En general se facilita la tramitación para la solicitud de los campesinos respecto a la dotación y restitución de tierras.

El segundo Código Agrario, fue expedido por Lázaro Cárdenas, presidente de la República y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1940.

En realidad este segundo Código Agrario no tuvo modificaciones de mayor importancia. Así por ejemplo, ordenó la estructura del Código en tres partes: Autoridades Agrarias, Derechos Agrarios y Procedimientos, de esta manera quedó separada la parte sustantiva de la adjetiva. En materia procedimental, agregó el procedimiento de titulación de bienes comunales, para los casos en que no existiera conflicto por límites.

Conservó todos los principios y disposiciones contenidas en el Código Agrario anterior y su vigencia fue muy corta, ya que en diciembre de 1942, el General Ávila Camacho, expidió el tercer Código Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

En este tercer y último Código Agrario tampoco hubo cambios sustanciales, pues siguió conservando lo dispuesto en el Código Agrario que le antecede, con la idea de mejorarlos y cubrir sus deficiencias.

Tuvo una larga vigencia de casi treinta años, durante los cuales sufrió innumerables modificaciones que ayudaron a ir perfeccionando el sistema de aplicación de la reforma agraria.

Se estableció que los derechos colectivos serían: restitución de tierras y aguas; dotación de tierras y aguas; ampliación y creación de nuevos Centros de Población Agrícola, mientras que los individuales serían: inafectabilidad y acomodamiento.

Los repartos de tierras se detuvieron en algún tiempo y las pocas tierras que se entregaban eran de muy mala calidad, todo esto debido a que el gobierno

prefería favorecer a la propiedad privada que a los núcleos de población ejidal o comunal.

Así, el reparto agrario se llevó a cabo de acuerdo a la política agraria que cada uno de los presidentes aplicaba durante su mandato.

2.2 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Se expidió por decreto de 22 de marzo de 1971, durante el sexenio de Luis Echeverría, período en el que resurge de manera positiva el agrarismo, y es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, derogando el Código Agrario de 1942, que tuvo vigencia por casi treinta años.

Surge con la idea de fomentar el apoyo a la política ejidal de la nación con la finalidad de crear un marco jurídico integral, haciendo énfasis en la organización de los ejidatarios sobre todo en el aspecto económico, para lograr un aumento en la producción del país.

En cuanto a su estructura, contiene un total de 480 artículos y ocho transitorios, distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros.

Los siete libros son:

1.- Organización y atribuciones de las autoridades agrarias y el Cuerpo Consultivo Agrario

-Se deja en el pasado la discusión de la diferencia entre órgano y autoridad, concretándose el estudio a las autoridades agrarias y al Cuerpo Consultivo Agrario

2.- El ejido y su organización interna

-Se establecen los órganos de representación al interior de los ejidos y comunidades. Se dispone que los núcleos de población ejidal serán propietarios de las tierras que por resolución presidencial les fueran otorgadas, a partir de la fecha de publicación de dicha resolución, y no hasta que dicha resolución presidencial fuera ejecutable.

-La mujer recibe el reconocimiento de igualdad jurídica y en materia de sucesión, se protege a la familia. También se crea la unidad agrícola industrial para las mujeres que vivieran en el núcleo agrario, que tuvieran más de 16 años y que no fueran ejidatarias.

3.- Organización económica de los ejidos

-Hace referencia a toda clase de apoyos que se otorgan a los ejidos y comunidades para obtener mayor productividad, como pueden ser los créditos ejidales, el Fondo Común de los Núcleos de Población, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, entre otros, que son creados con la finalidad de fomentar la producción y comercialización más favorable de los productos agrícolas, con los servicios proporcionados por el Estado.

4.- Régimen de propiedad de los ejidos y comunidades

-Establece los requisitos para adquirir tierras, estableciendo posteriormente el mecanismo más adecuado de producción, el régimen de explotación de la tierra que otorgue mayores beneficios. Así, se estableció que para mantener la calidad de inafectable, la tierra tenía que estar en explotación, si pasaban dos años consecutivos sin que la propiedad agrícola, ganadera o agropecuaria (de reciente creación), estuvieran trabajadas, perdían su inafectabilidad, con la idea de no perder de vista la función social que nuestra Carta Magna otorga a la propiedad, en su artículo 27.

5.- Procedimientos Agrarios

-Se integran a los procedimientos ya existentes el de nulidad, el de la suspensión de derechos, entre otros y se ampliaron los plazos para que las autoridades agrarias pudieran satisfacer plenamente sus funciones en cada uno de los procedimientos.

6.- Registro y planeación agrarios

-Se establece el procedimiento de registro de las tierras de carácter ejidal o comunal ante el Registro Agrario Nacional, con el objeto de sistematizar las tierras repartidas y los sujetos beneficiados.

7.- Responsabilidades en materia agraria

-Regula y establece las sanciones respecto a la actividad de las autoridades agrarias, con la finalidad de contar con una verdadera justicia agraria. Contiene lineamientos generales respecto a la responsabilidad penal en que puedan incurrir las autoridades agrarias en relación al cumplimiento de sus obligaciones.

En efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria en comento, aporta innovaciones importantes en materia agraria, dentro de las cuales, el fomento a la producción ejidal es prioridad. Contempla la posibilidad de convertir el régimen de explotación de la tierra ejidal a comunal.

Da inicio a la existencia de una verdadera justicia agraria, integrada por dos fases, la conciliatoria y la de controversia, cuando la primera no tiene buenos resultados.

La presente Ley, reflejó en su contenido la realidad del pueblo campesino y estuvo vigente por veinte años, período en el que sufrió innumerables modificaciones, pero a pesar de ello, conservó la esencia y el espíritu legislativo con que fue creada.

El artículo 27 constitucional es el ordenamiento que ha dado origen a innumerables leyes que desde 1917, han reglamentado el contenido de dicho artículo referente a la materia agraria, en sus diversos aspectos, como el agrícola, ganadero, forestal entre otros.

Entre sus principales reformas destacan las siguientes:

10-enero-1934: Por virtud de esta reforma, se abroga la Ley de 6 de enero de 1915, que había sido elevada a la categoría de norma constitucional, al incorporarse al artículo 27 constitucional.

Es de gran importancia esta reforma, ya que cambia la estructura de las autoridades agrarias y crea el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dependiente del Ejecutivo Federal, cuyo titular estuvo considerado como la máxima autoridad agraria.

Esta reforma se ocupó de modificar el aspecto interno y externo del ejido. Estableció un sistema de parcelamiento. Cambió la categoría política de "pueblos, rancherías y comunidades" para denominarlos "núcleos de población". También se enfatiza el carácter de función social que tiene la

propiedad. Se respeta la pequeña propiedad agrícola, pero bajo la condición de que se encuentre en explotación y cumpla con la función social que le ha sido encomendada.

06-diciembre-1937: En esta reforma se adicionaron dos sub-párrafos a la fracción VII del artículo 27 constitucional, para reglamentar las controversias que se presentaran por límites de terrenos comunales, estableciendo doble jurisdicción: administrativa y jurisdiccional, pues otorgó facultades al Ejecutivo Federal y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver dichos conflictos. Con lo anterior queda claro que las cuestiones de límites entre los terrenos comunales, serán de jurisdicción federal.

12-febrero-1947: Esta reforma también es conocida como Reforma Alemán, porque fue elaborada por Miguel Alemán Valdés, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta reforma, se busca dar mayor protección a la pequeña propiedad, siempre y cuando se cuente con el certificado de inafectabilidad como requisito indispensable para gozar de dicha protección. Así, “se agregó a la fracción XIV el inciso tercero, por el cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, tiene la facultad de promover el juicio de amparo, contra las afectaciones agrarias ilegales de sus tierras o aguas.”⁴² También se especifica la extensión de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

06-febrero-1976: Con esta reforma se modificó el párrafo tercero en el que se establece una forma colectiva de organización para los ejidos y comunidades. Se consideran también los asentamientos humanos en la regulación de la población agraria.

03-febrero-1983: Por virtud de esta reforma, se adicionó al artículo 27 constitucional, la fracción XIX, con la finalidad de establecer los mecanismos necesarios para impartir la justicia agraria. También se agregó la fracción XX, que se refiere al desarrollo rural integral.

“La cantidad de hectáreas repartidas a partir de la Reforma Alemán hasta la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, fue en la siguiente forma:

⁴² García Lemus, Raúl. Op. Cit., pp.252

* Lic. Miguel Alemán Valdés	3, 800,000 hectáreas.
* Lic. Adolfo Ruiz Cortines	3, 198,780 hectáreas.
* Lic. Adolfo López Mateos	16, 000,000 hectáreas.
* Lic. Gustavo Díaz Ordaz	23, 000,000 hectáreas.
* Lic. Luis Echeverría Álvarez	16, 000,000 hectáreas. ⁴³

Con lo anterior se muestra que la actividad agraria ha variado, según la política de cada gobierno y los acontecimientos sociales, políticos y económicos que en México hemos experimentado.

2.3 REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992

En 1991, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, inicia la modernización del campo, basando su política en nuevas formas de asociación del sector campesino con los propietarios privados. Envía al Congreso de la Unión una propuesta de reforma al artículo 27 constitucional, que se resumía en tres puntos básicos:

- Proporcionar certidumbre jurídica en relación a la tenencia de la tierra;
- La capitalización del campo y
- El apoyo y fortalecimiento de los ejidos y comunidades.

Dicha iniciativa de reforma fue aprobada por el Congreso y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

Los cambios fundamentales en materia agraria se pueden resumir en los siguientes:

◀ En primer instancia, se terminó con el reparto agrario, porque se suprimió del texto constitucional la parte relativa que expresaba: "*...la nación se hace responsable de la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y agua...*" al igual que la parte que decía: "*...los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población,*

⁴³ Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana, 9ª edición. Editorial Porrúa, México, 1977, pp.122

tendrán derecho a que se les dote de ellas...". De esta manera observamos que a partir de 1992, ya no se verifica ningún procedimiento de dotación, ampliación ni creación de nuevos centros de población, pues la reforma establece que ya no se pueden solicitar y por ello tampoco otorgar tierras.

Se agregan los términos: ganadería, silvicultura y demás actividades relacionadas con el aspecto rural.

◀En concordancia con lo anterior, también se derogó el párrafo que ordenaba: *"...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... sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten..."*

◀Se les reconoce ampliamente personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales, protegiendo su propiedad sobre la tierra, ya sea para el asentamiento humano o bien para la realización de las diversas actividades productivas. Con lo anterior, queda protegida la pequeña propiedad rural y se garantizan los derechos de los ejidatarios y comuneros. También se ordena la protección a los grupos indígenas, aunque al respeto existen opiniones en protesta, ya que no existe una ley que regule y proteja a los grupos indígena, como se indica equivocadamente en el artículo 27 constitucional.

◀Se adiciona a la disposición constitucional en comento, lo relativo a que el *"Estado regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela y establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras, y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población e igualmente establecerá los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio de su parcela..."*

◀Desaparece la prohibición que tenían las sociedades mercantiles por acciones para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, pudiendo actualmente, tener la propiedad de los terrenos rústicos que requieran para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, tienen la prohibición de que no podrán destinar las tierras que adquieran al desarrollo de

actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor proporción a lo que la ley reglamentaria establece.

◀En relación al ideal perseguido por la población campesina desde la Revolución Mexicana, se introduce en el artículo una parte que prohíbe la formación de latifundios y establece además que *"Dentro de un mismo núcleo de población ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% de las tierras ejidales..."*, con lo que se reafirma dicha prohibición.

◀Se establece la extensión por individuo de pequeña propiedad agrícola y ganadera, al establecer que *"se considera como pequeña propiedad agrícola, la que no exceda de 100 hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes...y como pequeña propiedad ganadera la que no exceda la superficie necesaria para tener 500 cabezas de ganado..."*. Dentro de la equivalencia de las tierras se incluye la de ocho hectáreas de bosque por una hectárea de riego.

◀La modificación más importante para la justicia agraria se introduce al incorporar un párrafo a la fracción XIX, en el que se indica expresamente que *"son de jurisdicción federal las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos 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 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..."*. Es este el fundamento legal de los Tribunales Agrarios, que gozan de autonomía y plena jurisdicción. También se crean órganos especiales que ayudan al mejor cumplimiento de la Justicia Agraria, como la Procuraduría Agraria.

Esta reforma al artículo 27, fue muy discutida, dio origen a diversos puntos de vista. Algunos autores y analistas opinaban que el fin único era lograr el aumento de la actividad productiva en el campo, pero otros consideraron que esto traería graves consecuencias en las que se vería perjudicado el sector campesino, ya que al introducir la participación de las empresas privadas al sistema de producción de la tierra y comercialización de sus productos, se colocaría al campesino en condiciones desiguales frente al empresario, lo que

únicamente traería consecuencias desfavorables, como el desplazamiento de las masas campesinas, que sin duda alguna emigrarían a las grandes ciudades en busca de mejores condiciones de vida, encontrando aún más pobreza y enormes dificultades para subsistir, debido a la falta de empleo.

En mi opinión, la reforma en comento, contiene ciertos aspectos negativos al igual que positivos, pero lo que es innegable es que favorece en gran medida el desarrollo agropecuario, que durante mucho tiempo había permanecido estático. Además, si bien es cierto que se permite la participación de las empresas privadas en las cuestiones agrarias, se establecen ciertos candados que limitan la actuación de dichas empresas, con la finalidad de evitar la acumulación de tierras, es decir los latifundios empresariales.

2.4 LEY AGRARIA

De la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, anteriormente comentada, se desprende la creación de un nuevo ordenamiento jurídico que fuera de acuerdo con las modificaciones planteadas. Así surge la nueva Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, entrando en vigor al día siguiente de dicha publicación.

Se integra por 200 artículos, y 8 transitorios. Se estructura con diez títulos, algunos de los cuales se dividen a su vez en capítulos.

Título primero.-Disposiciones preliminares.

Título segundo.-Del desarrollo y fomento agropecuarios.

Título tercero.-De los ejidos y comunidades.

Título cuarto.-De las sociedades rurales.

Título quinto.-De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

Título sexto.-De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Título séptimo.-De la Procuraduría Agraria.

Título octavo.-Del Registro Agrario Nacional.

Título noveno.-De los terrenos baldíos y nacionales.

Título décimo.-De la Justicia Agraria.

Dentro de los aspectos más importantes que contiene la Ley Agraria, destacan los siguientes:

Establece la aplicación de la materia civil y mercantil para suplir las deficiencias y lagunas que presente la Ley. "El corte civilista se refleja en la prescripción negativa y positiva; en la conversión del régimen ejidal al de dominio pleno; en la sucesión y enajenación de derechos agrarios, así como en la posibilidad legal de que las sociedades civiles o mercantiles sean propietarias de terrenos, entre otros aspectos."⁴⁴

Desaparece la protección que tenían los ejidos y comunidades de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, pues en la presente ley sí lo son, situación con la que se permite la libre asociación de los ejidatarios con el sector privado. Solamente permanece dicha protección para las tierras destinadas al asentamiento humano, debido a que constituyen el patrimonio irreductible del núcleo ejidal.

Se protege la propiedad de las comunidades indígenas por tener un carácter eminentemente social, de esta manera, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Se reestablece la acción restitutoria para todo aquél núcleo de población que la solicite, acreditando la necesidad de obtener tierras.

Se reglamenta la nueva figura del avecindado.

Las autoridades del ejido, siguen siendo la Asamblea General, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, pero ahora se les da el carácter de órganos de representación y ejecución del ejido. Además nace la posibilidad de crear *Juntas de Pobladores*, que actuarán al interior del Núcleo de Población, para mejorar el aprovechamiento y administración de los recursos.

Se crea otra clase de inafectabilidad, que es la forestal.

Se instituye la Procuraduría Agraria como órgano de representación y asearía de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y en general de todos los sujetos agrarios.

⁴⁴ Muñoz López, Aldo Saúl. Curso Básico de Derecho Agrario (Doctrina, legislación y jurisprudencia). Editorial Pac. México, 2001, pp.132

Se clasifican las tierras ejidales por su destino en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas. Además se incluyen la zona de urbanización y el fundo legal, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, además de las áreas reservadas para el establecimiento de los servicios del asentamiento humano.

2.5 LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS Y SU REGLAMENTO

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, reglamenta la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que establece: *“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”*.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. Su finalidad consiste en establecer la organización y estructura de los Tribunales Agrarios, para lograr que la impartición de justicia agraria sea ágil y expedita evitando confusiones en la aplicación de las disposiciones establecidas en la Ley Agraria.

Contiene treinta artículos principales y cinco transitorios. Su estructura esta dividida en ocho capítulos que son:

- I.- Disposiciones Generales
- II.- Del Tribunal Superior Agrario
- III.- De los Magistrados
- IV.- De la designación de los Magistrados
- V.- De los Tribunales Unitarios
- VI.- Del Secretario General de Acuerdos y demás Servidores Públicos
- VII.- De los Impedimentos y Excusas
- VIII.- De las Responsabilidades

El artículo sexto de la presente ley, establece que la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, se aplicará de manera supletoria en todo lo que sea compatible con la regulación y funcionamiento de los Tribunales Agrarios.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios cuarto y quinto de esta Ley Orgánica, se reitera lo establecido en el artículo tercero del Decreto por el que se reformó el artículo 27 constitucional, en el que se hace referencia a la aplicación retroactiva de la anterior Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, respecto a los asuntos que hayan quedado pendientes de resolución hasta antes de 1992, es decir lo que se refiere a la competencia transitoria que debe atender actualmente el Tribunal Superior Agrario, lo que se ha denominado "rezago agrario", que más tarde comentaremos.

Posteriormente, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de julio de 1993, un decreto de reformas a la Ley Agraria y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, a propuesta de los magistrados de los Tribunales Agrarios.

Con esta reforma, se modifican aspectos importantes que se refieren al funcionamiento de los Tribunales Agrarios.

Así por ejemplo, se establece que si un magistrado se ausenta por un período que no exceda de 15 días, el Secretario de Acuerdos, adscrito al Tribunal de que se trate, podrá suplir dicha ausencia.

También se habla de la jurisprudencia agraria, de los requisitos para que se verifique y de la obligatoriedad que implica para los Tribunales Unitarios Agrarios respecto de lo que disponga el Tribunal Superior Agrario. Estas y otras modificaciones, buscaron dar mayor claridad y rapidez a los procedimientos agrarios, otorgando seguridad jurídica a los integrantes de los núcleos de población ejidal y comunal que acuden a las autoridades agrarias para resolver sus controversias.

El **Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios** se expidió el 8 de mayo de 1992 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 del mismo mes y año.

Al respecto, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establece que la facultad de expedir toda clase de reglamentos en materia agraria, corresponde al Tribunal Superior Agrario.

El objetivo primordial del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, consiste en establecer las disposiciones necesarias para su mejor organización y funcionamiento, especificando las atribuciones de cada uno de los funcionarios que forman parte de la estructura agraria, es decir que constituye el fundamento normativo de los Tribunales Agrarios.

El presente reglamento, al igual que la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, fue reformado en 1993 y posteriormente el 20 de octubre del 2000, también sufrió modificaciones. Actualmente contiene 78 artículos, organizados en 18 capítulos.

Reglamento de Selección e Incorporación de Personal de los Tribunales Agrarios. El Tribunal Superior Agrario, por Acuerdo de número 93-94/89, aprobó el presente reglamento, en el que se establecen las bases necesarias para la implantación de una verdadera carrera judicial en materia agraria, ya que por medio de este reglamento, la selección de los funcionarios judiciales de los Tribunales Agrarios, se efectúa por medio de concursos y exámenes públicos, en los que cada uno de los aspirantes, demuestra sus conocimientos y experiencia en la materia agraria.

El presente reglamento fue aprobado por el Tribunal Superior Agrario el 25 de agosto de 1993. Con la aplicación de este reglamento, se ha contado con la colaboración de los mejores abogados, comprometidos con el cabal cumplimiento de las disposiciones agrarias.

CAPITULO TERCERO

LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Los Tribunales Agrarios, tienen como finalidad organizar y cumplir con la impartición de la justicia agraria.

Desde tiempos muy remotos, se tienen antecedentes de la organización que ahora ha sido estructurada por los Tribunales Agrarios.

Así, "la magistratura agraria tiene su más remoto precedente en la precolonia; el derecho precolombino de naturaleza consuetudinaria contó con un sistema judicial bien organizado, en el cual los tribunales agrarios actuaban dentro de la institución básica que era el calpulli, con una eficiencia y honradez modelos."⁴⁵

Posteriormente, en la época colonial, el rey, el virrey, la Real Audiencia, eran las autoridades encargadas de impartir justicia agraria.

En el México Independiente, dicha facultad pasó a manos de las autoridades mexicanas, según la creación de diversos órganos encargados de aplicar las disposiciones agrarias. Posteriormente, después de la Revolución de 1910, la disposición agraria más importante, fue la Ley del 6 de enero de 1915, en la que se crean como autoridades agrarias la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos. De igual manera otorga facultades al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados y a los Jefes militares.

Otro importante cambio en la organización de la magistratura agraria, es el que produce la reforma al artículo 27 constitucional de 10 de enero de 1934, en el que se establecen como autoridades agrarias, en primer término al Presidente de la República, como máxima autoridad agraria; a los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal; a la Secretaría de la Reforma Agraria; a la Secretaría de Recursos Hidráulicos; al Cuerpo Consultivo Agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas. Dichas

⁴⁵ Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México, pp.327.

autoridades, permanecen aplicando las disposiciones agrarias hasta la creación de los Tribunales Agrarios, en 1992.

3.1 NATURALEZA JURÍDICA

Con el decreto de reformas al artículo 27 constitucional de 3 de enero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, se crean los Tribunales Agrarios, cumpliendo así el anhelo de miles de campesinos que lucharon en la Revolución Mexicana por la creación de una Institución especializada que se encargara de resolver las controversias que se plantearan respecto a la tenencia de la tierra y todo lo que de ella se deriva, con el objeto de que el Estado cumpliera con el ejercicio de la justicia social. Don José Ma. Morelos y Pavón, expresaba con certeza: *"habrán de constituirse Tribunales especiales que defiendan a los pobres e ignorantes de las injusticias de los poderosos"*.

El fundamento constitucional de la creación de los Tribunales Agrarios, se encuentra en el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que establece: *"...para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción..."*, dichos tribunales, se encargarán de administrar justicia agraria en todo el territorio nacional y su actuación se regirá por lo establecido en la Ley Agraria que es reglamentaria del mismo artículo constitucional en lo que se refiere a la materia agraria y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento respectivo.

La naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios, es la de ser órganos jurisdiccionales de carácter federal, especializados en materia agraria y que cuentan con plena autonomía para dictar sus resoluciones.

Así, los Tribunales Agrarios, son órganos jurisdiccionales en virtud de que se crearon para conocer y resolver cualquier controversia relacionada con la tenencia de la tierra; el Estado les ha conferido esa facultad, para cumplir satisfactoriamente con la impartición de justicia agraria.

El carácter federal que tienen, surge a partir de la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional, en 1937, en la que se estableció que todos los

ESTOY TESTIS NO SALE
DE LA JUSTICIA FEDERAL

conflictos que por límites de tierras comunales surjan, serán de carácter federal.

Actualmente, en la fracción XIX de la Constitución de 1917 vigente a la fecha, se reitera el mismo principio, al determinar que *"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 relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades..."*.

Los Tribunales Agrarios son especializados en el conocimiento de la materia agraria, es decir que conocerán de todo asunto que tenga que ver con la tenencia de la tierra, pues éste es su ámbito competencial, que cumplen haciendo valer las disposiciones contenidas en la Ley Agraria.

Finalmente, los Tribunales Agrarios, gozan de autonomía y plena jurisdicción al dictar sus fallos, en el sentido de que no están supeditados jerárquicamente a ninguna autoridad, de tal forma que su único limitante es cumplir con las disposiciones establecidas en la ley fundamental y leyes reglamentarias.

Así, los Tribunales Agrarios deben cumplir cabalmente con los principios rectores que establece nuestra ley fundamental y la legislación reglamentaria en materia agraria, para lograr la correcta aplicación de la justicia, de manera pronta y expedita, como lo establece la propia Constitución en su artículo 17.

Al respecto, es importante mencionar que mucho se ha discutido sobre la ubicación de los Tribunales Agrarios dentro de la división de poderes que establece la Constitución para la estructura del Estado mexicano, que en su artículo 49 establece:

"El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...".

Por su naturaleza jurídica, los Tribunales Agrarios podrían ubicarse dentro del Poder Judicial de la Federación, ya que cumplen funciones jurisdiccionales, pues resuelven las controversias suscitadas en relación a la tenencia de la tierra; sin embargo, en el artículo 94 constitucional que establece la integración del Poder Judicial de la Federación, no se contemplan los Tribunales Agrarios, al igual que otros Tribunales como el Militar, el Fiscal, el de Conciliación y Arbitraje y el Jurado Popular, esto nos da la idea de que se trata de Tribunales especializados, que cumplen funciones jurisdiccionales y

que encuentran su fundamento en la Constitución, pero que por alguna extraña razón, no están considerados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tanto, no podemos considerarlos como tales.

Por otro lado, podemos ubicar a los Tribunales Agrarios dentro del Poder Ejecutivo, pero la autonomía con la que cuentan, no les permite depender jerárquicamente de ninguna autoridad, como en este caso sería el Titular del Ejecutivo Federal.

Hasta antes de la creación de los Tribunales Agrarios, el Ejecutivo Federal era considerado como la máxima autoridad agraria, pero a partir de la reforma al artículo 27 constitucional en 1992, los Tribunales Agrarios, son ahora los órganos encargados de resolver todos los conflictos relacionadas con la tenencia de la tierra, la única dependencia que guardan los Tribunales Agrarios del Ejecutivo Federal, se refiere a las cuestiones presupuestales, sin embargo, esto no ha sido motivo suficiente para considerar que los Tribunales Agrarios forman parte del Poder Ejecutivo.

Finalmente hemos llegado a la conclusión de que se trata de Tribunales Especializados que se encargan de impartir justicia agraria de manera autónoma e independiente.

3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece la organización y estructura que deben tener los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia agraria.

Así, los Tribunales Agrarios se integran por un Tribunal Superior Agrario, con sede en el Distrito Federal y por tribunales unitarios agrarios distribuidos alrededor de la República Mexicana.

El **Tribunal Superior Agrario**, como órgano colegiado, se integra por cinco magistrados numerarios, uno de ellos será designado presidente por el propio Tribunal, durará en su cargo tres años y podrá ser reelegido, aunque la legislación agraria no indica cuántas veces operará la reelección del presidente.

Además el TSA, cuenta con un magistrado supernumerario al pleno, que se encargará de suplir las ausencias de los cinco magistrados numerarios.

La Ley Orgánica, en su artículo 7 establece que el Tribunal Superior Agrario, tomará sus resoluciones por mayoría de votos y para que sus sesiones tengan plena validez, deberá contar con la presencia de por lo menos tres magistrados, contando entre ellos al presidente, quien tendrá voto de calidad en caso de llegar a un empate y tendrá que reunirse en pleno por lo menos dos veces por semana, para tomar sus resoluciones y formular sus acuerdos. Lo anterior nos da la idea de que se trata de un órgano jurisdiccional autónomo, independiente y bien definido.

Los magistrados son designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y en sus recesos por la Comisión Permanente y según lo establece la LOTA en su artículo doce, para ser magistrado, se deberán cubrir los siguientes requisitos.

- a).-Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años cumplidos el día de su designación;
- b).-Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;
- c).-Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y
- d).-Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

El Presidente de la República, podrá presentar ante el Congreso una lista de propuesta para magistrados, sin embargo, quien tiene la última palabra es el Senado de la República, ya que si no elige a ninguna de las personas propuestas por el Ejecutivo Federal, entonces podrá solicitar una nueva lista de sugerencias, y si de ésta última, tampoco elige a ninguno, entonces podrá nombrar a personas distintas, aunque no estén contempladas en dichas listas, lo cual nos indica que se lleva a cabo un procedimiento en el que no se permite la ingerencia especial de ningún poder en particular, lo que hace

resaltar aún más el carácter autónomo que tienen los tribunales agrarios, por el hecho de no estar supeditados a las órdenes o voluntad de ninguna autoridad.

Una vez elegidos los magistrados, durarán en su cargo seis años y después de ese período, si son ratificados por el Senado de la República, serán inamovibles.

Los secretarios de estudio y cuenta, son quienes realizan los proyectos de sentencia que a su vez son revisados por los magistrados, deberán reunir los mismos requisitos que para ser magistrado, que anteriormente se señalaron.

Cada magistrado contará con los secretarios de estudio y cuenta que requiera, de acuerdo al presupuesto asignado.

En relación a los Tribunales Unitarios, el Tribunal Superior Agrario, de conformidad con lo establecido en la LOTA, está facultado para determinar el número de ellos, que serán creados para impartir la justicia agraria en todos los Estados de la República.

En 1992, cuando iniciaron sus funciones los Tribunales Agrarios, se contaba con 32 Tribunales Unitarios, pero con el paso del tiempo y debido a la necesidad cada vez mayor de resolver los conflictos que por límites de tierras comunales y ejidales se suscitaban, se fueron creando más tribunales.

Actualmente existen **49 Tribunales Unitarios Agrarios**, distribuidos en distritos territoriales, según la extensión y la carga de trabajo que se tenga en cada uno de los Estados, de tal manera que habrá distritos que cuenten con dos o más tribunales y así mismo habrá otros que tengan sedes alternas en otras unidades.

Cada Tribunal Unitario, estará a cargo de un magistrado, quien se encargará de resolver las controversias que se le planteen sobre las tierras que por su ubicación, sean de su competencia, constituyendo así un órgano unitario, que se encuentra supeditado a las disposiciones dictadas por el órgano colegiado que es el TSA, quien los coordina y distribuye.

Los Tribunales Unitarios Agrarios, cuentan con cinco magistrados supernumerarios, que se encargarán de suplir las ausencias de los magistrados

unitarios y de cubrir las demás funciones que les asigne el Tribunal Superior Agrario.

Por otra parte, es necesario mencionar que las relaciones laborales del personal de base que preste sus servicios en los Tribunales Agrarios, se regirá por lo dispuesto en la **Ley Federal del Trabajo**, de acuerdo a lo que establece el apartado B del artículo 123 constitucional.

Así también, las faltas en que incurran los servidores públicos, dentro del cumplimiento de sus funciones en los Tribunales Agrarios, se sujetarán a lo establecido en la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**.

Las principales áreas de actividad jurídica, administrativa y técnica que forman la estructura orgánica de los Tribunales Agrarios, cumplen con las funciones que la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento respectivo le confieren.

Así, en la exposición de motivos de la LOTA, se plasmó la intención del Ejecutivo Federal respecto a que los tribunales agrarios, en su estructura y organización coincidieran con la naturaleza de sus funciones, de tal forma que se pudiera lograr una justicia agraria que llegara al campo de manera rápida, ágil y expedita, por medio de los nuevos tribunales agrarios, que vendrían a sustituir el procedimiento mixto administrativo judicial que se había seguido hasta éstas fechas, practicándose ahora un procedimiento distinto, propiamente jurisdiccional.

En cumplimiento de lo anterior, se crearon distintas áreas, de entre las cuales podemos mencionar una de las más importantes, que es la **Dirección General de Asuntos Jurídicos**, encargada de llevar el control y dar seguimiento a los juicios de amparo que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Superior Agrario; prepara los informes previos y justificados que para los mismos efectos se deban rendir e informa de las actuaciones que se deben realizar por los magistrados correspondientes. Su buen desempeño es de gran importancia para los tribunales Agrarios, pues en los asuntos legales y de jurisdicción agraria en materia de amparo en los que son parte, actúa en su representación, además formula y revisa los contratos de cualquier naturaleza que celebren los tribunales agrarios, situación que les da mayor

seguridad y garantía en la exigencia de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

También funge como órgano de vigilancia, ya que esta facultado para denunciar todo acto irregular o contrario a derecho que se realice por cualquier funcionario de los tribunales agrarios en el cumplimiento de sus funciones o bien de actos de la misma naturaleza, que se cometan en contra de ellos.

La **Contraloría Interna**, esta encargada de atender todas las quejas que se formulen en contra de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios y no solo eso, sino además da seguimiento a dichas denuncias, por medio de la aplicación de los métodos de investigación más eficaces.

También se encarga de vigilar la correcta aplicación del ejercicio presupuestal, realizando auditorias, inspecciones, entre otras diligencias que ayuden a formular las investigaciones correspondientes.

Los Tribunales Agrarios, además cuentan con un centro de investigación y desarrollo académico que es el **Centro de Estudios de Justicia Agraria, "Doctor Sergio García Ramírez"**, en el que se llevan acabo actividades que fomentan la investigación, actualización y capacitación del personal de los tribunales agrarios, acerca de temas relacionados con la materia agraria, con la finalidad de difundir la forma en que se aplica la justicia agraria en todo el territorio nacional. Se encarga también de coordinar las conferencias y congresos en los que participan los tribunales agrarios, y es responsable de mantener actualizada la edición del boletín judicial y de la revista de los Tribunales Agrarios que tiene a su cargo, con la ida de propagar las actividades jurídicas y académicas que los tribunales realizan.

A nivel Internacional también ha desarrollado actividades importantes, como es el caso del Ciclo Internacional de Conferencias "Visión global del agro hacia el año 2000", que tuvo lugar en las instalaciones del Tribunal Superior Agrario, en el que participaron países de todo el mundo, entre los cuales se encuentran Colombia, Brasil, Túnez, entre otros. El propósito fundamental, fue compartir experiencias e intercambiar ideas y conocimientos relacionados con la agricultura de cada país, con la finalidad de buscar soluciones reales y concretas que ayuden a solucionar los diversos conflictos que ha tenido que enfrentar el campo en las distintas partes del mundo.

Es así como este Centro de Estudios, ha coadyuvado al conocimiento y difusión de la impartición de la justicia agraria.

La **Secretaría General de Acuerdos**, tiene la responsabilidad de llevar el control de los asuntos que deben ser resueltos por los tribunales agrarios, guardando los expedientes en su poder mientras no sean turnados al archivo. Se encarga de notificar toda clase de resoluciones dictadas en los juicios agrarios y proporciona información de los mismos a las partes interesadas, por ello tiene a su cargo la Oficialía de Partes y la Atención e Información al público.

El secretario general de acuerdos, debe cubrir los requisitos que para ser magistrado se requieren (Art. 12 LOTA) y dará fe pública a todos aquellos actos que de manera individual realice y a los que correspondan al tribunal superior agrario o a los unitarios, según sea el caso. De esta manera, los secretarios de acuerdos constituyen la segunda autoridad administrativa, después de los magistrados, quienes se encargan fundamentalmente de resolver las cuestiones jurisdiccionales, delegando a la Secretaría de Acuerdos, las funciones de carácter administrativo, aunque también coadyuvan de manera importante al cumplimiento de las atribuciones jurisdiccionales.

En general la función de la Secretaría General de Acuerdos es fundamental, ya que tiene la obligación de vigilar que los asuntos agrarios se resuelvan de manera rápida y eficiente.

Por su parte, la **Oficialía Mayor**, tiene una participación muy activa e importante dentro de la estructura orgánica de los tribunales agrarios, ya que elabora el anteproyecto de presupuesto, y una vez que éste es aprobado por el TSA, se presenta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de que lo autorice la Cámara de Diputados y una vez hecho lo anterior, la Oficialía Mayor se encarga de ejercerlo, de acuerdo a las necesidades que cada una de las distintas áreas requiera, con la finalidad de proporcionar los instrumentos indispensables para lograr el óptimo cumplimiento del objetivo central de los tribunales agrarios que consiste en impartir justicia agraria de manera rápida y expedita.

También se encarga de elaborar programas de capacitación para el personal de base; aplica los programas y sistemas de administración que resulten más eficaces; tiene además la responsabilidad de mantener al corriente el estado financiero de los tribunales agrarios, motivo por el cual, el Oficial Mayor, se encargará de rendir un informe mensual y otro anual al Tribunal Superior

Agrario, con el objeto de mantener transparencia en las actividades que realiza.

La **Dirección General de Recursos Humanos**, como su nombre lo indica, se ocupa de diseñar y aplicar los programas y sistemas elegidos para la selección e incorporación del personal tanto jurisdiccional como administrativo e incluso del personal de apoyo que ingresen a los tribunales agrarios y a su vez, tiene la obligación de verificar que se apliquen de manera correcta las prestaciones que la ley correspondiente otorga a quienes laboran en dichos órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia agraria.

Esta Dirección se encuentra estrechamente vinculada con el Reglamento de Selección e Incorporación de Personal, en el que claramente se especifican los mecanismos que se aplican para contar con los funcionarios y trabajadores más eficientes, capaces y experimentados en la materia, contribuyendo así a la formación de una auténtica carrera judicial agraria.

La **Dirección de Recursos Financieros**, se encargan de administrar los recursos monetarios con que cuentan los tribunales agrarios, coadyuva con la Oficialía Mayor, para la elaboración del anteproyecto de presupuesto y mantiene al corriente el reporte de los estados financieros.

Por su parte, la **Dirección General de Recursos Materiales**, también participa en la formulación del anteproyecto de presupuesto de los tribunales agrarios. Su función consiste fundamentalmente en cubrir el mantenimiento de las instalaciones de los tribunales agrarios, contratando los servicios generales que se requieran para el cumplimiento de tal fin. Debe rendir informes de manera periódica al TSA sobre su actividad y hacer propuestas encaminadas al mayor aprovechamiento de los recursos.

Tiene la obligación de llevar un sistema de control respecto a los bienes de activo fijo con los que cuentan los tribunales agrarios.

Existen otras áreas y subdirecciones de apoyo que se encargan de cumplir con las funciones que las disposiciones de la materia les asignan, tal es el caso de la **Subsecretaría de Instauración del procedimiento**, que se encarga de todo lo relacionado con la recepción y traslado de los expedientes y documentos necesarios para la resolución de las controversias agrarias; la **Subsecretaría de Integración y Ejecución de Resoluciones**, que verifica que se lleve a cabo correctamente el cumplimiento de las sentencias que dictan los tribunales agrarios entre otras

Los peritos y actuarios y demás personal de apoyo técnico y administrativo, tendrán que cumplir los requisitos que establece la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y deberán acatar sus disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones.

Al respecto, es importante mencionar la existencia del Reglamento de Selección e Incorporación de Personal de los Tribunales Agrarios, de 25 de agosto de 1993, al que ya se había hecho referencia con antelación, pero lo reiteramos en virtud de que es fundamental para entender el inicio de una verdadera carrera judicial agraria, ya que con su aplicación, se establecen los lineamientos necesarios para la designación de funcionarios judiciales, por medio de concursos públicos, en los que se elige a los aspirantes que cuenten con las mayores y mejores aptitudes para aplicar la justicia agraria, además se busca que los seleccionados, cuenten con la mayor experiencia en la aplicación de las funciones jurisdiccionales.

De esta manera, se evita la designación favoritista de los funcionarios encargados de impartir justicia agraria y se toman en cuenta sus conocimientos y la permanencia que han tenido en el desempeño de ciertos cargos públicos, situación ésta, que ha contribuido al desarrollo de su vocación en la administración de justicia.

La carrera judicial, también llamada civil, política o legislativa, se entiende como un mecanismo de selección de personal que ha resultado favorable, ya que fomenta la especialización en la materia de interés y además propicia la competencia entre los profesionistas que se desarrollan en la misma rama del derecho, con lo que indudablemente se aumenta y mejora el nivel que todo juzgador debe tener. También se crea un ambiente de seguridad para los jóvenes egresados de las universidades, pues cuentan con amplias posibilidades de ir escalonando progresivamente hasta llegar al de mayor grado o jerarquía.

Finalmente, podemos concluir que la creación de los tribunales agrarios en 1992, ha sido muy favorable, pues a diez años de existir, "han justificado plenamente su establecimiento, ya que en la medida de lo posible han dado satisfacción a la necesidad de justicia; hoy por hoy, miles de campesinos acuden convencidos de que sus demandas son atendidas y cumplidas. En razón de ello, los Tribunales Agrarios brindan tutela jurídica efectiva a los

sectores más vulnerables del medio rural mexicano, y se consagran como una clara expresión del Estado de Derecho"⁴⁶.

3.3 ATRIBUCIONES

Al hablar de las atribuciones de los Tribunales Agrarios, nos referimos a los derechos y obligaciones que la ley les confiere, con la finalidad de que cumplan de manera efectiva con sus fines, de esta manera, queda delimitado perfectamente su campo de acción, que los distingue de otros órganos.

En este sentido, el Estado tiene una participación decisiva, ya que es el responsable de cubrir las necesidades de la colectividad y para ello, tendrá que determinar qué clase de atribuciones le otorgará a cada uno de los órganos jurisdiccionales y administrativos con los que cuenta.

Así, son atribuciones del Tribunal Superior Agrario, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de los tribunales agrarios, las siguientes:

- a).-Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta Ley;
- b).-Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca;
- c).-Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores;
- d).-Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los tribunales unitarios,

⁴⁶ Muñoz López, Aldo Saúl. Op. Cit., pp. 36.

cuál de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en que la ausencia no exceda de 15 días, el Tribunal Superior podrá autorizar para que los supla el secretario de acuerdos adscrito al tribunal unitario de que se trate;

e).-Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;

f).-Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios;

g).-Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;

h).-Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

i).-Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad;

j).-Aprobar el Reglamento Interior de los tribunales agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y

k).-Las demás atribuciones que le confieran ésta y otras leyes.

Las atribuciones antes mencionadas, se refieren básicamente a cuestiones de orden administrativo, que a diferencia de las atribuciones de tipo jurisdiccional, no están encaminadas a la resolución de los conflictos que en materia agraria se plantean.

De esta manera, el Tribunal Superior Agrario, cumple con las funciones y atribuciones que le confiere la Ley. Se encarga de distribuir, coordinar, dirigir y vigilar que los tribunales unitarios cumplan correctamente con sus funciones

en la impartición de justicia agraria y por su parte, los tribunales unitarios cumplen con sus atribuciones administrativas al acatar las disposiciones dictadas por el Tribunal Superior, respecto a la distribución de personal, de los recursos materiales y financieros, entre otras medidas.

Es por ello que los asuntos de carácter administrativo, se resuelven por el Presidente y los magistrados que integran el Tribunal Superior Agrario, de acuerdo a las facultades que la LOTA les confiere.

Entre las facultades administrativas del Presidente del TSA, se encuentran la de formular y disponer del presupuesto de egresos de los tribunales agrarios, que debe distribuir entre los mismos de manera equitativa, en base a las necesidades de cada tribunal; nombrar y remover a los servidores públicos del Tribunal, entre otras.

Los magistrados que integran el TSA, junto con el presidente del mismo, decidirán en pleno sobre ciertas cuestiones administrativas de los tribunales agrarios. Determinarán el número y límites que tendrán los distritos y sedes de los tribunales agrarios, que como ya lo hemos mencionado con antelación, actualmente existen 49 tribunales y 5 subsedes, distribuidos en toda la República. Es importante mencionar que todas las determinaciones que al respecto sean tomadas en pleno por el TSA, deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Los magistrados del TSA, también están facultados para cambiar de distrito a los magistrados de los tribunales unitarios, respetando siempre la inamovilidad en sus funciones, si es que fueron ratificados por el Senado de la República. Los magistrados de los tribunales agrarios, tienen la protección de que solo podrán ser removidos de su cargo en caso de cometer alguna falta grave en el ejercicio de sus funciones, siguiendo el mismo procedimiento que se establece para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, en la Ley Orgánica respectiva.

El TSA, resolverá las cuestiones relacionadas con la suplencia de ausencias, encomendando al magistrado supernumerario que considere conveniente para cubrir la ausencia del magistrado numerario, aunque existe la posibilidad, de que dicha ausencia, pueda suplirse por el Secretario de Acuerdos adscrito al tribunal unitario de que se trate, cuando la ausencia no exceda de 15 días, según lo dispuesto en la fracción VI del artículo ocho de la LOTA.

Otra de las atribuciones de carácter administrativo que tiene el TSA, es que los magistrados que lo integran, decidirán quién de entre ellos mismos lo presidirá por el período de tres años, con la posibilidad de ser reelecto, aunque la LOTA, no especifica por cuantas veces.

De lo anterior, concluimos que el TSA, tiene jurisdicción federal y es un órgano colegiado, a diferencia de los tribunales unitarios, que actúan solo en un espacio territorial, de acuerdo al distrito que les haya sido asignado y son órganos unitarios, como su nombre lo indica, debido a que están a cargo de un solo magistrado.

Las atribuciones de carácter administrativo que se han comentado, así como los manuales de organización, circulares y acuerdos del pleno, coadyuvan diariamente al mejor cumplimiento de las atribuciones jurisdiccionales de los tribunales agrarios, a las que más tarde haremos referencia.

PROCURADURÍA AGRARIA

La **Procuraduría Agraria** es una institución de servicio social, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectoriado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Tiene funciones de *ombudsman* para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o la representación legal, promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario, que se traduzcan en bienestar social.

El artículo 136, fracción IV de la Ley Agraria, establece como atribución de la Procuraduría: *"prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes"*.

Con lo anterior, el legislador estableció para la Procuraduría la función clara y concreta de ser *defensor del pueblo*, en la materia agraria.

Dicha función de *ombudsman* ha sido tan importante, que en el Reglamento Interior de la Procuraduría, se establece que anualmente se debe presentar ante

el Presidente de la República, un informe de las recomendaciones que se hayan formulado y los efectos que hayan causado.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha considerado a la Procuraduría Agraria, como el *ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios que se le deben turnar para su trámite y determinación jurídica.

Así, la nueva legalidad agraria es una realidad y la acción del Estado se orienta a brindar seguridad jurídica y a garantizar equidad y justicia para los campesinos de México. Es allí donde la Procuraduría Agraria debe constituirse en instrumento eficaz de la justicia y coadyuvante en una amplia gama de actividades orientadas al desenvolvimiento integral del agro.

Dentro de los Programas relacionados con la justicia y la legalidad, la Procuraduría tiene la obligación de proporcionar orientación de carácter legal a los sujetos agrarios, con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus prerrogativas, o bien, para defenderlos contra actos que vulneren sus derechos individuales o colectivos; con ese propósito, se brindó el apoyo necesario para la formulación de demandas, comparecencia a audiencias, ofrecimiento y desahogo de pruebas e interposición de recursos.

Asimismo, se han realizado acuerdos de colaboración con organizaciones campesinas y de igual forma, se han firmado convenios con instituciones académicas, para instrumentar programas y acciones de servicio social agrario mediante el apoyo de pasantes universitarios.

En cuanto hace a los problemas legales que aquejan a los campesinos, la Procuraduría actúa de oficio o a petición de parte, como representante legal de los sujetos agrarios ante las autoridades judiciales o administrativas.

El Tribunal Superior Agrario ha colaborado en coordinación con la Procuraduría Agraria, para el cumplimiento de sus fines, participando en diversos grupos de trabajo interinstitucionales, tales como el Comité Jurídico del Sector Agrario.

Con la intervención de la Procuraduría en los conflictos de los campesinos, ha demostrado que la proporción tan alta de asuntos conciliados, evitó la tramitación judicial que es, en muchos casos, onerosa, tardada e insatisfactoria para las partes. Sólo en el caso de algunos conflictos que no son resueltos por la vía conciliatoria, se acude al arbitraje.

Por otra parte, el reglamento interno de los ejidos y el estatuto de las comunidades, contienen los elementos básicos de organización social y económica de los núcleos agrarios y permiten prevenir controversias entre sus integrantes; por esta razón, la Procuraduría brinda asesoramiento a los campesinos en su elaboración, tomando en cuenta sus necesidades específicas y peculiaridades propias, así como sus usos y costumbres.

Además, un contacto permanente y estrecho entre los niveles directivos del Programa, la Secretaría de la Reforma Agraria, el INEGI, el RAN y nuestra Institución, es esencial para lograr los objetivos y metas propuestas; más aún, por la decisión de incorporar al Procede a las comunidades y colonias agrícolas.

La Procuraduría Agraria, ha contribuido también a la ejecución de acciones que tienen como objetivo elevar el nivel de vida y propiciar el bienestar social de los campesinos, mediante su asesoramiento en tareas de organización y capacitación para el mejor aprovechamiento de recursos y su integración en esquemas superiores de organización. Las principales acciones realizadas en esta materia, están representadas por proyectos sobre constitución de uniones de ejidos de interés colectivo y sociedades de producción rural, entre otras.

Los apoyos también se han manifestado en la gestoría para la obtención de concesiones, autorizaciones y licencias, así como para financiamiento, inversión, uso de tecnología y asistencia técnica a proyectos productivos de vivienda y desarrollo urbano.

La Procuraduría ha contribuido a la elaboración de manuales para constituir y regular el funcionamiento de las unidades de producción y servicios en parcelas con destino específico: para la mujer campesina, para el desarrollo integral de la juventud y la parcela escolar.

En la Procuraduría, también se fomenta la investigación, el análisis y la reflexión, ya que ha venido editando la revista "*Estudios Agrarios*", que contiene temas fundamentales de la problemática del agro nacional, y se continúa con la publicación de la serie "*Crónicas de casos*", que reseñan los procesos de regularización y certificación de la tenencia de la tierra. Además de lo anterior, la Procuraduría, ha desarrollado un programa de capacitación, dirigido a los abogados y visitantes agrarios, para mejorar el servicio del personal y contribuir además a la preparación técnica y práctica de los sujetos agrarios.

De esta manera, la Procuraduría ha cumplido su propósito, coadyuvando con las demás instituciones públicas en la ampliación de acciones de capacitación y de esta manera se ha fortalecido la coordinación con las organizaciones campesinas, para la formación de instructores que continuarán esos procesos en los núcleos agrarios.

La Procuraduría se ha fortalecido con el desarrollo de proyectos, planes y programas que han contribuido al mejor cumplimiento de sus funciones. Así por ejemplo, el Comité Permanente de Control y Seguimiento (Copecose), se ha constituido como la instancia de participación plural de la Procuraduría, que funciona tanto a nivel central como a través de comités estatales. Se orienta a mantener un contacto directo con las organizaciones campesinas, con quienes se analizan y plantean alternativas viables sobre promociones y diversos temas agrarios, y se formulan las bases esenciales de acciones y apoyos.

Finalmente cabe decir que el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, depende en gran parte del conocimiento que tengan los sujetos agrarios como destinatarios de los servicios y beneficios que presta la Procuraduría, particularmente quienes se encuentran en situaciones de mayor limitación cultural, social y económica y que, por sus propias condiciones de marginación, carecen de elementos de defensa frente a la violación o el simple desconocimiento de sus derechos. Es por ello que la Procuraduría debe llevar orientación, asesoría legal y alternativas de solución al lugar en que se originan los problemas.

El Registro Agrario Nacional, también cumple una función importante en materia agraria. Es un organismo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria y su función es llevar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad de los documentos de la aplicación de la Ley Agraria.

CAPITULO CUARTO

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

4.1 DIFERENCIA ENTRE COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.

En general, dentro de la ciencia del derecho procesal, los conceptos de *competencia y jurisdicción*, han provocado enorme confusión y sin ser correcto, se han empleado incluso como sinónimos.

La palabra jurisdicción, gramaticalmente significa "*poder estatal para juzgar*", de lo que se desprende que es el Estado precisamente el responsable de la administración e impartición de justicia.

En este orden de ideas, el Estado, como la organización jurídico-política que se integra con la población, que a su vez se encuentra establecida en un territorio determinado y que cuenta con una forma de gobierno, distribuye las actividades que tiene obligación de realizar, entre los órganos que tiene a su cargo, para cumplir así con la impartición de justicia de una manera pronta y expedita, tal como lo establece nuestra Carta Magna en su artículo 17, que en su párrafo segundo dice: "*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...*"

De esta manera, el Estado se encuentra dividido para el cumplimiento de sus funciones en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 49 constitucional, que establece lo siguiente: "*El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...*"

El Poder Legislativo, se encarga de legislar, el producto característico de su actividad es la ley; el Poder Judicial se encarga de resolver las controversias que le son planteadas, su actividad primordial consiste en "*decir el derecho*"; por su parte, el Poder Ejecutivo se encarga principalmente de la función administrativa.

En cuanto se refiere a la función jurisdiccional, ésta se encuentra a cargo de los Tribunales Jurisdiccionales, que la cumplen a través de los jueces y magistrados.

En materia agraria, el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, son los encargados de impartir la justicia agraria por medio de los magistrados.

Con lo anterior queda claro que la jurisdicción, es la facultad que otorga el Estado, a través de la ley suprema, a determinados órganos jurisdiccionales para que tengan la potestad de resolver controversias al dictar sus resoluciones, aplicando para ello su criterio, que sin lugar a duda, tendrá que sujetarse a ciertos lineamientos jurídicos, como el de igualdad en las partes, imparcialidad por parte del juzgador, entre otros.

También los órganos jurisdiccionales estarán facultados para hacer cumplir sus resoluciones, incluso por medio de la fuerza pública si fuere necesario.

Podemos entonces señalar como elementos característicos de la jurisdicción los siguientes:

-Primero.- se trata de una actividad que deriva del Estado, como primer responsable de satisfacer las necesidades de la colectividad. Para cumplir tan importante cometido, el Estado delega dicha obligación y la distribuye entre sus órganos jurisdiccionales dependientes, para agilizar y perfeccionar la actividad jurisdiccional, encaminada a la solución de controversias;

-Segundo.- el órgano encargado de la actividad jurisdiccional, tendrá facultades para resolver controversias, pero con una limitante muy importante, la ley, a quien debe apegarse al dictar todas sus resoluciones.

-Tercero.- además de los órganos jurisdiccionales dependientes del Estado, podrán actuar también los árbitros en la solución de controversias, como particulares dotados de facultad jurisdiccional para resolver controversias, cuando la propia ley así lo permita. De esta manera, el arbitraje coadyuvará en el cumplimiento de la actividad jurisdiccional del Estado.

Con base en los anteriores elementos, coincidimos con el concepto del profesor Carlos Arellano García, quien nos indica que la jurisdicción, "es el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de

alguno de sus órganos o por medio de árbitros, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia.”⁴⁷

Así, la jurisdicción representa una actividad soberana, que emana del Estado, y que lleva implícitos los siguientes elementos: “*notio*, que permite al juzgador conocer del litigio; *vocatio*, que lo faculta para convocar a las partes, obligándolas a comparecer ante su autoridad; *coertio*, que le permite proveer en forma coactiva al cumplimiento de sus resoluciones; *judgitum*, que le confiere la potestad de dictar sentencia, el acto crucial de la misión jurisdiccional, y *executio*, que le autoriza a imponer, con el auxilio de la fuerza pública, la ejecución de sus determinaciones, señaladamente de la sentencia.”⁴⁸

En relación a la competencia, diremos que ésta es el límite de la jurisdicción, ya que determina con exactitud cuáles son los asuntos que va resolver cada uno de los órganos jurisdiccionales.

Así, la competencia se entiende como la aptitud que tienen los órganos del Estado, encargados de la actividad jurisdiccional, para desempeñar las funciones que les son atribuidas, en relación al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. De esta manera, la competencia divide y distribuye la jurisdicción entre los diversos órganos jurisdiccionales que integran el Estado.

Por tanto, de acuerdo a lo ya comentado, debemos entender que jurisdicción y competencia no son, bajo ninguna consideración, términos iguales, por el contrario, cuentan con características propias que los distinguen perfectamente. La jurisdicción forma parte de la competencia y ésta a su vez también forma parte de aquella, con lo que es claro entender que usamos la jurisdicción en términos generales y la competencia para hacer determinaciones concretas; por tanto, puede existir jurisdicción sin que haya competencia, pero ésta última, no puede existir sin la primera, pues no tendría razón de ser.

⁴⁷ Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa. México, 1997. pp. 347.

⁴⁸ García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. México, 1993. pp. 211.

Al respecto, es clara la opinión del profesor Arellano García, quien especifica que "la competencia jurisdiccional es la aptitud derivada del derecho objetivo que se otorga a un órgano estatal para ejercitar derechos y cumplir obligaciones, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional dentro de los límites en que válidamente puede desarrollarse esa aptitud."⁴⁹

Dicho lo anterior, la competencia otorga al órgano jurisdiccional la posibilidad de poder actuar, de aplicar el derecho respecto a determinados asuntos. Pero debemos tener presente que la competencia no se presume, tiene que estar determinada en una disposición legal, para que pueda ser válida.

Concluyendo, respecto a la diferencia entre jurisdicción y competencia, decimos que la primera constituye la facultad que el Estado otorga a los órganos jurisdiccionales para administrar justicia, mientras que la segunda representa el límite de la actividad jurisdiccional, al determinar de qué asuntos podrá conocer cada juez o magistrado específicamente, para que la resolución que dicten sea legalmente válida.

En relación a la materia agraria, la jurisdicción se deposita a partir de la reforma constitucional al artículo 27 en 1992, en los tribunales agrarios, que como ya se mencionó en páginas anteriores, gozan de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos, según se establece en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que al respecto señala: "*... para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados...*".

A partir de 1992, los tribunales agrarios llegaron a sustituir a las anteriores autoridades agrarias (Presidente de la República, Secretario de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria, Gobernadores de los Estados, Comisiones Agrarias Mixtas), y cambiaron también el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional que existía anteriormente.

Así, la nueva justicia agraria se imparte de una manera distinta, con un procedimiento basado en principios como la oralidad, intermediación, celeridad, concentración, verdad material, entre otros, con el objeto de facilitar el acceso a la justicia por parte de los sujetos agrarios.

⁴⁹ Arellano García, Carlos. Op. Cit., pp. 363.

En este sentido, la jurisdicción agraria esta a cargo de los tribunales agrarios y deriva de la norma constitucional, que en el multicitado artículo 27, en su fracción XIX señala: "...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 relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades...".

En esta parte del artículo, se establece la facultad general que los órganos jurisdiccionales agrarios tendrán para conocer y resolver todos los asuntos que tengan que ver con la tenencia de la tierra ejidal y/o comunal y además se establece que los asuntos que versen sobre este tema, serán de carácter federal; esto nos indica que acertadamente, se le esta dando a los conflictos del campo mayor atención e importancia, situación que indudablemente favorece el ejercicio de la función jurisdiccional en materia agraria.

De esta manera queda establecida la jurisdicción del Tribunal Superior Agrario (con sede en el D.F.) y de los Tribunales Unitarios Agrarios (diseminados en toda la República), que integran el órgano jurisdiccional encargado de impartir justicia agraria.

Por otro lado, en lo que respecta a la competencia, tenemos que, para su estudio, se han establecido diversos criterios, propuestos tanto por la ley como por la doctrina.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su artículo 144, establece cuatro criterios para analizar la competencia, al determinar lo siguiente: "*La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.*"

La competencia por *materia*, se determina de acuerdo a la naturaleza de la relación jurídica que se somete a consideración del juzgador, es decir que se estará a las normas sustantivas del caso concreto, así por ejemplo, existe competencia civil, penal, fiscal, agraria, administrativa, etcétera.

En materia agraria, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles (Art. 2 LA), situación que ha generado conflictos, pues en algunos casos, las disposiciones contenidas de la legislación de ambas materias, resultan contradictorias o insuficientes.

A manera de ejemplo, podemos hablar de la *sucesión*, figura que en materia agraria, tiene un procedimiento distinto al contemplado en el orden común. Más a pesar de ello, los jueces civiles, sin ser competentes, conocen de los asuntos que les son planteados en materia de sucesión sin tomar en consideración que los casos en que se involucren bienes agrarios como parte de la sucesión, deben tramitarse por cuerda separada; es decir que se tienen que desarrollar dos procedimientos distintos, uno ante el tribunal civil y otro ante el tribunal agrario que corresponda.

Otro tema que ha causado confusión respecto a la aplicación de la competencia en materia civil y agraria, es el de *límites de tierras*, en el que debe quedar claro que cuando se trate de tierras ejidales o comunales que se encuentren en conflicto por límites, el competente para conocer y resolver dicho conflicto será el tribunal agrario correspondiente; pero cuando se trate de un conflicto por tierras que no sean de carácter comunal o ejidal, la competencia será de los tribunales civiles, sin importar que un núcleo ejidal sea parte de la controversia, pues aquí no estamos hablando de tierras ejidales o comunales y por tanto no se trata de un conflicto de límites de tierra sino de un caso de invasión, contra lo que procede la acción de reivindicación e incluso se puede promover el despojo en materia penal. En este caso no se atiende a la calidad de los sujetos, sino a la calidad de la tierra que está en conflicto.

En la competencia por *cuantía*, se atiende al valor económico que representa la relación jurídica que es sometida a la determinación del órgano jurisdiccional. En materia agraria, este criterio no se aplica, ya que los tribunales agrarios resuelven cualquier asunto que se relacione con la tenencia de la tierra, sin importar la cuantía que represente.

La competencia en función del *grado*, se establece de acuerdo a la importancia del asunto, es decir que se considera el sistema de organización que el Estado haga de los órganos jurisdiccionales en orden de importancia, en el que encontramos órganos superiores e inferiores, de lo que se deriva la primera y segunda instancia, es por ello que a este tipo de competencia, también se le denomina jerárquica o de primera y segunda instancias.

Finalmente la competencia por *territorio*, se establece tomando en cuenta la extensión geográfica y la distribución política que de los órganos encargados de impartir justicia se tenga en el ámbito federal, local y municipal.

Determinado el ámbito de competencia por territorio, el juzgador podrá ejercer libremente su función en el espacio que le corresponde.

“Desde luego, hay competencias coexistentes en virtud del territorio, sea que se trate de órganos de diverso orden jurisdiccional, sea que se trate de órganos del mismo orden que puedan actuar en un solo espacio territorial”; ante esta circunstancia, se aplica otro criterio más para solucionar el problema de la coexistencia, que es el *turno*, en virtud del cual se determinan los asuntos que corresponde conocer a cada uno de los jueces o magistrados, tomando en cuenta el momento en que el asunto es presentado ante el órgano jurisdiccional para su resolución, con la finalidad de mantener un equilibrio en el número de asuntos que le corresponda resolver a cada uno de ellos.

Otro criterio que frecuentemente se utiliza para establecer la competencia, es el de la *conexidad*, que se presenta cuando existen vínculos estrechos entre dos o más asuntos, por lo que resulta conveniente que se determine la resolución por un solo juzgador y no por varios, debido a que guardan estrecha relación entre sí. En estos casos, se presenta la acumulación de procesos y el juez que conozca del asunto de mayor cuantía, adquiere competencia para conocer de los demás que son de menor cuantía.

Existen además de los anteriores otros criterios que se pueden aplicar para determinar la competencia. Así por ejemplo, el profesor Carlos Arellano García considera criterios como el de competencia por elección de las partes y el de recusación o excusa, que se presentan cuando no se aplica ninguno de los criterios que en líneas anteriores se explicaron.

Es importante aplicar el criterio de competencia adecuado para cada caso, ya que de esta manera, se evitarán conflictos por incompetencia.

4.2 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

4.2.1 ORDINARIA

Como ya se ha dicho en páginas anteriores, los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia en materia agraria, son los tribunales agrarios, que se integran por un Tribunal Superior Agrario y 49 Tribunales Unitarios Agrarios.

Siguiendo los criterios de clasificación de la competencia por materia, grado y territorio, expondremos brevemente la competencia del Tribunal Superior Agrario, que es el órgano de mayor jerarquía en materia agraria.

La competencia por *materia* del Tribunal Superior Agrario, se establece en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que se refiere a la resolución de controversias en las que se traten temas relacionados con la tenencia de la tierra de carácter ejidal o comunal y de la pequeña propiedad.

De manera más concreta, la Ley Agraria, en su título décimo, establece que los juicios agrarios, son aquellos que están encaminados a la resolución de los conflictos que surjan por la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria, que se refieren a todo lo que tenga que ver con la propiedad ejidal, comunal y la pequeña propiedad.

En el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se reglamenta la competencia del Tribunal Superior Agrario, que se refiere a las siguientes materias:

- 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;
- II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;
- III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;
- IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;
- 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.
- 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; y

VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

Son éstos los asuntos que el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer y resolver, según el criterio de la materia, razón por la cual, sus sentencias tendrán fuerza obligatoria. Mas adelante se hará referencia a cada uno de los puntos anteriores, para conocerlos más ampliamente.

En cuanto hace a la competencia por *territorio*, en materia agraria se determina por el TSA, es decir que aunque la Constitución establece una jurisdicción federal para los asuntos en materia agraria, ésta se encuentra limitada por la competencia que tiene cada tribunal unitario, así lo indica la LOTA, que en su artículo cinco establece que la República se dividirá en distritos y que el límite de cada uno será fijado por el TSA, que además tendrá la facultad de modificarlos en cualquier momento.

La distribución en distritos agrarios, se hará tomando en consideración las necesidades de los campesinos que demandan justicia agraria, las condiciones geográficas y la carga de trabajo de cada región, de tal suerte que algunos Estados de la República, podrán contar con más de un distrito y de igual forma pueden existir sedes alternas. De esta manera se entiende el hecho de que en algunos asuntos agrarios existan conflictos de competencia entre los distritos agrarios en relación al territorio, esto debido a la existencia de ejidos cuya extensión se encuentra enclavada entre dos distritos. En este sentido, la primera idea que nos cruza por la mente es que ambos distritos tendrán competencia para dirimir el conflicto agrario que les ha sido planteado; sin embargo, solo un distrito es el que tiene que resolver el asunto, pues no puede desarrollarse el mismo proceso en dos tribunales unitarios distintos.

Ante dicho conflicto, el criterio que ha sido aplicado por el TSA para resolver los conflictos de competencia entre los TUA, por razón del territorio, no es el del turno ni el que se determina en función del que haya conocido primero del asunto. En vista de que ninguno de los criterios anteriores es aplicable, el TSA reiteradamente ha resuelto los conflictos de competencia por territorio, aplicando el criterio de que debe conocer del asunto el TUA en cuya jurisdicción se ubique el principal asentamiento humano del núcleo ejidal en cuestión.

Al respecto existe en el TSA una jurisprudencia, que a la letra dice:

**Jurisprudencia del Pleno
del Tribunal Superior Agrario 1/2002**

CONFLICTO DE COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. CRITERIOS PARA RESOLVER EL.- *La regla que establece la competencia por territorio para los Tribunales Unitarios Agrarios, se encuentra contenida en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es decir, que dichos tribunales conocerán de las controversias que se les planteen en relación con las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción: sin embargo en los casos en los que un núcleo agrario se encuentre localizado en jurisdicciones territoriales de dos o más tribunales unitarios, el competente será aquél en cuya jurisdicción se ubique el principal asentamiento humano del núcleo agrario; aun cuando la fracción III del artículo 24 del Código Federal de Procedimientos Civiles, -de aplicación supletoria en materia agraria- establezca que: "...Si las cosas estuvieren situadas en o abarcaren dos o más circunscripciones territoriales, será competente el que prevenga en el conocimiento del negocio." En virtud de los principios de inmediación, agilidad, prontitud y expedición que deben privar en la impartición de justicia en el campo.*

Es importante mencionar que el TSA, tendrá competencia en todo el territorio nacional, ya que podrá conocer de todos los conflictos alrededor de la República, siempre y cuando estén dentro de la materia que le corresponde conocer, respetando siempre la competencia por materia que tienen los TUA.

La competencia del TSA, en razón del *grado*, hace referencia a la división jerárquica que existe entre éste y los TUA.

Aunque el proceso agrario es uni-instancial, por excepción, el TSA como órgano superior en materia agraria, conocerá en segunda instancia del recurso de revisión, que procederá, según lo establece el artículo 198 de la Ley Agraria en los siguientes casos:

- a).- En conflictos relacionados con límites de tierra entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o entre uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- b).- Controversias en las que se reclame la restitución de tierras ejidales;

c).- En los asuntos en los que se reclame la nulidad en contra de las resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

En estos casos excepcionales, el TSA, revisará las resoluciones emitidas por los TUA, con la finalidad de subsanar los errores que se hayan cometido, modificando, revocando o bien confirmando dichas resoluciones.

Además de los casos anteriores que establecen la competencia del TSA en razón del grado, también el artículo 10 de la LOTA, establece otra competencia por grado, que se refiere a la **facultad de atracción** que el TSA tiene respecto de aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten. Dicha facultad se ejercerá de oficio o bien a petición del Procurador Agrario y en ambos casos deberá fundarse correctamente.

Esta facultad, implica una relación de jerarquía, ya que es el TSA, como órgano superior en materia agraria, el que sustituye a los TUA como órganos inferiores, en el conocimiento de ciertos asuntos que son de suma importancia o trascendencia social.

Para determinar en qué casos el TSA deberá hacer valer la facultad de atracción, tendrá que tomar en consideración a las partes que actúan en el juicio, o bien el tema que es objeto de la controversia, para determinar si efectivamente el caso amerita ser desprendido del conocimiento del TUA que corresponda, para hacerlo del conocimiento del TSA.

Aunque no existen reglas concretas que indiquen de qué manera se llevará a cabo la facultad de atracción, el RITA, establece en sus artículos 16 y 17, que una vez que el TSA resuelva hacer valer su facultad de atracción, tendrá que notificar al TUA que corresponda dentro de las 24 horas siguientes al día en que se haya tomado la resolución y también se notificará personalmente a las partes. Una vez que se cierre la instrucción, el TUA remitirá el expediente original en estado de resolución al TSA, que podrá solicitar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia que considere necesaria, con la finalidad de llegar al conocimiento de la verdad. En el supuesto de que la facultad de atracción no este correctamente fundada o bien que al revisar el expediente el TSA, determine que no procede, el expediente se regresará el expediente al TUA que corresponda.

Sergio García Ramírez, señala al respecto que es "natural que el TSA atraiga el conocimiento de un asunto para resolver problemas jurídicos o sociales de

grave complejidad, o para establecer el sentido de las resoluciones de la justicia agraria en una serie de casos, hasta integrar jurisprudencia, superando los límites rigurosos que marca la competencia...”; de esto entendemos que en su opinión, la facultad de atracción que ejerce el TSA, sirve también para establecer jurisprudencia, (que es otra de las facultades que tiene el TSA, de la que trataremos más adelante) ya que si únicamente conociera del recurso de revisión, no podría tener contacto con los asuntos de importancia sobre los que se presentan contradicciones o irregularidades y que es fundamental para la justicia agraria que sean resueltos de manera correcta y breve.

Finalmente cabe mencionar, que el conocimiento por atracción en materia agraria, no es una obligación a cargo del TSA, por el contrario es una facultad potestativa que estará sujeta a la consideración del propio Tribunal Superior.

Por otra parte, también en razón del grado, el TSA es competente para conocer de la excitativa de justicia, que sin ser un recurso propiamente evita que los tribunales agrarios desatiendan los asuntos que les corresponda resolver.

Tiene como finalidad hacer que los magistrados de los tribunales agrarios cumplan con sus obligaciones en los términos y plazos que la legislación agraria claramente establece, ya sea para dictar sentencias, formular el proyecto de la misma o para que sustancie el procedimiento del juicio agrario, y en este sentido, la función del TSA consiste en ordenar dicho cumplimiento.

De acuerdo a lo establecido en el RITA, la excitativa de justicia puede presentarse ante el tribunal unitario o directamente ante el Superior y los magistrados en contra de quienes se ha recibido la queja, estarán obligados a presentar un informe del cumplimiento de sus obligaciones, en el que podrán incluir toda clase de pruebas que consideren pertinentes para acreditar sus declaraciones, de lo contrario, se tomarán como ciertas las imputaciones en su contra.

El escrito en el que se presente la excitativa de justicia, deberá contener como datos fundamentales, el nombre del magistrado y la actuación omitida.

“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, trátese del mismo que dictó la determinación impugnada, trátese 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".⁵⁰

Por otra parte, tenemos el establecimiento de **jurisprudencia**, que también corresponde al TSA, en razón del grado de jerarquía superior que guarda respecto de los TUA.

La jurisprudencia, como fuente de creación del derecho, permite una clara interpretación de las disposiciones legales, logrando con ello proporcionar mayor seguridad jurídica en la aplicación de la ley.

En materia agraria, la jurisprudencia tiene características bien definidas. En principio, se trata de una jurisprudencia que busca la justicia social, ya que las normas que interpreta, complementa y aplica, están encaminadas a resolver controversias planteadas por la población campesina, que constituye un conglomerado económicamente débil, que reclama justicia en la tenencia de la tierra, por ser ésta su único medio de subsistencia.

Por otra parte, la jurisprudencia es diversa en cuanto a su origen, ya que puede ser emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Superior Agrario.

El artículo 27 fracción XIX, de nuestra Carta Magna, establece la creación de los tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus resoluciones. Con lo anterior, se les otorga también la facultad de emitir jurisprudencia, ya que dicha actividad contribuye al mejor desempeño de la impartición de justicia agraria.

Dicho lo anterior, corresponde al TSA, en términos del artículo 9 fracción V de la LOTA, la creación de jurisprudencia, que requerirá para ser obligatoria, de cinco sentencias pronunciadas en un mismo sentido, sin ser interrumpidas por otra en contrario y tienen que ser aprobadas por cuatro magistrados como mínimo.

Cumpliendo con lo anterior, la jurisprudencia que emita el TSA, tendrá carácter obligatorio para los TUA, desde el momento en que sea publicada en Boletín Judicial Agrario.

⁵⁰ García Ramírez, Sergio. Op. Cit., pp.249.

Cuando existan tesis contradictorias en los diversos TUA, el TSA determinará cuál será la tesis que deba prevalecer, sin que esto afecte la sentencia dictada en los casos concretos en los que haya ocurrido la contradicción.

Por su parte, el RITA en su artículo 19 establece los lineamientos para el establecimiento de la jurisprudencia, a saber:

- El magistrado ponente de la primera de las cinco sentencias que formen la jurisprudencia, propondrá el texto de la misma al Tribunal Superior para su consideración y aprobación en su caso;
- La referencia a cada una de las cinco sentencias que integren la jurisprudencia, contendrá el número y datos de identificación del expediente, la fecha de la sentencia, el número de votos aprobatorios en relación con el número de magistrados presentes, el nombre del magistrado ponente y del secretario proyectista;
- La jurisprudencia será firmada por el Presidente y el Secretario General de Acuerdos;
- Establecida la jurisprudencia, se comunicará a los tribunales unitarios por el Secretario General de Acuerdos;

Así, ha quedado establecido el procedimiento que se debe seguir para la creación o modificación de jurisprudencia hecha por el TSA, que requerirá de un quórum de cinco magistrados para tratar dicho asunto, que sin lugar a dudas es de gran importancia para la materia agraria.

Al respecto, compartimos la opinión del Doctor Sergio García Ramírez, primer presidente del TSA, que señaló en su informe anual de labores que “la jurisprudencia no menoscaba la seguridad jurídica, sino la afianza; permite que haya un solo criterio de interpretación de las normas, en vez de tantos como tribunales existan”.

Según lo establece el RITA, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se encargará de recopilar toda la información respecto a la jurisprudencia que en materia agraria se haya integrado, con la finalidad de llevar un registro de la cantidad de jurisprudencia que se emite por el TSA.

Finalmente, el TSA tiene competencia para resolver sobre los conflictos de competencia que existan entre los TUA, determinando qué tribunal será

competente para conocer y resolver el asunto; y conocerá también de los impedimentos y excusas de los magistrados de los tribunales agrarios.

Al respecto, la LA dispone, que las actuaciones de un tribunal incompetente serán nulas de pleno derecho, excepto cuando se trate de la incompetencia por razón del territorio, con lo que se entiende que será válido todo lo actuado en materia procesal del órgano incompetente, pero no solo eso, sino que además, en caso de que se haya dictado sentencia, también ésta será igualmente válida.

En este sentido, la cuestión competencial es un asunto de primer orden, ya que influye de manera directa en el desempeño de la administración de justicia y debe resolverse de manera rápida y eficaz.

De esta manera, lo más importante para evitar conflictos de competencia entre los tribunales agrarios, es que el juzgador al recibir un asunto, inmediatamente verifique si es o no competente para conocerlo y resolverlo. Pero debido a que este razonamiento lógico jurídico no se lleva a cabo en todos los casos, es que existen conflictos de competencia.

“La competencia se propone por inhibitoria o por declinatoria. Se presenta aquélla cuando una de las partes pide al órgano considerado competente que se dirija al estimado incompetente a fin de que se inhiba de conocer la cusa y remita los autos al primero. Se plantea la declinatoria cuando la petición se formula al juzgador estimado incompetente, solicitándole cesar en el conocimiento y enviar las actuaciones al órgano que se considera competente”.⁵¹

En materia agraria, el artículo 169 de la LA, establece que la incompetencia en que incurra un tribunal agrario, podrá promoverse por las partes. En este sentido, al recibir un TUA inhibitoria de otro en que se promueva competencia y considerase debido sostener la suya, el mismo día deberá comunicarlo al tribunal competidor y remitirá el expediente con el oficio inhibitorio, con informe especial al TSA, quien decidirá en su caso la competencia.

En cuanto hace al tema de los impedimentos y excusas, cabe señalar que la LOTA, en sus artículos del 27 al 29, establece los casos en que los funcionarios estarán impedidos para conocer y resolver ciertos asuntos, en los casos que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Artículo 82).

⁵¹ García Ramírez, Sergio. Op. Cit., pp. 263.

Los impedimentos y excusas de los magistrados de los tribunales agrarios, se han establecido con el fin de evitar parcialidad en la resolución de controversias en materia agraria, logrando de esta manera mayor objetividad al descartar toda posible relación afectiva o inafectiva, que de manera subjetiva pudiera influir en las resoluciones dictadas por los magistrados de los tribunales agrarios.

“Existen varios motivos para impedir que el servidor público agrario conozca o participe en aquellos juicios en los cuales puede tener algún motivo que lo relacione como son: el interés personal, moral o material, directo o indirecto; parentesco, dependencia, subordinación, conflicto o animosidad o parcialidad manifiesta”.⁵²

El propio juzgador es quien tiene la obligación de manifestar el impedimento que tenga, por medio de la excusa, en la que debe explicar y fundamentar las razones de su impedimento. “Cuando no se excuse debiendo hacerlo o se excuse sin causa legítima, cualquiera de las partes puede acudir en queja al Tribunal Superior. Si éste encuentra justificada la queja impondrá la sanción correspondiente”.⁵³ Con lo anterior queda claro que es el TSA, quien calificará los impedimentos y excusas que presenten los magistrados y cuando se trate de un impedimento de un magistrado del TSA, el RITA, establece que éste no podrá participar en la deliberación ni en la decisión que se tome respecto a la excusa y en su lugar deberá actuar el magistrado supernumerario.

Los magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios de los tribunales agrarios no pueden ejercer su profesión, salvo en defensa propia y además están impedidos para ocupar cualquier otro cargo, ya sea de carácter público o privado, salvo que se trate de actividades de carácter docente.

A manera de conclusión, sólo diremos que el TSA será competente para conocer de los siguientes asuntos, de acuerdo al grado superior jerárquico que tiene:

1. Recurso de Revisión
2. Facultad de atracción
3. Excitativa de justicia
4. Establecimiento de Jurisprudencia

⁵² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III. UNAM, 1992. México. pp. 1334.

⁵³ Artículo 28 de la LOTA.

5. Resolver sobre las contradicciones de las sentencias que dicten los TUA
6. Impedimentos y excusas

Por último, es importante mencionar que el TSA, tiene facultad para inspeccionar que los TUA cumplan correctamente con sus funciones. Esta medida de carácter administrativo, también contribuye a una mejor impartición de justicia agraria, pues coloca a los TUA en un estado de subordinación frente al TSA, quien se encargará de establecer los mecanismos eficientes para lograr los fines relacionados con la función de vigilancia que le es otorgada por disposición legal. Es importante aclarar que dicha relación de subordinación corresponde única y exclusivamente a cuestiones de carácter administrativo, ya que en materia jurisdiccional, los TUA gozan de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

Así, el RITA, establece que las visitas de inspección serán de dos tipos: ordinarias y extraordinarias. Las primeras se realizarán una vez cada seis meses y las segundas, se efectuarán cuando el TSA lo estime conveniente.

La visita de inspección se comunicará por el Presidente del TSA al magistrado del TUA, mínimo con diez días de anticipación, para que el aviso de la visita se coloque en los estrados del tribunal que será visitado, con cinco días de anticipación, con el objeto de que los campesinos, abogados, funcionarios de la Procuraduría Agraria, servidores del tribunal y cualquier persona interesada en la inspección, tengan la posibilidad de exponer sus quejas y sugerencias, que el magistrado inspector tomará en consideración al rendir su informe correspondiente.

El magistrado visitador, al finalizar la inspección, levantará acta circunstanciada y rendirá un informe por escrito al TSA, en el que indicará el estado general en que encontró el tribunal visitado, con las observaciones que haya recibido, con el objeto de que se tomen en consideración para mejorar el servicio del propio tribunal, o de ser necesario, verificar con detalle su situación, en caso de que existan irregularidades.

Con lo anterior ha quedado establecida la competencia ordinaria y permanente del TSA, que tiene su fundamento constitucional en el artículo 27 y se desarrolla en la legislación agraria (LA, LOTA y RITA), que difiere de la competencia transitoria, que se refiere al tema llamado "rezago agrario", que a continuación trataremos.

4.2.2 TRANSITORIA

La competencia especial o transitoria que tiene el TSA, esta constituida por todos aquellos asuntos previstos por el Derecho Agrario que se aplicaba antes de la reforma agraria de 1992, y que quedaron en trámite, pendientes de resolución.

Los asuntos referidos, son el resultado del reparto de tierras que se reclamó durante largos años y a través de varias luchas. "El reparto agrario, se sustento en el hecho de la acumulación de tierras en unas cuantas manos y el despojo y la servidumbre impuestos a la gran mayoría de los trabajadores del campo. De aquí provino la inconformidad de los campesinos, que integraron el ejército de la Revolución Mexicana".⁵⁴

La necesidad de repartir la tierra de manera equitativa se plasmó en el texto constitucional del artículo 27, en el que se estableció como principio fundamental agrario, el reparto de tierras al pueblo campesino.

Para llevar a cabo esta importante labor, se establecieron las siguientes acciones agrarias:

- Restitución y
- Dotación de tierras, bosques y aguas
- Reconocimiento y Titulación de bienes comunales
- Ampliación de las dotaciones concedidas
- Creación de nuevos centros de población

Para los mismos efectos, se crearon instituciones que contribuyeron al cumplimiento del reparto agrario.

En principio, fue creada la Comisión Nacional Agraria (1915), que posteriormente fue sustituida por el Departamento Agrario, como instancia administrativa dependiente del Ejecutivo Federal, producto de la reforma constitucional al artículo 27, en 1934 y que en 1958 cambió por Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

⁵⁴ García Ramírez, Sergio. Op. Cit., pp. 237.

Más tarde, en 1974, debido a la necesidad de implementar los apoyos al campo y con la influencia de la Ley Federal Agraria, el Departamento de asuntos Agrarios y Colonización, se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los planes y programas de apoyo al campo, fueron variando, de acuerdo a la política de gobierno aplicada en cada sexenio. Al respecto destacan los siguientes:

PRONAL: Programa Nacional de Alimentación, surge en 1982 y su finalidad se encaminó a lograr una autosuficiencia alimentaria, al menos en granos básicos.

PRONADRI: Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, surge en 1985, y su propósito fundamental se basó en el mejoramiento y bienestar de la población rural y el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso, fomentando la participación de las comunidades rurales.

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad, creado en 1988, con la finalidad de atacar directamente la pobreza extrema, con la participación de los tres niveles de gobierno.

PROCAMPO: Constituye un programa de apoyo directo a los productores rurales, complementa otros planes y programa de crédito al campo y reestructura los sistemas de financiamiento y de seguro agropecuario.

De esta manera se apoyó el reparto agrario que de acuerdo a la ley no tenía límite alguno, se pretendía que fuera indefinido, según lo estableció la fracción X del artículo 27 Constitucional, en relación a que en ningún caso se dejaría de proporcionar extensión territorial a los núcleos de población que no contaran con ejidos o no pudieran lograr la restitución de los mismos.

Con lo anterior se entiende que "la primera fase de la reforma agraria mexicana, la del reparto de tierras, había abarcado predominantemente la etapa de 1915 a 1970 y transformado el panorama y las estadísticas de la propiedad rural. Del latifundismo de principios del siglo XX se había llegado a la existencia aproximada de 27,000 ejidos y comunidades agrarias, y más de 5,000 pequeños propietarios y colonos agropecuarios.

Al iniciarse la década de los setentas se había trasladado el énfasis del reparto agrario a la etapa de la organización productiva del campo; esta etapa perfíló sus bases de 1971 a 1992".⁵⁵

Posteriormente, con las reformas al artículo 27 constitucional en 1992, se cambió el rumbo de la política agraria que hasta entonces se había aplicado, ya que se consideraba que ésta era poco eficiente y los procesos eran muy lentos, además de que las tierras por repartir se agotaron, por tanto, se declaró concluido el reparto agrario.

Así, las autoridades agrarias anteriores a 1992, que eran el Presidente de la República; los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; la Secretaría de la Reforma Agraria; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, fueron sustituidas por los tribunales agrarios, y el procedimiento que en materia agraria se llevaba, también cambió, de ser mixto administrativo-judicial a un procedimiento netamente jurisdiccional.

Con la lenta actuación de las autoridades agrarias de carácter administrativo, se creó un rezago de grandes magnitudes en la impartición de justicia agraria, ya que al momento de las reformas al artículo 27 constitucional en 1992, se encontraban pendientes de resolver 11,367 expedientes que se estaban en trámite, según el informe rendido por el Secretario de Reforma Agraria, Arturo Warman Gry.⁵⁶ Este atraso se identificó como "rezago agrario" y frente a tal problema, que trajo consigo graves consecuencias jurídicas, políticas y sociales y agotada la tierra por repartir, se encomendó a los tribunales agrarios de reciente creación, el conocimiento de dichos asuntos que se encontraban en trámite, constituyendo de esta manera la competencia especial o transitoria, que tiene su fundamento en los artículos transitorios del decreto de reformas al artículo 27 constitucional de 1992 y en los artículos transitorios de la LA y de la LOTA, que a continuación comentamos.

Los artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 señalan:

"Artículo segundo: A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria,

⁵⁵ Chávez Padrón, Martha. Op. Cit., pp.306.

⁵⁶ Informe del Secretario de la Reforma Agraria, al Presidente de la República, en relación a la conclusión del rezago agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1997.

continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo Decreto.

Artículo tercero: 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, 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 para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los Tribunales Agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva".⁵⁷

En las anteriores disposiciones de naturaleza transitoria, se determina claramente que las autoridades administrativas encargadas de llevar a cabo los procedimientos relativos al reparto agrario, seguirán conociendo de los asuntos que al respecto se encuentren actualmente en trámite, pero solo en lo que se refiere a los temas de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conforme a las disposiciones legales que traten dichos temas y que estén vigentes al momento en que entre en vigor el Decreto que se comenta. Esto es fundamentalmente lo que se refiere al "rezagó agrario".

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación, Decreto de reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de enero de 1992.

Además se establece que los expedientes en trámite de los temas antes mencionados, se pondrán en estado de resolución y se enviarán a los tribunales agrarios, para que dicten resoluciones definitivas, de conformidad a lo dispuesto en su ley orgánica.

Por su parte, la LA y la LOTA en sus artículos transitorios tercero y cuarto respectivamente, reiteran lo establecido en la disposición constitucional antes referida, al indicar que la Ley Federal de Reforma Agraria se seguirá aplicando, respecto de los asuntos que constituyen el “*rezago agrario*”, siempre que se encuentren actualmente en trámite, en espera de una resolución definitiva.

Se menciona también, que los expedientes de los asuntos comentados, se turnarán al TSA, para que éste a su vez, distribuya entre los TUA, de acuerdo a su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales o bien para que dicte resolución definitiva respecto a los asuntos de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como los de creación de nuevos centros de población.

Con lo expuesto anteriormente, desapareció el reparto agrario del texto constitucional del artículo 27, en virtud de la reforma de 6 de enero de 1992, en la que se suprimieron las fracciones X a la XIV y XVI y se modificaron diversas fracciones del mismo artículo para estructurar el nuevo derecho agrario que se aplicaría a la luz de los Tribunales Agrarios, que se encargarán ahora de los asuntos que tengan que ver con la regularización de la tenencia de la tierra y la resolución de viejos y nuevos problemas agrarios.

Sin embargo, a pesar de las reformas y modificaciones anteriores, quedó vigente la legislación agraria que se aplicaba antes de 1992, para resolver los asuntos del rezago agrario, ya que las nuevas disposiciones, no contienen lineamientos sobre el reparto agrario.

De esta manera, “el Tribunal Superior Agrario sustituyó al Presidente de la República, al dictar las sentencias en los expedientes de dotación de tierras, ampliación ejidal, incorporación de tierras al régimen ejidal, y dotación y ampliación de de aguas.

Los Tribunales Unitarios sustituyeron al Presidente de la República al dictar las sentencias de reconocimiento y titulación de bienes comunales, restitución de tierras y aguas, permutas, división de ejido, fusión de ejidos, nulidad de

actos y documentos, cancelación de certificados de inafectabilidad, pérdida colectiva de derechos agrarios; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las inconformidades relacionadas con los expedientes instaurados por conflicto de límites en los reconocimientos de bienes Comunales; al Cuerpo Consultivo Agrario en las inconformidades que se presentaban en contra de las resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas, en los juicios privativos de derechos agrarios”.⁵⁸

Así, los tribunales agrarios iniciaron sus labores con la responsabilidad de concluir los asuntos que se quedaron en trámite ante las anteriores autoridades administrativas y el resultado ha sido favorable, ya que dicho rezago se ha abatido en gran medida, pues los asuntos que fueron remitidos a los tribunales agrarios a partir de 1992, se han resuelto por medio de la emisión de sentencias. Sin embargo, en algunos casos, en contra de dichas sentencias, las partes inconformes han interpuesto el juicio de amparo, razón por la cual, algunos casos que forman parte del rezago agrario, se encuentran *sub-judice*.

4.2.3 RECURSO DE REVISIÓN

El procedimiento en materia agraria, por regla general es uni-instancial, y solo por excepción se tendrá una segunda instancia.

Así, el único medio ordinario de impugnación que existe para modificar las sentencias dictadas en primera instancia, es el recurso de revisión.

“La ley agraria en su título Décimo, Capítulo Sexto establece el Recurso de Revisión como único medio e impugnación ordinario en contra de las sentencias que emitan los Tribunales Unitarios Agrarios; el capítulo está conformado por los artículos 198, 199 y 200, de los que se desprende: que el recurso debe ser presentado ante el Tribunal que haya pronunciado la resolución recurrida, dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la sentencia, siendo atribución del Tribunal Unitario la admisión del recurso; que sea presentado en tiempo y que la resolución que se impugna haya resultado en primera instancia sobre cuestiones relacionadas con

⁵⁸ García Burgos, Enrique. “Cumplimiento por los Tribunales Agrarios, de una deuda histórica con los campesinos (abatimiento del rezago agrario)”. Obra colectiva conmemorativa del X aniversario de los Tribunales Agrarios. Editado por el Tribunal Superior Agrario México, 2002. pp. 50.

los límites de tierra suscitadas 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; sobre la restitución de tierras ejidales y; sobre la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria”.⁵⁹

De lo anterior podemos decir que el recurso de revisión atiende a dos sentidos en relación a la competencia. El primero se refiere a la materia, ya que se especifica claramente en qué casos procede (artículo 198 LA); y el segundo es en razón del grado, ya que se interpone ante el TSA, como tribunal de alzada, como órgano superior jerárquico, para confirmar, modificar o revocar la sentencia dictada en primera instancia por los TUA.

Iniciando con la materia, el recurso de revisión procede en los siguientes casos (artículo 198 LA):

A).- **Conflictos por límites de tierras**.-se debe tomar en consideración que las partes en el conflicto deben ser núcleos de población ejidal o comunal que tengan conflictos entre sí, o con sociedades o asociaciones.

En este primer tema de procedencia del recurso de revisión, encontramos dos supuestos. El primero es el que trata de conflictos de carácter estrictamente colectivo, ya que las partes en conflicto pueden ser únicamente núcleos de población; en el segundo supuesto, ya encontramos la presencia entre las partes en conflicto, de sociedades y asociaciones, como puede ser una persona moral de derecho común o agrario e incluso un particular en lo individual.

B).- **Restitución de Tierras Ejidales o Comunales**.-igual que en el apartado anterior, es relevante verificar que se cumpla con la calidad de las partes, que en este caso se requiere para la procedencia del recurso. Así, es necesario que la acción de restitución hecha valer ante el tribunal de primer grado, haya sido promovida por un núcleo agrario y que la privación ilegal que motiva la petición de restitución haya sido ocasionada por actos de autoridades administrativas, jurisdiccionales. De no ser así, el TSA, al conocer del recurso de revisión, revocará la resolución impugnada y ordenará la reposición del procedimiento, debido a que no se cumplió con la calidad de las partes. Así, el recurso de revisión será improcedente en el caso de que la

⁵⁹ López Escutoia, Luis Angel. Recurso de Revisión en Materia Agraria. Revista de los Tribunales Agrarios, número 13, año IV, septiembre-diciembre. México, 1996. pp.62-63

acción de restitución no se reclame por un núcleo de población ejidal o comunal.

C).- **Nulidad de Resoluciones emitidas por Autoridades Agrarias**.-en este punto, lo más importante es tener claro que la procedencia del recurso de revisión se condiciona a que las resoluciones se hayan emitido por autoridades públicas, del Estado, sin confundirse éstas con las autoridades internas del ejido, que se identifican como autoridades agrarias de carácter social.

Al respecto, la Ley Federal de Reforma Agraria consideraba como **AUTORIDADES** en materia agraria, tanto a las autoridades gubernamentales, como a las autoridades internas del Ejido. Las primeras ante quienes se debían tramitar las solicitudes agrarias respectivas, que al unísono se encontraban facultadas para emitir resoluciones, las cuales tenían fuerza vinculatoria. Las segundas, consideradas como autoridades internas del ejido, cuyo ámbito de aplicación se restringía al límite del ejido, y cuyas decisiones tenían eficacia dentro de dicho contexto.

Pero actualmente, la **Exposición de Motivos de la Vigente Ley Agraria aclara esta duda, al establecer lo siguiente:**

*“En cuanto a la organización interna del ejido, la asamblea, el Comisariado y el consejo de vigilancia **ya no se conciben como autoridades en la iniciativa**, sino como órganos de representación y ejecución; sus funciones son transparentes y sus reglas de operación sencillas. Estos órganos serán ahora protagonistas del cambio democrático, obligados en todo momento a respetar la voluntad de sus mandante....”*

Como se desprende de la transcripción precedente, resulta claro que la intención legislativa plasmada en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Agraria, respecto de la naturaleza jurídica de los órganos internos del Ejido, se inclinó en el sentido de despojar del carácter de autoridad a dichos órganos.

Ahora bien, el concepto de autoridad contemplado por la fracción III del artículo 198 de la Ley Agraria, cuyo análisis nos ocupa, precisa un contexto cuya significación jurídica se fundamenta en el ejercicio del poder público, en el desempeño de una función encomendada al Estado, quien la realiza a través

de los órganos encargados para tal efecto y que se materializa por virtud de los actos que expide el titular del órgano estatal.

Por otra parte, resulta conveniente hacer referencia a lo establecido en la **Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios**, que en la parte relativa establece:

“Se prevé que los tribunales agrarios tengan autonomía para dictar sus fallos y plena jurisdicción para administrar justicia agraria en todo el territorio nacional.

El presente proyecto comparte la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos sus destinatarios, porque la exigencia fundamental del marco normativo es que sea efectivo ante la realidad social, pues esa es garantía de su cumplimiento. Asimismo, contribuye a que la justicia agraria se convierta en un instrumento efectivo de defensa que coadyuve a alcanzar la justicia que demandan los hombres del campo”.

Como se deriva de la transcripción precedente, la exposición de motivos del proyecto de ley contemplaba la instauración de los Tribunales Agrarios para que estos impartieran justicia de manera autónoma y con plenitud de jurisdicción, procurando que las leyes aplicables tengan claridad y precisión para lograr su cumplimiento eficaz, así como la prescripción constitucional del artículo 17 respecto de una justicia pronta y expedita, tal y como sostiene **Juventino V. Castro** en su obra *Garantías y Amparo* al afirmar: *“El párrafo final del artículo 17 contiene indiscutiblemente una garantía individual, en el sentido de que los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia, en beneficio de los gobernados, y para evitar que se hagan justicia por sí mismos; en segundo lugar, para que dicha administración de justicia se lleve a cabo en los plazos y términos que fije la ley secundaria; y por último, ordenando la gratuidad en la impartición de justicia”.*

Asimismo, creemos conveniente precisar que en la referida exposición de motivos se menciona lo siguiente:

“En la iniciativa se propone que el Tribunal Superior Agrario conozca del recurso de revisión sólo en casos específicos, en los que por su naturaleza se haga indispensable. Ello es congruente con el procedimiento ágil y expedito que debe regir a la administración de justicia y, de manera especial, a los juicios de naturaleza agraria. De esta manera, el procedimiento jurisdiccional agrario sería, por regla general, uni-instancial y, por excepción, bi-instancial”.

De lo anterior, se entiende que el propósito esencial de instaurar a dichos órganos jurisdiccionales es el de impartir justicia de manera pronta, expedita y eficaz, en relación a lo previsto por el artículo 17 Constitucional.

Para lograr esta finalidad, el Constituyente Permanente consolidó un procedimiento agrario ante los Tribunales Unitarios Agrarios, sumamente dinámico en su substanciación y resolución, acogiéndose especialmente al **Sistema Procesal de la Oralidad** cuya eficacia ha sido demostrada en la aplicación de las normas jurisdiccionales.

Este sistema establece como premisa mayor, el predominio de la palabra oral sobre la escrita, pero además implica múltiples premisas menores o derivadas que conforman una unidad totalizadora y coherente, que imprime un sello de seguridad, confianza y eficiencia al juicio agrario.

Acerca de este sistema procesal resulta conveniente incluir la opinión doctrinaria que habla de este tema, en atención a que los elementos de Derecho que son aportados por los autores, pueden ser considerados como un contexto de análisis que coadyuva y fortalece la argumentación del mismo, atento a lo establecido por el siguiente criterio emitido por la Segunda Sala del Supremo Tribunal de Constitucionalidad, al resolver el amparo directo en revisión número 1124/2000, en la sesión correspondiente al dieciséis de abril de dos mil uno, que a la letra dice:

"DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACION DE SENTENCIA, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RADICALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.- En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que en los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho; mientras que en su párrafo tercero dispone que 'En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.' Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona

con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica. Que busca aplicar correctamente las normas interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia de acuerdo con la visión de que ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.

2º. LXIII/2001

De esta forma resultan incluyentes en el Sistema Procesal de la Oralidad, el Principio Dispositivo o de Iniciativa de Parte respecto de las peticiones hacia el juzgador, como una instancia proyectiva, a la cual el Magistrado debe responder emitiendo la resolución judicial correspondiente. Acerca de este principio opina Fernando Flores García en su obra "El Principio Procesal de Oralidad": *"Este principio forma parte esencial del sistema de oralidad procesal, ya que responde a la máxima nemo iudex sine actore, lo cual implica que un Tribunal no pueda iniciar de oficio ningún proceso, ya que es preciso que exista acción por una de las partes, la cual se traduce en una pretensión procesal que debe substanciar el juzgador, con el propósito de continuar en su caso, la prosecución del procedimiento respectivo"*.

Asimismo se encuentra inmerso en este sistema procesal, el Principio de Legalidad por virtud del cual, se preserva el orden jurídico y el Estado de Derecho al sujetar la marcha del procedimiento agrario así como las decisiones de los Magistrados, a los mandamientos jurídicos, respetando desde luego la independencia y la plena jurisdicción de los Tribunales Agrarios. Al respecto Héctor Fix-Zamudio en su obra "El Juicio de Amparo" expresa: *"El principio de legalidad en el proceso significa el apego estricto por parte del Juez a los preceptos enmarcados en la constitución y en las Leyes, para ser respetar la correcta prosecución del juicio y la decisión judicial apegada a Derecho"*.

De igual manera se incluye el **Principio de Publicidad** que según José Chioyenda en su “Derecho Procesal Civil”, *“puede entenderse de dos maneras distintas: como admisión de los terceros a existir a las actividades procesales, o como necesidad entre las partes de que toda actividad procesal pueda ser presenciada por ambas. En este último sentido cada parte tiene derecho a examinar las producciones del adversario y a solicitar al Juez que se pronuncie respecto de las mismas”*.

Dentro de este sistema procesal se ubica también como Principio medular a la **Oralidad**, que es recogido por el procedimiento agrario. Lo anterior implica que las actuaciones procesales se desarrollen en forma verbal, sin perjuicio de que se deje constancia por escrito en el expediente. Sin duda este principio es el que proporciona mayor agilidad al proceso jurisdiccional agrario. Al efecto Eduardo J. Couture sostiene en su obra “Fundamentos del Derecho Procesal Civil” lo siguiente: *“por oposición al principio de escritura, es aquel que surge de un derecho positivo en el cual los actos procesales se realizan de viva voz, normalmente en audiencia y reduciendo las piezas escritas a lo estrictamente indispensable”*.

Asimismo se ubican los llamados **Principios de Celeridad y Concentración**. El primero que presupone la prontitud tanto en la substanciación como en la resolución de los expedientes, en tanto que el segundo supone la disminución de etapas procesales para comprimir la prosecución del juicio y cumplir de esta forma con las prescripciones jurídicas fundamentales, sin que ello implique menoscabo en la certeza y en la seguridad de los juicios y las decisiones judiciales, pronunciadas por los titulares de los órganos jurisdiccionales agrarios. Al respecto Adolfo Gelsi Bidart en su trabajo “La Oralidad en el Derecho Uruguayo”, manifiesta que: *“La concentración del proceso es mas factible en el verbal e implica la abreviación de las etapas del proceso para simplificarse en una sola audiencia”*.

La **Inmediación** es otro principio que resalta dentro del sistema de oralidad, que conlleva la proximidad entre el Magistrado del Tribunal Agrario y las partes intervinientes en el juicio. Al respecto opina Mauro Cappelletti en su obra “La Oralidad y las Pruebas en el Proceso Civil” que: *“la inmediatez de las relaciones entre el órgano decisor y los elementos de convicción: partes, testigos, peritos... es en efecto la atmósfera necesaria para un sistema procesal eficaz y seguro”*.

Este principio en materia agraria se traduce por un lado, en la obligación de que el referido Magistrado se encuentre presente en todas las audiencias en las que participa, y por otro, le permite al propio juzgador que dirija las actuaciones procesales y aprecie de manera directa, con sus propios sentidos, las reacciones de las partes y de los terceros que participan en el procedimiento agrario.

Como puede apreciarse, las argumentaciones anteriores tienden a demostrar que en la Ley Agraria se introdujo un sistema procesal de oralidad, cuyas bondades y eficacia son patentes en diversas latitudes del orden, al tiempo que ha resultado una fórmula eficiente en nuestro país para ser aplicada por los Tribunales Agrarios, ya que implica una serie de principios que tienden a brindar certeza, prontitud, expedituz, legalidad y congruencia tanto a las partes como al Magistrado, que tienden en todo momento a cumplir con el imperativo constitucional establecido en el artículo 17.

De esta manera, la celeridad y seguridad del procedimiento agrario se traduce en una economía procesal que conlleva al unísono una abreviación en cuanto al tiempo y en cuanto a los gastos que las partes involucradas, tienen que expensar, siendo que las mas de las veces, resultan ser campesinos o núcleos agrarios carentes de recursos económicos, lo que origina un beneficio en favor de éstos últimos y en general a las partes que participan en un juicio.

De esta forma y en consonancia con lo contemplado por la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es que se preconiza que el Tribunal Superior Agrario debe conocer del recurso de revisión solamente en casos específicos, en los que por su naturaleza se haga indispensable.

Por lo antes expuesto, entendemos que la intención del legislador fue la de establecer el recurso de revisión contra las sentencias que en primera instancia, perjudicaran únicamente los derechos agrarios de carácter colectivo, es decir, los derechos de los núcleos de población ejidal o comunal, sin abarcar aquellas resoluciones que versen sobre derechos agrarios de ejidatarios o comuneros en lo individual.

Así, todas las demás sentencias que traten de impugnarse y que no se encuentren previstas en las fracciones del artículo 198 de la LA, se podrán impugnar a través del juicio de garantías, sujetándose a lo que al respecto

establece la LA y la legislación aplicable en materia de amparo, tema al que nos referiremos enseguida de manera breve.

JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo agrario tiene su fundamento constitucional en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna y su fundamento legal en el libro segundo de la Ley de Amparo (artículos 212 a 234).

En la legislación agraria, se establece en el párrafo segundo del artículo 200 de la LA, que a letra dice:

"Contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. En tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito que corresponda."

El juicio de amparo en materia agraria, protege las garantías individuales de los núcleos de población ejidal y comunal en su carácter colectivo, y de igual manera protege a los ejidatarios y comuneros en lo individual.

Aunque desde fechas muy anteriores ya se contemplaba, el amparo en materia agraria se establece en 1962, por adición al párrafo quinto de la fracción II del artículo 107 constitucional.

Posteriormente, en 1976, se crea en la Ley de Amparo el libro segundo que se denomina "Del Amparo en Materia Agraria", que comprende los artículos del 212 al 234.

Así tenemos que en materia agraria procede el Juicio de Amparo Directo, contra las sentencias dictadas por los Tribunales Agrarios y el Juicio de Amparo Indirecto, que procede contra los actos que dicte la autoridad administrativa.

A diferencia del amparo tradicional, el agrario, tiene las características esenciales de la suplicia de la queja y de que no procede el desistimiento ni la caducidad en la instancia, así como el sobreseimiento por consentimiento.

Dichas características son fundamentales para lograr una tutela real y efectiva de las garantías sociales que en materia agraria existen.

Por medio de las características especiales que diferencian el amparo agrario del tradicional, se ha llegado en ciertas ocasiones al punto de la exageración, con lo que solo se consigue afectar a los sujetos agrarios que se pretendía proteger.

Uno de los excesos en el amparo agrario, es el hecho de que no exista término para que un núcleo de población presente su demanda de amparo. Ésta y otras particularidades que se traducen en beneficios que diferencian el amparo agrario del general, se presentan porque la materia agraria comprende todo acto de autoridad que tenga o pueda tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los pequeños propietarios, a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros.

En este sentido, debemos entender que en relación a los sujetos que tienen acción para interponer el juicio de amparo, éste se divide en dos grandes sectores: el amparo agrario de la pequeña propiedad y el amparo agrario comunal y ejidal.

Al respecto, el artículo 122 del libro segundo de la Ley de Amparo, establece los casos en que procede el juicio de amparo agrario:

“Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal y comunal, y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina, se observarán las disposiciones del libro segundo en los siguientes juicios de amparo:

- 1. Aquellos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos o como terceros perjudicados.*

2. *Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados.*
3. *Aquellos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros."*

En el precepto anterior se establece la materia de que conocerá el amparo. "En tal virtud, cabe concluir que un asunto será de materia agraria cuando en él se reclamen actos que de alguna manera puedan afectar el régimen jurídico que el Artículo 27 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria, en la materia, establecen a favor de los citados sujetos o núcleos, y que más concretamente pueden ser realizados dentro de algún procedimiento agrario, que necesariamente están vinculados con las cuestiones relativas al régimen jurídico agrario mencionado; o bien, actos diversos que lleguen a estimarse violatorios de algún derecho comprendido dentro de dicho régimen."⁶⁰

Finalmente cabe aclarar que en el caso del amparo que promuevan los pequeños propietarios, se aplicarán las reglas del juicio de amparo en general y no así las del capítulo especial que establece la Ley de Amparo en relación a la materia agraria, que anteriormente estudiamos.

4.3. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

El Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, son los órganos encargados de impartir justicia agraria.

El TSA es el órgano superior jerárquico dentro de la estructura orgánica agraria, y ha quedado estudiado en páginas anteriores.

A los TUA, les corresponde la tarea de impartir justicia en las controversias agrarias sometidas a su conocimiento, con plena jurisdicción y autonomía. Cumplen su función proporcionando seguridad jurídica en la tenencia de la

⁶⁰ Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. Amparo Agrario. Revista de los Tribunales Agrarios. Año IV, Núm. 12 México, 1996. pp.74.

tierra, participando de esta forma en el esfuerzo constante por lograr la paz social y preservar el Estado de Derecho.

Los TUA, se dividen en distritos, que están distribuidos alrededor de toda la República, existiendo actualmente un total de 49 distritos.

A continuación analizaremos brevemente la competencia de los TUA de acuerdo a la clasificación tradicional en razón de la *materia*, *territorio* y *grado*.

Competencia por Materia:

La competencia constitucional de los tribunales agrarios, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional que señala: "*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 e población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades...*", señalando en la parte final del presente párrafo que el fin principal de la justicia agraria es "*...garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad...*".

Con lo anterior queda establecida la competencia material que los tribunales agrarios tienen, coadyuvando con el Estado al cumplimiento de la facultad-obligación que tiene de proporcionar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, resolviendo de manera pronta y eficaz, las controversias en este sentido planteadas.

La competencia conferida a los TUA, es muy amplia, ya que conocerán de todos los juicios agrarios que le sean planteados, en razón de la competencia territorial que determine el TSA.

Considerando para tales efectos que por juicio agrario, se incluyen todos los juicios que tengan por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se presenten debido a las disposiciones contenidas en la legislación agraria, con lo que se confirma aún más dicha amplitud.

Así, la competencia *material* de los TUA, se establece específicamente en el artículo 18 de la LOTA:

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

I.- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

En esta primera hipótesis se debe atender claramente a la calidad de las partes que están en controversia, pues deben ser únicamente núcleos de población ejidal o comunal, pequeños propietarios, y ahora también, con la nueva Ley Agraria, se incluye a sociedades y asociaciones.

Contra las sentencias dictadas por los TUA que versen sobre estos conflictos, procederá el recurso de revisión ante el TSA.

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;

Esta hipótesis se refiere a la restitución que ahora se reglamenta en la Ley Agraria, porque anteriormente se contemplaba un procedimiento distinto, regulado en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, que era demasiado largo y engorroso.

Actualmente, por disposición constitucional, la restitución se reglamenta por la LA, que en su artículo 49 establece que los de población ejidal o comunal, que hayan sido despojados de sus tierras, podrán acudir ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes.

De esta manera, podemos entender que el procedimiento de restitución se puede hacer valer ante el TUA en primera instancia o bien, se hará del conocimiento del TSA en segunda instancia, a través del recurso de revisión, que se puede hacer valer en contra de las sentencias emitidas por los TUA, que traten el tema de restitución.

III.-Del reconocimiento del régimen comunal;

Al respecto, el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional en 1992, y de igual forma los transitorios de la LA y de la LOTA, (artículos tercero y cuarto respectivamente) reiteran la competencia de los TUA para conocer de los asuntos de restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales que se encontraren en trámite de resolución, es decir, se trata de la competencia para conocer de los asuntos que integran el denominado "rezago agrario".

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

Este apartado se relaciona con la fracción III de la LA, en la que se establece que el recurso de revisión procede en contra de las sentencias de los tribunales unitarios agrarios, que resuelvan en primera instancia sobre la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria. En este sentido cabe aclarar dos puntos.

El primero es que el término "*resoluciones*", no se debe entender de manera estricta o formal, como aquellas que necesariamente concluyen un procedimiento, por el contrario, se debe adoptar un sentido amplio de la palabra, de tal forma que se entienda que cualquier resolución o acuerdo, o inclusive un acto que altere, modifique o extinga un derecho o determine la existencia de una obligación, se podrá impugnar por medio del juicio de nulidad.

El segundo punto se refiere al concepto de "*autoridades agrarias*" a que se refiere la presente fracción. En este sentido, debemos entender que se consideran autoridades agrarias, como en páginas anteriores se comentó, las autoridades del Estado, que tienen carácter público, que no deben confundirse con las autoridades internas del ejido, que son de carácter social. De esta manera, en la hipótesis que se analiza, estamos en presencia de un procedimiento contencioso administrativo que por excepción se presenta en materia agraria, en virtud de que tenemos un conflicto en el que son partes por un lado, la autoridad que emite el acto y por el otro al particular que lo combate.

V.- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

En esta fracción, no se atiende a la calidad de las partes, es decir que no se exige que se trate de comuneros o ejidatarios. Aquí la importancia corresponde a la naturaleza jurídica de la relación en controversia, que se exige que se trate de conflictos relacionados con la *tenencia de las tierras ejidales y comunales*, y en este sentido serán múltiples las cuestiones que serán competencia de los TUA.

VI.-De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre si; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

Es muy claro que en este supuesto debemos atender en primer término a la calidad que se requiere para los sujetos que intervienen en el conflicto, que en este sentido se exige que sean únicamente: ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados.

Por otro lado, no debemos perder de vista que se debe atender también a la materia de la controversia, que se exige que se trate de asuntos que versen sobre la materia agraria.

VII.-De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

En el presente supuesto se atiende estrictamente al contenido de la relación jurídica, que se refiere a la sucesión en materia agraria, que tiene características muy particulares que la distinguen de la sucesión civil.

Las reglas para que opere la sucesión agraria se establecen en los artículos 17, 18 y 19 de la LA, de los que se resume que en derecho agrario, al fallecimiento de un ejidatario o comunero, el inmueble permanece intacto, sin divisiones, con el objeto de evitar que se fragmente y que se pierda por ese hecho la garantía de productividad en el campo. Es por ello que solo una persona puede ser el sucesor de bienes ejidales o comunales.

VIII.-De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

Esta fracción se refiere a la competencia que tienen los TUA respecto de las nulidades resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias. Se trata de actos que se realizaron con un vicio de forma, del que se deriva la invalidez de dichos actos o contratos.

IX.-De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;

Es importante recordar que la Procuraduría Agraria, es un órgano que se crea junto con los tribunales agrarios en virtud de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992.

La procuraduría es el ombudsman en materia agraria, cumple funciones de abogacía social y debe actuar en la defensa y promoción de los intereses de los campesinos. Es por ello que cuando incurra en omisiones que perjudiquen a los sujetos agrarios, se someterá a juicio, para que el TUA que corresponda, conozca de dichas omisiones y de resultar ciertas, se proceda a su inmediata reparación.

X.-De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;

El tema que se trata en esta fracción, es de gran importancia, pues la jurisdicción voluntaria, representa grandes beneficios tanto para las partes como para la administración de justicia agraria que llevan a cabo los tribunales agrarios.

Así, la jurisdicción voluntaria no es un conflicto, por el contrario, va encaminada "al cercioramiento sobre ciertas situaciones, hechos u objetos, en previsión de conflictos o con independencia de futuras controversias. No incluye la existencia de un litigio y por lo tanto tampoco aparece contradicción

entre partes que sostienen encontradas pretensiones, ni culmina en una sentencia".⁶¹

Sin embargo, a pesar de ser un tema de importancia, la legislación agraria no contiene disposiciones que determinen qué se entiende por ella, razón por la cual, tendremos que hacer referencia a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, como ley supletoria, en su artículo 530: "*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 las partes determinadas*".

XI.-De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el Artículo 45 de la Ley Agraria;

A partir de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional, con las que se crean la LA y la LOTA, se abre la posibilidad de que las tierras ejidales y comunales sean objeto de contratos de asociación o aprovechamiento, para obtener mayores beneficios en la producción y aprovechamiento de la tierra.

En la LA, se ha establecido un plazo de 30 años prorrogables, para todos aquellos contratos que se refieran al uso de tierras ejidales, con la finalidad de garantizar el buen uso de éstas, ya que de lo contrario, el contrato, después del plazo arriba indicado, no tendrá que volverse a celebrar. Será competencia de los TUA conocer de cualquier controversia que se suscite por la celebración de dichos contratos.

XII.-De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;

La figura de la reversión, esta vinculada con la expropiación en materia agraria; para que ésta opere, es necesario que exista causa de utilidad pública e indemnización, como elementos esenciales. En materia agraria, la indemnización debe ser previa al acto expropiatorio y la propia LA señala las causas en las que un bien ejidal o comunal podrá ser objeto de expropiación, como por ejemplo cuando se trate de la regularización de la tenencia de la

⁶¹ García Ramírez, Sergio. Derecho Procesal Agrario. Edit. Porrúa., México, 1993, pp. 230-233.

tierra o de la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aprendizaje, entre otras. Sin embargo, en el supuesto de que hayan transcurrido cinco años y no se ha dado cumplimiento a la causa de utilidad pública para la que fue expropiado un bien comunal o ejidal, la LA en su artículo 97 establece la figura de la reversión, para reclamar la incorporación de los bienes expropiados en virtud de no haberse verificado la causa de utilidad pública en que se fundamentó.

Al respecto es importante mencionar que la reversión, no podrá ser interpuesta por el núcleo de población ejidal o comunal que se vea afectado con la expropiación, ya que la propia LA establece que será el fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien promueva la acción y además los bienes expropiados, en caso de proceder el recurso de reversión, serán incorporados al patrimonio de dicho fondo y no al de los ejidatarios o comuneros a quines se les expropió.

Otro inconveniente en la figura de la reversión, es el hecho de que las disposiciones agrarias no establecen un plazo límite para hacer valer dicho recurso, es decir que según la legislación agraria éste derecho nunca prescribe. Sin embargo, de lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Expropiación, que es la ley aplicable en el tema que nos ocupa, se desprende que la acción de reversión, tendrá para interponerse un plazo de dos años, contados a partir de la fecha en la que se vuelva exigible la reversión, que será cuando el beneficiario de la expropiación, haya destinado la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o bien que transcurrido el plazo de cinco años, no se haya cumplido con la causa de utilidad pública. En este sentido, estamos hablando de que son siete años y no más los que tienen que transcurrir para que la reversión sea legalmente válida.

XIII.-De la ejecución de los 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; y

Es muy importante la competencia que tienen los TUA en este tema, ya que las partes, tendrán en todo momento la oportunidad de llegar a un convenio, mismo que será evaluado y aprobado por el propio tribunal unitario. Una vez hecho lo anterior, el convenio celebrado entre las partes, tendrá el carácter de

sentencia y se dará por concluido el juicio. Esto es lo que en derecho agrario se denomina "*jurisdicción voluntaria*".

Por otra parte, los TUA, también son competentes para conocer de la ejecución de las determinaciones arbitrales que se susciten, siempre que se cumpla con lo establecido en la legislación agraria para tales efectos.

De esta manera, los tribunales agrarios favorecen el acuerdo a que en todo momento pueden acceder las partes en un juicio y además también tienen la oportunidad de elegir la determinación de un tercero ajeno al juicio (árbitro), para que dirima la controversia y emita el laudo correspondiente, ante lo cual, el TUA, tendrá que verificar dos cuestiones de suma importancia: a).-que la resolución del árbitro se haya dictado conforme lo establece la ley para que sea considerada como sentencia y b).-que se lleve a cabo de manera correcta, rápida y eficaz la ejecución del laudo arbitral que para tales efectos es considerado como sentencia formal.

XIV.-De los demás asuntos que determinen las leyes.

Finalmente, en esta fracción, se deja abierta la posibilidad de que los TUA, conozcan de todos los demás asuntos que determinen las leyes, dejando con ello un campo de actuación muy amplio para su competencia.

De esta manera, encontramos varias disposiciones diseminadas en la ley agraria, que otorgan competencia a los TUA para conocer de asuntos que no están contemplados en el artículo 18 de la LOTA que anteriormente comentamos.

Por mencionar algunos casos tenemos que los TUA serán competentes para conocer de los siguientes casos:

a).-Reconocimiento de la calidad de avecindado, cuando no se haya obtenido por la asamblea general del ejido (art. 13). En este caso, estamos frente a una controversia entre un particular que aspira a obtener la calidad de avecindado y el órgano de máxima autoridad del ejido;

b).-Reconocimiento de la calidad de ejidatario, cuando no sea posible acreditar tal calidad con los documentos idóneos como el certificado de

derechos agrarios (art. 16). En este caso el conflicto se presenta entre el ejidatario y la autoridad emisora de los certificados. En estos casos, la resolución de los TUA, hará las veces de certificado para los efectos de esta ley (art. 78);

c).-Venta de los derechos de un ejidatario fallecido, cuando no haya designado sucesores, o bien que estuvieran impedidos para heredar y tampoco hubiera sucesores legales (art. 19); En este caso, no hay conflicto, a menos que existan opositores que manifiesten tener derechos sucesorios y se opongan por ello a la venta;

d).-Ejecución de la garantía, cuando el ejido en conjunto o los ejidatarios en lo individual hayan otorgado en garantía el usufructo de sus tierras, y hubieren incumplido la obligación garantizada (art. 46);

e).-Prescripción adquisitiva de derechos sobre la parcela o las tierras (art. 48). En este sentido, la posesión es el factor determinante para que proceda la prescripción que el interesado o poseedor hará valer ante el tribunal unitario correspondiente;

f).-Restitución de bienes a núcleos de población ejidales o comunales (art. 49); De esta manera, los ejidos y comunidades que han sido despojados de sus tierras de manera ilegal, podrán hacer valer sus derechos ante el tribunal agrario, ya sea por sí mismos o a través de la Procuraduría Agraria.

g).-Impugnación de la asignación de tierras que haga la asamblea de ejidatarios (art. 61). Los actores serán los ejidatarios o comuneros que se sientan afectados con dicha asignación, pero tendrán que constituir el veinte por ciento como mínimo del total del núcleo ejidal del que se trate. También de oficio el Procurador Agrario podrá impugnar la asignación de la asamblea, cuando se compruebe que hubo irregularidades en su proceder.

h).-Distribución de la indemnización entre los ejidatarios que fueron afectados por una expropiación (art. 96);

i).-Inconformidad con el procedimiento de deslinde de terrenos baldíos y su conversión a terrenos nacionales (art. 160). Quines se sientan afectados por el deslinde, podrán impugnar ante los tribunales agrarios,

el proceder de la Secretaría de la Reforma Agraria en términos de lo que establece la ley agraria.

***Rezago Agrario.-** Además de la competencia de los TUA antes mencionada, también conocerán de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrario o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias que hayan sido interpuestas ante las autoridades agrarias anteriores a 1992 (artículo quinto transitorio de la LOTA, en relación con el último párrafo del artículo tercero transitorio del decreto que reformó el artículo 27 constitucional el 6 de enero de 1992 y con el tercer párrafo del artículo tercero transitorio de la LA).

Esta clase de competencia se denomina "transitoria", y se refiere a los asuntos que quedaron en trámite de resolución antes de la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria en 1992.

Competencia por Territorio:

La competencia en razón del territorio, como ya se mencionó anteriormente, se refiere al espacio en el que el órgano encargado de impartir justicia agraria tiene facultades para conocer y resolver de las controversias que en materia agraria se planteen, para que de esta forma, todas sus actuaciones sean legalmente válidas.

En el caso que nos ocupa, los TUA tienen su competencia territorial muy bien delimitada en la legislación agraria. Así, el artículo 5 de la LOTA, establece que el territorio de la República, será dividido en distritos, cuyos límites territoriales se determinarán por el TSA, y estarán sujetos a cualquier modificación. En relación con esta disposición, el artículo 18 de la misma ley, señala, complementando lo dicho, que los TUA tendrán competencia por razón del territorio, para conocer de todas aquellas controversias que les sean planteadas, siempre y cuando se refieran a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción.

El RITA, reitera lo anterior, al determinar en su artículo 46 que el TSA dividirá el país en distritos de justicia agraria, en los que los TUA podrán ejercer su jurisdicción. En este artículo se habla también del criterio que debe ser considerado por el TSA para realizar la división, dicho criterio se refiere a la carga de trabajo que se tenga en cada estado de la República.

En este orden de ideas, decimos que la competencia territorial de los TUA, estará determinada por las tierras ejidales o comunales que se encuentren en controversia dentro del territorio delimitado por el TSA para cada uno de los 49 distritos judiciales que en materia agraria existen.

Competencia por grado:

La competencia de los TUA de acuerdo al grado, se determina por la relación jerárquica inferior que éstos guardan respecto del TSA. Así, los TUA son los órganos de primer grado, que conocerán y resolverán los asuntos planteados dentro de su jurisdicción.

Como ya se ha dicho reiteradamente, el proceso agrario por regla general es de única instancia, solo por excepción, el TSA conocerá de ciertos asuntos en segunda instancia, mediante el recurso de revisión. De esta manera se entiende que los asuntos a que se refieren las tres primeras fracciones del artículo 9 de la LOTA, se conocerán y resolverán en primera instancia por los TUA y en segunda instancia, el TSA revisará las resoluciones emitidas al respecto, para confirmarlas, modificarlas o revocarlas.

Los asuntos a que se hace referencia en el párrafo anterior son aquellos en los que los TUA hayan dictado sentencia sobre los siguientes temas:

- Conflictos por límites de tierras entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o entre uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- Conflictos en los que se reclame la restitución de tierras de núcleos de población ejidales o comunales, y
- Conflictos en los que se demande la nulidad en contra de resoluciones dictadas por autoridades agrarias.

Otro criterio que influye en la determinación de la competencia de los tribunales agrarios, es la **CONEXIDAD**. Así, el artículo 192 de la LA dispone:

"La conexidad solo procede cuando se trate de juicios que se sigan ante el mismo tribunal y se resolverá luego que se promueva, sin necesidad de audiencia especial ni otra actuación".

Con lo anterior, se entiende que la conexidad acumula dos o más juicios que se encuentren radicados en un mismo tribunal, con la finalidad de que sean resueltos en una misma sentencia, en virtud de existir en ambos juicios, identidad en la materia que es objeto de la controversia o bien en las partes que la promueven.

De esta manera, la conexidad es considerada como una forma de establecer competencia, ya que obliga al magistrado unitario a conocer de los asuntos que se promuevan por las mismas partes o que versen sobre el mismo tema y que hayan sido interpuestos ante el mismo tribunal, con lo que se logra una mayor rapidez en la resolución de los asuntos y se ahorran también ciertos gastos de carácter procesal.

Es importante mencionar que en materia agraria, la conexidad, se aplica vinculada al tiempo, pero única y exclusivamente respecto a los asuntos de dotación de tierras. Así, cuando existen varias solicitudes de dotación de tierras, prevalece para efectos de la acumulación de procesos, el criterio de dar preferencia a la solicitud que primero se haya tramitado.

Finalmente, es importante mencionar que los tribunales agrarios cuentan con ciertas facultades que les permiten facilitar el acceso a la justicia agraria a todos los interesados en resolver los conflictos que tengan respecto a la tenencia de la tierra. De esta manera, en la legislación agraria se establece la *itinerancia* que a continuación se explican brevemente.

LA ITINERANCIA.= Es un medio por el cual se facilita el acceso a la justicia agraria. Consiste en el traslado que hacen los tribunales agrarios a lugares o zonas alejadas, de difícil acceso, con la finalidad de dar solución a las controversias agrarias que existan, siempre y cuando estén dentro de su competencia territorial.

"La itinerancia implica un programa amplio, bien meditado y oportunamente autorizado para la realización de numerosas diligencias en lugares previamente determinados".⁶² Lo más importante de la justicia itinerante, es que facilita a

⁶² García Ramírez, Sergio. Op. Cit., pp.105.

los sujetos agrarios el acceso a la justicia, evitando los gastos de traslado a los tribunales que dichos sujetos harían de no existir la itinerancia.

El magistrado de cada TUA establecerá un programa para llevar a cabo de manera efectiva la aplicación del programa de itinerancia. Los lineamientos generales a seguir, se establecen en el capítulo XV del RITA, de lo que es importante destacar que en ningún caso se dictará sentencia fuera de la sede del tribunal unitario, es decir que el magistrado del tribunal agrario, en la administración de la justicia itinerante, podrá recibir promociones de las partes, desahogar pruebas e incluso hasta oír alegatos de las partes, pero no podrá dictar sentencia.

CAPITULO QUINTO

DERECHO AMBIENTAL Y LOS PROBLEMAS AGROAMBIENTALES

5.1 CONCEPTO DE DERECHO AMBIENTAL

Para comprender de mejor manera el concepto de Derecho Ambiental, es necesario empezar por definir qué es el ambiente y de qué manera está constituido.

Así, podemos decir de manera sencilla que, el ambiente es todo lo que nos rodea y esta formado por el aire que respiramos; el suelo sobre el que pisamos y se construyen las edificaciones, además de que en él vive y se desarrolla también la flora y la fauna; el agua de los mares; las piedras, montañas, y en general todos los seres que tienen vida. Pero el ambiente, no solo se refiere a los elementos bióticos (vivos) y abióticos (no vivos) que habitan el planeta, sino que también comprende las relaciones que éstos elementos guardan entre sí, buscando que dicha interrelación, lejos de causar perjuicios, contribuya a mantener un equilibrio ecológico, situación que en los últimos años se ha convertido en un ideal difícil de alcanzar.

De esta manera, la actividad humana ha estado desde siempre estrechamente vinculada con la naturaleza. El hombre ha modificado la naturaleza de manera constante, en su afán por satisfacer sus necesidades. Desafortunadamente la humanidad no ha tomado en cuenta que dichas modificaciones han causado graves desajustes de los ecosistemas y estos efectos negativos, han provocado el deterioro del ambiente en que vivimos.

En síntesis, decimos que el **ambiente: es un sistema, integrado por los elementos bióticos y abióticos que conforman el planeta y las relaciones que dichos elementos guardan entre sí.**

Es importante destacar que aunque el concepto de ambiente incluye todos los elementos que habitan el planeta, los seres humanos han constituido en todo momento, el centro de las actividades relacionadas con el desarrollo ambiental, pues es en ellos en quienes se concretiza el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza que los rodea.

Por lo antes expuesto, en una primera aproximación, el **derecho ambiental** puede entenderse como el *“conjunto de normas o reglas jurídicas que regulan y protegen todas las cuestiones ambientales”*.

José Luis Serrano, en su obra: “Ecología y Derecho”, define al ambiente *“como el entorno físico que hace posible la vida, es decir —explica— deberíamos definir el concepto en términos bastante aproximados a la concepción de “medio”, en expresiones tales como medio acuático, medio atmosférico o medio geológico”*.⁶³

En un entorno global, podemos decir que el ambiente es el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que debe lograr una conexión entre lo útil y lo grato. Comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y que actúan sobre ellos logrando igualmente efectos benéficos o destructivos, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consumación.

Así, la concepción de lo que significa el ambiente, puede ser tan amplia como se quiera, ya que estamos hablando de todo lo que nos rodea, es decir, de todas las formas de vida que existen y de sus habitantes, sin perder de vista que todos los elementos que conforman el ambiente, siempre estarán en constante interrelación, buscando en todos los casos lograr un equilibrio entre dichos factores, para hacer posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos que habitan el planeta.

En el derecho nacional se define al ambiente en la fracción I, del artículo 3º, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) como sigue: Es *“el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”*.

Es ahora tiempo de hablar del conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del hombre, que puede producir ciertas alteraciones en el ambiente, provocando de esta forma un desequilibrio ecológico, es decir, del Derecho Ambiental.

⁶³ Serrano Moreno, José Luis. Ecología y Derecho. 2ª Edición, Editorial Ecorama, Granada, 1992 pp. 56-57.

De esta manera podemos entender el Derecho ambiental, como "el sistema de normas, instituciones, prácticas e ideologías jurídicas eventualmente útiles para la tutela del equilibrio de los ecosistemas"⁶⁴.

En opinión del Dr. Raúl Brañes, "*el derecho ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.*"⁶⁵

El Derecho Ambiental no regula el ambiente, ya que naturaleza se rige por sus propias leyes. De esta manera se entiende que el derecho ambiental se refiere a las conductas del hombre que pueden causar efectos en la naturaleza y por ello se consideran de interés ambiental. En base a estos efectos es como se determinan las condiciones de existencia que tienen los seres vivos, situación que esta relacionada con la calidad de vida que cada ser humano tiene.

Es por ello que el Derecho Ambiental ha estado presente en todas las generaciones, es tan antiguo como la humanidad misma, ya que el hombre y la naturaleza mantienen una mutua dependencia que siempre ha estado presente y ha sido totalmente reconocida. Sin embargo, el abuso que durante mucho tiempo el hombre ha sostenido frente a la naturaleza, en su afán de dominarla, ha ocasionado que después de largos años, ésta reaccione en venganza a ello, trayendo como resultado, severos problemas de contaminación ambiental, tales como el reciente deshielo de los glaciares producto del sobrecalentamiento del globo y el progresivo deterioro de la capa de ozono que hoy son motivo de interés mundial.

Es hasta entonces cuando entra en práctica la aplicación del Derecho Ambiental, cuando se tiene la preocupación de combatir los efectos nocivos que causa la contaminación del agua, tierra y aire.

En el ámbito internacional, se han logrado importantes avances en materia ambiental, pues los conflictos de contaminación se han hecho presentes

⁶⁴ Idem, pp. 42.

⁶⁵ Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 2ª edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2000, pp 9.

alrededor del mundo. La Organización de Naciones Unidas (ONU), ha reflejado el interés que los Estados a nivel internacional han manifestado en torno a los problemas ambientales.

Así, en 1972 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, Suecia y constituye la primer gran respuesta en el ámbito supranacional para hacer frente al grave deterioro ambiental.

Con la Declaración de Estocolmo "se configura por primera vez un programa medioambiental a nivel global, con la creación de un Secretariado, un Fondo Mundial y un Consejo Consultivo para el medio ambiente. La importancia de este mismo acuerdo radica además en haber formulado en el contexto del Derecho internacional un 'derecho a gozar de las adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de calidad', junto a la obligación de protegerlo para las generaciones presentes y futuras".⁶⁶ Así, esta Declaración viene a ser el primer documento específico en materia ambiental y contiene los principios generales del derecho internacional del medio ambiente, razón por la cual se le ha considerado como la Carta Magna de dicha disciplina jurídica a nivel internacional.

Uno de los principios de derecho ambiental establecidos en la Declaración de Estocolmo, se refiere al deber de los Estados de procurar que las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción, no afecten el ambiente de otros Estados. Así, en su principio 21 se establece:

"De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el ambiente de otros Estados o de zonas internacionales".⁶⁷

Estrechamente ligado al anterior principio se encuentra el de la cooperación que los Estados deben procurar entre sí, respecto a los temas ambientales. Al respecto, la Declaración de Estocolmo en su principio 22 expresa:

⁶⁶ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. El derecho Constitucional al medio ambiente". Tirant Lo Blanch (monografías), Valencia, 2000, pp. 60-61.

⁶⁷ ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, 1972.

“Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.”⁶⁸

No obstante la innegable importancia de la Declaración de Estocolmo, el problema ambiental estaba muy lejos, y lo está aún, de ser atendido debidamente.

Es por ello que la Declaración de Estocolmo, fue retomada más tarde. La Organización de las Naciones Unidas, establece la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1983, mejor conocida como la Comisión Bruntland, por estar a cargo de la Sra. Gro Harlem Bruntland, primera ministra de Noruega.

Como resultado de trabajos de investigación que se realizaron en los diversos países del mundo, durante casi tres años, se emitió un Informe, en el que se expone, entre otras cosas, que la problemática ambiental ha alcanzado niveles alarmantes, situación ante la que se hace palpable la necesidad de la cooperación urgente de todos los Estados, para implantar programas encaminados a lograr un desarrollo sustentable, concepto nuevo que se define en la misma conferencia y del que más tarde hablaremos.

La Comisión Bruntland, refleja claramente que se deben tomar medidas urgentes para combatir los males que han contribuido a la destrucción de nuestro ambiente. Así, en comparación con la Declaración de Estocolmo, es notable el detalle con que este informe descubre los aspectos negativos que aquejan al medio natural.

Si bien es cierto que Estocolmo crea las máximas universales de la protección al ambiente, Bruntland dirige su estudio hacia áreas específicas, como lo describe en un capítulo especial en el que especifica las áreas que son indispensables para lograr el desarrollo sostenible, que son: población, energía, industria, alimentos, combustibles, preservación de especies, ecosistemas y urbanización. Sin embargo, a pesar de sus enormes aportaciones en cuanto a la propuesta de técnicas para fomentar la protección, conservación y desarrollo de los recursos naturales, el Informe Bruntland, tampoco llegó a concretarse en la práctica.

⁶⁸ Idem.

Así, ante el crecimiento desmedido de los problemas ambientales, y la necesidad de concretar una solución real a dichos conflictos, conciliando la preservación y salvaguarda del patrimonio natural de la humanidad con el abatimiento de la pobreza, la ONU convoca a la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.

En esta reunión de alto nivel internacional, se trataron los temas que estrechamente se vinculan con el medio ambiente y su desarrollo, al señalar que el hombre tiene el derecho fundamental de tener una vida saludable y productiva, en la que pueda desarrollarse libremente en armonía y coordinación con el medio ambiente que le rodea.

Establece también el principio de la soberanía de los Estados, en el que establece el derecho que tiene cada uno a disfrutar de los recursos naturales que se encuentren dentro de su territorio, y de la enorme responsabilidad y obligación que implica el respeto que deben guardar frente a los recursos naturales de otros Estados. Esto con la finalidad de evitar que la contaminación se extienda de manera irresponsable de un Estado a otro, sin ninguna limitación. Con lo antes expuesto, queda claro que la idea principal consiste en evitar las prácticas de explotación de recursos naturales que causen efectos ambientales negativos y que trasciendan las fronteras políticas.

En la Cumbre de Río, también se enfatizó en la cooperación que los Estados deben guardar entre sí, sobre todo en cuestiones tan importantes como el desarrollo de la tecnología. En este sentido, el ambiente constituye la base para lograr un desarrollo justo y equilibrado que por ende será sustentable.

En los principios número 2 y 13 de la Cumbre de Río se establece:

“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”. (principio 2).

“Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e

indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción” (principio 13).

Es claro que la Cumbre de la Tierra introdujo cambios significativos en el Derecho ambiental a nivel internacional, produjo enormes avances en materia de principios sobre cooperación internacional, a diferencia de lo que ocurrió en 1971 con la Declaración de Estocolmo, que solo estableció principios en torno a la protección ambiental, pero no procuró el establecimiento de un sistema económico internacional que hiciera posible esa protección, mérito éste que pertenece a la Declaración de Río.

Más tarde, las Naciones Unidas, crearon en 1992 una Comisión Especial sobre Desarrollo Sostenible, con la finalidad de dar seguimiento a los principios establecidos en la Cumbre de Río; dicha Comisión, celebró diversas sesiones de trabajo, con el propósito de que los Estados cooperaran en el cumplimiento de los principios hasta entonces establecidos, referentes a cuestiones de desarrollo ambiental.

El resultado de las sesiones antes mencionadas, marcaron el inicio del Protocolo de Kioto, realizado en Japón en 1997, que tuvo gran importancia jurídica, al ser un instrumento vinculante, que estableció los mecanismos para hacer frente al problema del cambio climático, como efecto negativo de la contaminación del medio ambiente.

El Protocolo establece la cooperación de la Partes que lo ratifiquen, respecto a la promoción de modalidades eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, conocimientos especializados, prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo que respecta al cambio climático, y a la vez, obliga a las partes a reconocer y adoptar las medidas que sean viables para promover, facilitar, financiar, según corresponda, la transferencia de esos recursos o el acceso a ellos, en particular en beneficio de los países en desarrollo.

Se promueve también el “desarrollo limpio”, mediante la reducción de gases que producen el efecto invernadero, a los que se atribuye el calentamiento global.

Parte fundamental del Protocolo de Kioto, se consideran los siguientes sectores:

- a). Energía
- b). Procesos Industriales
- c). Agricultura
- d). Desechos

Cabe destacar que el Protocolo en comento, favorece a los países en vías de desarrollo, respecto a los países desarrollados, que son quienes provocan mayores problemas ambientales.

Es por ello que países como Estados Unidos no están de acuerdo con los términos que establece el Protocolo. El presidente George W. Bush ha manifestado que no considera que el Protocolo de Kioto, sea el instrumento idóneo para reducir el cambio climático, por el contrario, lo considera "fatalmente defectuoso" y califica al Protocolo como "parcial", ya que olvida a los países en desarrollo que también emiten grandes cantidades de gases que contaminan la atmósfera.

Un esfuerzo internacional en materia ambiental estrechamente vinculado con el Protocolo de Kioto, es el "Acuerdo de Boon", celebrado en la ciudad de Boon, Alemania en el 2001. Con el esfuerzo y la cooperación de 178 países, se logró un acuerdo político en materia de cambio climático en el que se establecieron ciertas reglas, encaminadas al inicio de la operación del Protocolo de Kioto.

El Acuerdo Boon, ha sido calificado como un gran logro en materia ambiental; sin embargo, pese a que se disminuyeron algunas reglas respecto a las exigencias en el cumplimiento de ciertos compromisos, Estados Unidos no concertó dicho acuerdo.

Una de las principales aportaciones que se concretiza en el Acuerdo de Boon, es proveer ayuda adicional para la adaptación y la transferencia de tecnología en temas fundamentales como son: energía, transporte, industria, agricultura, bosques y manejo de residuos. Además establece la ayuda que los países desarrollados deben proporcionar a los que están en vías de desarrollo.

El Acuerdo de Boon, ha logrado que algunos principios establecidos en el Protocolo de Kioto, sean aceptados, sin embargo, aún no se ha concretizado su total operación.

Finalmente, el Protocolo de Kioto entrará en vigor y será obligatorio solo en el momento en que sea ratificado al menos por 55 países. Así, para noviembre de 2001, 40 países habían ratificado el Protocolo, y otros más, acordaron ratificarlo en la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, a celebrarse en Johannesburgo, en 2002.

Hasta aquí se han mencionado brevemente los principales documentos, como son la Conferencia de Estocolmo, el Informe Bruntrand y la Cumbre de Río que constituyen la base que da inicio a la negociación política internacional en materia ambiental y de desarrollo. Sin embargo el periodo comprendido entre la celebración de dichos documentos, no ha permanecido estático, por el contrario, se han presentado Conferencias Internacionales de gran importancia, convocadas por los Estados y por diversos Organismos Internacionales, incluso fuera del sistema de las Naciones Unidas, entre las cuales podemos mencionar: la Conferencia de Toronto sobre la Atmósfera Cambiante, celebrada en 1998; la Segunda Conferencia Mundial del Clima, celebrada en Ginebra, Suiza, en 1990; la Conferencia sobre Población y Desarrollo del Cairo, celebrada en 1994; la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, China, que tuvo lugar en 1995; la Conferencia de Copenhague sobre Desarrollo Social, de 1995; la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación de la FAO, celebrada en 1996, entre otras más que resultaría muy difícil terminar de mencionar.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, en septiembre de 2002, fue de gran importancia en materia ambiental y de desarrollo sustentable.

México, que participó como presidente de los países mega-diversos de los que forma parte, manifestó su interés por constituir un régimen internacional para el reparto equitativo de los beneficios del uso sustentable de los recursos hacia las comunidades indígenas y los pueblos que viven en áreas donde se encuentra esa riqueza.

La idea fundamental fue la protección y conservación de la riqueza biológica, apoyada por la cooperación internacional entre los diversos Estados, con la finalidad de reducir la pobreza y salvar el planeta.

Hasta aquí se han mencionado de manera breve, los esfuerzos internacionales más importantes en materia de protección ambiental. Sin embargo, las declaraciones, por sí solas, sin elementos vinculantes para los Estados, no son más que meras orientaciones programáticas y políticas que en el mejor de los casos se adaptan al régimen interno de cada uno. Sin embargo, enfrentar el deterioro ambiental global requiere de algo más que declaraciones. Además, como afirma Francesco Viola, "la ecología es acérrima enemiga de la soberanía. Los problemas ecológicos no conocen fronteras"⁶⁹. Por lo mismo su atención también reclama acciones de naturaleza mundial y de jurisdicción internacional. De ahí la imperiosa necesidad de llevar a tribunales internacionales, por citar un solo ejemplo, casos como las actividades experimentales nucleares que realizan ciertos países y que ponen en riesgo al planeta y la vida misma.

El derecho ha dado la pauta para la creación de nuevas reglas y reglamentaciones, incorporadas al derecho internacional para construir un marco coherente y asegurar un desarrollo sano y respetuoso de nuestro mundo moderno. Así, se han realizado enormes esfuerzos internacionales para borrar las fronteras nacionales, para establecer un sistema legal que incluye tierras, montañas y mares en una unidad fisiográfica que considera al planeta Tierra desde una perspectiva integral, como un solo gran organismo vivo, colocado bajo la actividad, responsabilidad y protección de todas las naciones.

De esta manera nace el derecho internacional ambiental (DIA), que se define como: "***el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos***".⁷⁰

Así, el Derecho Internacional Ambiental, se concibe como una rama independiente del Derecho Internacional, ya que tienen sus propias fuentes, técnicas y contenido. Regula de manera específica el ambiente y en general todo lo que tiene que ver con la protección, conservación y desarrollo del mismo.

⁶⁹ Viola Francesco, *Statu e natura*, Anbasi, Milan, 1995, p. 71. citado por Carbonell, Miguel, op. cit., p. 208.

⁷⁰ Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. México, 1994, pp. 27.

El Derecho Internacional Ambiental se fundamenta en principios como: la igualdad, la unidad ecológica, el desarrollo sustentable, la cooperación internacional, entre otros.

Sus fuentes son los Tratados Internacionales, la Jurisprudencia, la Doctrina, las Declaraciones, las Cumbres, las Resoluciones y las Recomendaciones de los Organismos Internacionales.

Las fuentes del Derecho Ambiental en el ámbito interno, son en primer orden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Leyes Secundarias que en materia ambiental reglamentan la Constitución; las normas jurídicas que se encuentran dispersas en leyes que reglamentan otras materias como la civil, la administrativa, la penal, entre otras; la jurisprudencia; la costumbre; las disposiciones emitidas por las autoridades respecto a la administración pública del ambiente.

Relación entre el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental

Marco Legal

El tema del agro y del ambiente, han estado relacionados desde la existencia del hombre, pues ambos tienen su base fundamental en la protección, uso y desarrollo de los recursos naturales.

Es así que mientras el Derecho Agrario se encarga de regular la actividad del hombre respecto a la explotación, desarrollo y conservación de la tierra de carácter ejidal o comunal, el Derecho Ambiental, se encarga de proteger los recursos naturales en general, procurando su conservación y adecuado aprovechamiento.

En este contexto, la tierra forma parte de los recursos naturales y debe ser protegida de igual forma.

Por su parte el Derecho Ambiental tiene por objeto procurar la conservación de los ecosistemas, en un ambiente de armonía con la interrelación que guardan los seres vivos entre sí, con la finalidad de lograr un equilibrio ecológico que permita la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

La agricultura, por sus características intrínsecas, guarda una relación directa e inmediata con la conservación de los recursos naturales. En la actividad

agraria siempre están presentes los recursos naturales, por lo que se refiere a la cría de animales y el cultivo de diversos vegetales. Es por ello que se debe mantener un equilibrio ecológico que garantice el desarrollo de la producción agropecuaria.

De esta manera, me atrevo a decir que la propiedad agraria tiene una doble función: la social, que se le ha reconocido desde su origen, y la función ambiental, que aún no ha quedado claramente establecida, pero que indudablemente existe, ya que debemos estar concientes de que no se trata solamente de producir más, sino de producir respetando los recursos naturales, para un adecuado aprovechamiento en el presente y en el futuro. Es por ello que las áreas naturales protegidas, pueden comprender todos los predios, sin importar que su régimen de propiedad sea nacional, ejidal, comunal o privada; en efecto, esto se traduce en una limitación a la actividad agraria de producción en atención a la necesidad de conservar los recursos naturales. Con ello queda claro que el punto central que liga indisolublemente al Derecho Agrario con el Derecho Ambiental, es la conservación y protección del medio ambiente.

En relación con lo antes expuesto, “los estudiosos del Derecho Agrario formularon el **criterio biológico de la agricultura** según el cual ésta actividad trata con bienes obtenidos orgánicamente, y destaca que no es la especie del bien lo que cuenta sino el procedimiento que se utiliza para obtenerlo. De esto se desprende que la tierra y la vida son los dos elementos constitutivos esenciales en la actividad agraria, sin los cuales no existe el acto agrario. A ellos, dicen estos teóricos, debe sumarse la actividad del hombre que con su trabajo interfiere y coadyuva con aquéllos para que pueda cumplirse el proceso agro-biológico que deviene en la producción agropecuaria. Esta doctrina fue posteriormente fundamentada en la VI Conferencia Regional para la América Latina de la FAO, realizada en México en 1960, y también en la V Conferencia de Agricultura de la OEA, y en la resolución respectiva se estableció que “el elemento constitutivo esencial del Derecho Agrario es la actividad agraria como industria genética de producción” y que “el contenido que le da especificidad es la necesaria presencia de dos factores esenciales, naturaleza y vida, que se expresan por medio de un proceso agro-biológico realizado en la tierra por el hombre”. De este modo, el principio agro-biológico adquirió jerarquía continental.”⁷¹ Es por ello que más tarde, algunos

⁷¹ Martínez Guerrero, Marco Vinicio. La Internacionalización del Derecho Agrario y del Derecho Ambiental. Revista de los Tribunales Agrarios. Año VIII, Número 24. México, 2000, pp.16.

países latinoamericanos, adoptaron un nuevo criterio para el Derecho Agrario, denominándolo: "**Derecho de los Recursos Naturales**".

Así, queda clara la conexidad que existen entre el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental, pues ambos tienen elementos en común, como son la tierra, el agua, los bosques, entre otros más que forman parte de los recursos naturales que deben ser protegidos y racionalmente explotados.

Esta vinculación de la que hemos venido hablando, se refleja también en los instrumentos jurídicos que regulan ambas materias.

De esta manera, tanto el Derecho Agrario como el Ambiental, tienen su base constitucional en el artículo 27, que establece el principio fundamental de proteger los recursos naturales con la finalidad de mantener un equilibrio ecológico, que no se ponga en riesgo con el ejercicio de la actividad agrícola. Este precepto constituye el sustento de todas las leyes reglamentarias que regulan la materia agraria y ambiental.

Así, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Relacionado con lo dispuesto en el precepto anterior, el artículo 73 en su fracción XVI, base 4ª, establece un principio fundamental encaminado a combatir la contaminación del medio ambiente, y el mismo artículo en su fracción XXIX, inciso g), contempla la facultad que tiene el Congreso de la Unión *“para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal o, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*.

Volviendo al artículo 27 constitucional, es pertinente mencionar que las fracciones: VII, VIII, IX, XV, XVII, XVIII, XIX y XX, también contienen disposiciones agrarias que son de importancia para el tema que nos ocupa, ya que también se refieren, aunque de manera mínima e indirecta a la materia ambiental, ya que se establecen las condiciones y términos en que las tierras, aguas y otros recursos naturales, se distribuirán, de acuerdo a la calidad, extensión y ubicación que éstos tengan.

Por su parte, el artículo 25 de la propia Carta Magna, hace referencia al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado. Así, en su párrafo sexto establece: *“... bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación, y el medio ambiente...”*.

En éste último precepto encontramos la limitación que tienen las empresas en su actividad, que estará a disposición de lo que dicte el interés público; situación que repercute directamente en las restricciones en materia económica y ambiental.

Por último, en lo que respecta a las disposiciones contenidas en nuestra Carta Fundamental, es de suma importancia hablar del artículo cuarto, que establece un nuevo derecho fundamental, considerado dentro de una cuarta generación de derechos humanos, que se refiere al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y que a su vez está íntimamente vinculado con el derecho a la salud. El presente artículo fue reformado en 1983, precisamente para incluir el Derecho a la Salud dentro de las garantías individuales.

La importancia del artículo cuarto constitucional en materia ambiental, es fundamental, ya que "uno de los principios que éste postula, es el de tratar de manejar racionalmente a los elementos del ecosistema para que sus desequilibrios no afecten a la población, y especialmente al individuo. Uno de los efectos de las alteraciones ambientales es que son causa directa o indirecta de los desequilibrios de la persona como ente individual, es decir, pueden alterar el funcionamiento de su organismo y llegar a enfermar o exacerbar padecimientos que el individuo ya tenía. Para el Derecho Ecológico, el Derecho de la Salud tiene que ver con el manejo de los recursos naturales, entre los que se encuentran: el agua, el suelo, el aire y la energía."⁷²

Posteriormente, el 28 de junio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas al artículo 4 y 25 de la Ley Fundamental. En el primer caso se concretizó el derecho a un medio ambiente adecuado y en el segundo se hizo referencia a la incorporación en el sistema nacional de planeación democrática del principio de desarrollo integral y sustentable, al que más tarde haremos referencia.

Así, el artículo cuarto dispone que "*Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*", de lo que se desprende la idea que hemos venido sosteniendo respecto al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, aunque sea difícil garantizar éste tipo de derechos, ya que se trata de un derecho subjetivo general. En el propio artículo cuarto, se establece el derecho a la salud, al señalar que: "*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...*".

Además de las disposiciones constitucionales ya mencionadas, existen otras más que se encuentran dispersas y que tienen contenido ambiental o hacen referencia a ciertas actividades que pueden generar efectos ambientales, y que degradan los recursos naturales como la tierra, las aguas, la atmósfera, los minerales, etc. Dichas disposiciones, aunque dispersas, son también bases constitucionales que forman parte del marco jurídico del derecho ambiental, pero no serán objeto del presente estudio.

Procederemos ahora al estudio de las leyes reglamentarias que regulan la materia agraria y ambiental en su estrecha vinculación.

⁷² Dávalos Paz, Joaquín. Legislación Mexicana en materia Ecológica. Revista de los Tribunales Agrarios. Año IV, Número 12. México, 1996, pp.165.

En primer término tenemos la LEY AGRARIA, expedida el 23 de febrero de 1992, en la que se hace referencia al Derecho Agrario y Ambiental, que en lo adelante, para efectos prácticos llamaremos Derecho Agroambiental. El segundo párrafo del artículo 2º establece: *“El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables”*.

La LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, fue expedida desde el 26 de mayo de 1976, teniendo varias modificaciones en 1981 y 1984. La vigente Ley, se expidió el 21 de julio de 1993. Su relación con el tema agroambiental queda establecido en la descripción de su objeto de estudio, que se refiere a establecer la competencia de los órganos del Estado en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. La conservación y mejoramiento de los centros de población lleva implícito el hecho de mantener el equilibrio ecológico. Es así que uno de los principios fundamentales que establece la ley se refiere a que el ordenamiento territorial tenderá a mejorar el nivel de vida de la población rural y urbana, mediante: la vinculación del desarrollo con el bienestar social de la población; el desarrollo socio económico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo; la protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas; la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos. Principios como este, destacan la relación que guarda la materia agraria con la ambiental.

Por su parte, la LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, publicada el 28 de enero de 1988, reglamentaria del artículo 27 constitucional, establece que el objeto primordial de la misma, se refiere básicamente a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, en todo el territorio nacional y zonas en las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, con la finalidad de procurar un desarrollo sustentable (Art. 1).

Además en la propia ley en comento, se definen ciertos conceptos que explican su objeto de estudio. Por ejemplo, el *“equilibrio ecológico”* se define como *“la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos”* (artículo 3, fracción XIV). La *“preservación”*, se entiende como *“el conjunto de políticas y medidas para mantener las*

condiciones que propician la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitats naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales” (fracción XXIV). La “restauración” es el “conjunto de actividades tendientes a la recuperación y establecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales” (fracción XXXIII). Así, queda definido claramente cada uno de los elementos que constituyen el objeto de la ley.

En 1996, se modificó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al introducirse de manera explícita el concepto de “desarrollo sustentable”, como resultado de la adecuada procuración de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La ley en cita, también determina claramente la clasificación de las áreas naturales protegidas de la siguiente forma: reservas de la biosfera, parques nacionales; monumentos naturales; áreas de protección de recursos naturales; áreas de protección de flora y fauna; santuarios; parques y reservas estatales y zonas de preservación ecológica de los centros de población (artículo 46).

En este aspecto, la vinculación agroambiental, se hace evidente en el hecho de que las áreas naturales protegidas, pueden establecerse incluso dentro de ejidos y comunidades y tienen que ser igualmente respetadas, para la preservación del equilibrio ecológico. En este sentido, es importante mencionar que en lo que se refiere a la exploración, explotación o aprovechamiento de los recursos de las áreas naturales protegidas, las autoridades podrán expedir los permisos, autorizaciones, licencias o concesiones que procedan.

Además de las leyes reglamentarias a que se ha hecho referencia, existen muchas más que regulan la protección al ambiente y que de alguna manera establecen la vinculación estrecha que guarda la materia agraria con la ambiental. En el presente trabajo nos ocuparemos de algunas de las más significativas.

LEY DE AGUAS NACIONALES.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 1992; es reglamentaria del artículo 27 constitucional. En ella se regula todo lo referente a la materia hidráulica. Establece los mecanismos necesarios para responder a las necesidades de desarrollo y administración del recurso natural; se reitera el dominio de la Nación sobre las aguas y su carácter de inalienables e imprescriptibles,

indicando que su explotación, uso y aprovechamiento, únicamente puede llevarse a cabo por medio de concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua.

Así, el objeto de la presente ley, consiste en regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional y sus bienes inherentes, así como su distribución, control y la preservación de su calidad y cantidad para lograr un desarrollo integral sustentable. La relación que guarda en materia agroambiental, se refiere al establecimiento o supresión de veda de las aguas nacionales mediante Decreto; la estricta regulación y control que establece sobre la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como de las aguas superficiales; la regulación que establece para los usos del agua para fines urbanos y agrícolas, y en lo que respecta a los núcleos agrarios, determina reglas concretas, en concordancia con la Ley Agraria, tomando en cuenta si se trata de tierras de uso común, parceladas, de pleno dominio, cesiones de derechos, sucesiones, etc., contemplando los efectos que el agua puede tener en relación con el destino de las concesiones o asignaciones otorgadas.

LEY FORESTAL.- La ley forestal vigente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992. Al ser reglamentaria del artículo 27 constitucional, tiene por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración. Dentro de la presente ley, los principios que establecen la relación agroambiental se refieren a que las normas establecidas en la presente ley, establecerán los mecanismos necesarios para lograr un manejo sostenible de los recursos forestales, que contribuya al desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de dichos recursos, sin reducir la capacidad que tiene la naturaleza para regenerarse. De esta manera, la autorización del cambio de uso de suelo en terrenos forestales podrá concederse, siempre que no comprometa la biodiversidad o provoque la erosión de suelos, deterioro del agua o disminución de su captación.

Hasta aquí las leyes de mayor importancia que establecen la relaciones agroambientales. Sin embargo, existen más leyes que se refieren a dicha relación, tales como: la Ley general de vida silvestre, Ley Federal de Variedades Vegetales, Ley de Pesca, Ley Minera, Ley General de Salud, Ley de Caza, etc.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976; reformada por última vez en relación directa con la materia ambiental mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. En cuanto a la materia ambiental, establece que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca el despacho de los siguientes asuntos, entre otros: administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, sobre los ecosistemas naturales, sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales, y sobre el manejo de materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos; así como proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales y de universidades, centros de investigación y particulares.

Finalmente, es necesario mencionar que Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de aplicación supletoria respecto a las leyes administrativas en materia ambiental. Es de gran utilidad estudiar su contenido, para establecer adecuadamente defensas jurídicas ante la autoridad ambiental o en su caso para realizar las gestiones ambientales pertinentes.

5.2 LOS PROBLEMAS AGROAMBIENTALES

A pesar de que la actividad internacional en materia ambiental ha sido importante, en México, al igual que en la mayoría de los países, es hasta la década de los setentas cuando inicia la publicación de documentos y organización de foros y conferencias sobre los temas de contaminación ambiental, razón por la cual se carece de textos e información suficientes que se refieran al tema ambiental, incluso en el ámbito académico, en muchas escuelas la materia no esta incluida en los programas de estudio de manera independiente, si se contempla, se incluye dentro del estudio de otras disciplinas, cuando en mi opinión es fundamental que los alumnos estén informados de la problemática ambiental que actualmente enfrentamos, pues la Ciudad de México a pesar de contar en sus orígenes con grandes riquezas naturales, es hoy una de las ciudades más contaminadas del mundo.

La contaminación ambiental se refiere estrictamente a la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o cualquier combinación de ellos, que degraden al ambiente en su conjunto o en algunos de sus elementos. Para tales efectos, por contaminante se entiende "toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural."⁷³

De esta manera, se entiende que la contaminación puede afectar cualquier recurso natural. Así tenemos distintos tipos de contaminación, según el elemento natural que se afecte. En un principio, se manifestó la preocupación por detener la contaminación del agua, suelo y aire, pero con el transcurso del tiempo, la contaminación ha rebasado límites inimaginables. Es así que los problemas ambientales se han clasificado en:

- I.- Problemas de primera generación
- II.- Problemas de segunda generación

Dentro de los primeros se ubica únicamente la contaminación del agua, aire y suelo; en tanto que en la segunda clasificación, se agrupan problemas ambientales que han sido relativamente nuevos, a partir de la década de los ochentas, tales como el cambio climático, la lluvia ácida, el agotamiento, la

⁷³ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3º, fracción VII.

deforestación y desertificación, la preservación de la biodiversidad, el tráfico internacional de productos y desechos tóxicos y peligrosos, entre otros.

Para efectos del presente trabajo, solo haremos referencia a los problemas ambientales que tienen que ver con el desarrollo de la actividad agrícola, es decir, los problemas "agroambientales".

CONTAMINACIÓN DEL SUELO

El suelo, es un recurso natural renovable que forma parte de nuestro medio ambiente. Su conservación es de gran importancia porque además de ser útil para la producción, es condicionante para la conservación de la diversidad biológica.

La sobreexplotación, uso y gestión inadecuados de los suelos, son las principales causas que provocan la erosión, que a niveles muy altos, puede llegar incluso, a la desertificación, como resultado irreversible de la degradación de la tierra, que se refiere a la destrucción del potencial biológico del suelo que, en sus últimas instancias, puede llegar a condiciones de desierto.

La erosión, es el problema más grave de contaminación de los suelos. En nuestro país, "...de acuerdo a informaciones oficiales, de los 200 millones de hectáreas del territorio nacional, 154 millones están sujetos a diversos grados de erosión (leve, moderada, severa, muy severa), lo que equivale a casi 80 por ciento del territorio nacional. De conformidad con ese mismo diagnóstico, 30 millones, lo que representa 15 por ciento del territorio nacional, están ya erosionadas en un nivel severo o muy severo."⁷⁴

Las actividades agrícolas y ganaderas, son las que en mayor medida han contribuido a la erosión de los suelos. Es así que la aplicación de técnicas innovadoras y modernas para maximizar la producción agrícola y el uso de plaguicidas y demás productos destinados a proteger la producción vegetal y animal y a destruir plantas, animales y microorganismos perjudiciales a la agricultura, han contribuido directamente al rápido deterioro del equilibrio ecológico. Al producirse la erosión del suelo, la tierra pierde su fertilidad y

⁷⁴ Brañas, Raúl. Op. Cit., pp. 374.

salinidad y esto es una de las principales causas de abandono de las actividades agrícolas.

Otra causa de la contaminación de los suelos, es la que se refiere a los residuos industriales tóxicos y desechos sólidos, que son generados en su mayor parte por la actividad de las industrias, como la minera; la petrolera, en sus procesos de refinación y petroquímica, así como la agrícola, que también contamina. Además, es importante decir que los cultivos ilegales de droga, contribuyen también de manera importante a la contaminación de los suelos, además de que provoca una baja en la producción agrícola, ya que grandes cantidades de tierra, son sustraídas de la producción agrícola para destinarse al cultivo ilegal de drogas. Aunado a lo anterior, las técnicas que se utilizan para la erradicación de dichos cultivos, resultan contraproducentes.

Por otra parte, los incendios de bosques y pastizales, que generalmente se originan por un vidrio tirado que aumenta la incidencia de los rayos solares o por fogatas que no son correctamente apagadas o controladas, contribuyen también a la contaminación de los suelos. Además, algunos agricultores siguen utilizando técnicas antiguas de cultivo, como la técnica de roza y quema para fertilizar tierra y para desmontar el terreno.

CONTAMINACIÓN DEL AGUA

El agua, constituye el elemento natural de mayor importancia, ya que de él depende el crecimiento y buen funcionamiento de la población. La preservación del preciado líquido es demanda generalizada de la sociedad y paso obligado para la conservación de las especies. Sin embargo, a pesar de ser tan necesaria, de los elementos naturales que permiten la vida en el planeta, el agua se ha convertido hoy día, en un activo escaso y cada vez más valioso. En México, 50% del agua se concentra en 10% del territorio nacional, por lo que se requiere de estrategias audaces para su conservación.

En una urbe con la concentración demográfica e industrial como la de la ciudad de México, sin cuerpos de agua superficiales y con una sobreexplotación del subsuelo que ha ocasionado un hundimiento hasta de siete metros, proveerla de agua y desalojarla después de haber sido usada y contaminada, es un problema complejo y de difícil solución, que ha tratado de resolverse a altos costos económicos, sociales y ambientales.

Al ser las fuentes locales insuficientes para cubrir la creciente demanda, desde 1951 empezó a traerse el agua del río Lerma, teniendo que transportarla 60 kilómetros, y en 1982 del Sistema Cutzamala, por el que el agua recorre 100 kilómetros de distancia. Estas costosas obras de conducción han alterado las condiciones naturales de una extensa zona del Estado de México, al haberse agrietado las tierras, secado pozos y descendido el caudal superficial, lo que ha conllevado una pérdida de fertilidad en los suelos, afectando severamente la forma de vida de la población de la región, particularmente de los agricultores.

La potabilidad del agua también causa problemas, ya que no cumple con las normas de salud y se encuentra contaminada por metales y microbios. El agua considerada potable, no se distribuye de manera equitativa. Así, mientras consumidores de zonas residenciales la reciben ininterrumpidamente y pueden darse el lujo de desperdiciarla, en áreas de bajos recursos y con mayor número de habitantes, la reciben a cuentagotas en el mejor de los casos, existiendo además, miles de personas que viven al margen de esta distribución, teniendo como única alternativa la de ingerir agua insalubre, con impurezas y microorganismos responsables de gran cantidad de padecimientos gastrointestinales, que constituye la segunda causa de mortalidad en el país.

La agricultura es el sector que más contaminación produce, más aún que las industrias y las municipalidades. En prácticamente todos los países en los que se aplican fertilizantes agrícolas y plaguicidas, se han contaminado acuíferos subterráneos y el agua de superficie. Los desechos animales son otra fuente de contaminación persistente en algunas zonas. El agua que vuelve a los ríos y arroyos después de haberse utilizado para el riego está a menudo seriamente degradada por el exceso de nutrientes, salinidad, agentes patógenos y sedimentos que suelen dejarla inservible para cualquier otro uso posterior, a menos de tratarla (habitualmente a gran costo) en instalaciones depuradoras de agua.

Pero lo más grave, es que por un lado, la actividad agrícola es la que más contribuye a la contaminación del agua, pero por otro lado, también es dicha actividad la que más se ve afectada por la contaminación del agua que provocan otros factores. Así, a falta de agua potable, las aguas residuales se utilizan para el riego de cultivos, áreas verdes y zonas deportivas. A pesar de que las aguas negras son tratadas, no contienen la calidad requerida para reponer las aguas provenientes de manantiales y pozos libres de contaminación.

El riego de cultivos con aguas residuales, ha provocado el proceso de hiperfertilización, por su gran contenido de materia orgánica, lo que origina la multiplicación exagerada de organismos aeróbicos que consumen el oxígeno hasta agotarlo, proliferando los organismos anaeróbicos que inician su putrefacción y fermentación. Las enfermedades más comunes asociadas a las aguas de riego contaminadas son: cólera, tifoidea, amibiasis, entre otras. Los cultivos más asociados a la difusión de estas enfermedades son los que crecen al ras del suelo y se comen crudos, como coles, lechugas, fresas, etc.

Los productos químicos, detergentes, metales pesados, fertilizantes, herbicidas, excretas humanas y animales, entre otras sustancias, hacen aún más aguda la contaminación del agua que repercute de manera importante en la contaminación del suelo, ya que los residuos industriales y los desechos en fermentación acumulados en basureros o diseminados por los suelos, aunados a la falta de drenaje y a la sustitución de éste por fosas sépticas, han provocado que sustancias tóxicas se hayan infiltrado al agua del subsuelo. En muestras de aguas de varios pozos, se han encontrado bacterias aerobias mesofílicas, organismos coniformes y metales.

Además, contaminantes como el dióxido sulfuroso y los óxidos de nitrógeno, que se combinan en la atmósfera para formar lluvia ácida, han tenido amplios efectos en los ecosistemas de agua dulce y terrestre. La lluvia ácida hace bajar el pH de los ríos y corrientes de agua. A menos que el calcio (contenido en la piedra caliza) las amortigüe, las aguas acidificadas matan a muchos peces sensibles a la acidez, inclusive el salmón y la trucha. En el suelo, los ácidos pueden liberar metales pesados, como plomo, mercurio y cadmio, que luego se cuelan en las vías de agua.

De esta manera vemos que el agua contaminada puede producir efectos muy negativos, ya que provoca enfermedades humanas, miseria y hasta la muerte, como resultado de enfermedades diarreicas atribuidas a infecciones transmitidas por el agua. Las bacterias más frecuentes en las aguas contaminadas son coliformes que se encuentran en las heces humanas. Las deficiencias de los servicios rurales de higiene contribuyen también a la contaminación del agua subterránea.

Es por ello que debemos tomar conciencia de la gravedad que ocasiona la contaminación del agua y los perjuicios graves que repercuten en la salud.

La Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere al uso agrícola del agua, precisa que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se le hubiera concesionado, con la precisión de que cuando se trate de concesiones para riego la Comisión puede autorizar su aprovechamiento en terrenos distintos de los señalados en la concesión, siempre que el nuevo adquirente de los derechos sea su propietario o poseedor y no se causen perjuicios a terceros (artículo 48).

CONTAMINACIÓN DEL AIRE

El uso de combustibles fósiles como son: carbón, petróleo y sus derivados (gasolina y diesel), en las industrias, los vehículos y la calefacción, es la principal fuente de contaminación del aire. La combustión arroja al aire dióxido de carbono, partículas de polvo y metales, gases tóxicos como el óxido de azufre y el monóxido de carbono. Estos contaminantes provocan enfermedades, principalmente en las vías respiratorias y en el sistema circulatorio.

El ozono, es un poderoso contaminante que se forma cuando los óxidos del nitrógeno y los hidrocarburos orgánicos volátiles sin quemar, en su mayor parte de los escapes de los vehículos, se combinan con el oxígeno bajo la acción de la luz solar.

Otro contaminante de gran importancia es la lluvia ácida, que se forma al combinarse el dióxido de azufre y los óxidos de nitrógeno con vapor de agua y oxígeno en presencia de la luz solar, formando una mezcla diluida de ácido sulfúrico y ácido nítrico.

La contaminación de la atmósfera, provoca la destrucción de la capa de ozono y el cambio climático. La capa de ozono está en la parte superior de la atmósfera y protege la vida terrestre de los efectos letales de la radiación ultravioleta. Así, la contaminación del aire afecta a la atmósfera misma y produce efectos nocivos en la salud humana, en la flora y fauna, y en general, en todos los bienes.

En la actividad agrícola, el uso de químicos como herbicidas, insecticidas y fungicidas, aumentan la contaminación del aire; incluso dichos pesticidas, son también requeridos en el uso doméstico, para el control de cucarachas, hormigas, moscas, etc. Así, el uso de plaguicidas y otros productos químicos conocidos como COP (contaminantes orgánicos persistentes), que se usan en la actividad agrícola e industrial, pueden causar cáncer y anomalías genéticas en los seres humanos.

De esta manera, la contaminación del aire no solo es un peligro para la salud, sino que además reduce la producción de alimentos y la recolección de madera, ya que los altos niveles de contaminación afectan la fotosíntesis. De esta manera, la producción agrícola resulta seriamente afectada, pues la alta concentración de azufre, óxidos de nitrógeno y ozono afectan severamente los cultivos.

El efecto invernadero, es otra forma nueva de contaminación que afecta de manera importante la atmósfera. Esto ocurre de la siguiente forma: sobre la tierra, incide de forma permanente, un flujo de rayos solares de onda corta y la mayor parte de ellas atraviesan la atmósfera y alcanzan la superficie terrestre calentándola. A su vez, la tierra emite la energía que recibe hacia el espacio exterior en forma de ondas térmicas conocidas como radiación de onda larga. Sin embargo, no toda la energía recibida del sol es devuelta debido a la presencia de gases en la atmósfera que retienen el calor, actuando como un invernadero gigante, y es por ello que a éste tipo de gases se les conoce como gases de efecto invernadero y son: vapor de agua, dióxido de carbono, metano, óxido nítrico, ozono troposférico, entre otros gases que presentes en la atmósfera, absorben gran parte de la radiación infrarroja que emite la tierra, impidiendo que la energía pase directamente de la superficie terrestre al espacio, y es debido a ello que la tierra mantiene una temperatura adecuada para albergar la vida. De esta manera se entiende que el efecto invernadero es un fenómeno que causa beneficios y que es imprescindible para la vida, sin embargo, lo que hoy alarma a los científicos es su modificación sustancial, ya que las concentraciones de gases de invernadero han aumentado como consecuencia del modo de vida industrial, de esta manera hay un desequilibrio entre la energía solar que entra y sale en la tierra, teniendo como consecuencia un cambio en el clima, proyectando un aumento en las temperaturas.

El cambio climático afecta principalmente los recursos hidrológicos y por ende la actividad agrícola, por la reducción general en el potencial de

rendimiento de los cultivos y esto tiene repercusiones importantes, sobre todo en lo que respecta a la seguridad alimenticia; también los bosques se ven afectados, las zonas costeras y los sistemas marinos; los asentamientos humanos, la energía y la industria, y en general todos los sectores de la población, que tienen efectos negativos en la salud humana, provocando severas enfermedades relacionadas con la escasez de agua y el incremento del calor, como por ejemplo el cólera.

Para analizar los efectos del cambio climático, es necesario tomar en cuenta la ubicación geográfica, el tiempo y las condiciones económicas y ambientales de cada región, ya que el cambio de clima, puede ser benéfico en algunas zonas, aunque en general los efectos negativos rebasan en mucho los posibles beneficios asociados al fenómeno.

Problemas de contaminación ambiental, como el cambio climático, afectan los países de todo el mundo. Es por ello que ante el reconocimiento del cambio climático como problema de orígenes y consecuencias globales, la comunidad internacional ha desplegado un conjunto de acciones tendientes a establecer, analizar y ejecutar vías para su solución. Es así que la Organización de las Naciones Unidas ha convocado a la negociación y ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en función de la mayor contribución de los países industrializados a las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

BASURA

En las grandes ciudades, la basura lleva siendo un problema casi desde el origen de éstas, debido a la alta densidad de población y al hecho de arrojar la basura a las calles. Esto ha producido la proliferación de insectos, roedores y microorganismos patógenos, trayendo como consecuencia enfermedades catastróficas para el hombre como la peste. Un mal sistema de gestión de las basuras, producirá un deterioro y depreciación del entorno debido a la contaminación del aire, del agua y del suelo.

Cuando amontonamos la basura al aire libre, ésta permanece en un mismo lugar durante mucho tiempo, parte de la basura orgánica (residuos de alimentos como cáscaras de fruta, pedazos de tortilla, etc.) se fermenta, además de dar origen a mal olor y gases tóxicos, al filtrarse a través del suelo

en especial cuando éste es permeable, (deja pasar los líquidos) contamina con hongos, bacteria, y otros microorganismos patógenos (productores de enfermedades), no sólo ese suelo, sino también las aguas superficiales y las subterráneas que están en contacto con él, interrumpiendo los ciclos biogeoquímicos y afectando severamente la producción agrícola.

Una de las medidas que se implementó para disminuir la producción de basura, fue el reciclaje, que consiste en procesar los desperdicios de tal forma que puedan volverse a utilizar para elaborar otros productos. Sin embargo, el reciclaje hoy día se practica por una parte muy reducida de la población.

Por otra parte, los tiraderos de basura a cielo abierto o también llamados rellenos sanitarios, causan severos problemas al medio ambiente, pues los gases tóxicos que de la basura se desprenden contaminan la atmósfera y el suelo, que al filtrarse, producen graves daños al cultivo de los productos agrícolas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TRANSGÉNICOS

Además de los recursos naturales que se ven afectados a diario por la contaminación, existe un nuevo elemento que sin lugar a dudas ha tomado un papel muy importante en el desarrollo de las naciones y es: la biotecnología. Especialmente en el sector agrícola, está ocurriendo un proceso biotecnológico acelerado y, desde finales de los años ochentas, se han generado variedades novedosas de plantas por medio de biología molecular, que hoy son cultivadas en la mayoría de los países industrializados.



Uno de estos productos es el maíz manipulado por medio de la ingeniería genética; se le conoce como maíz transgénico y existen dos tipos disponibles en el mercado de los países industrializados: el resistente a la infestación de insectos y el tolerante a la aplicación de herbicidas.

Las investigaciones sobre cultivos modificados genéticamente para su aplicación en la agricultura se iniciaron en los años 80, pero la primera cosecha transgénica comercial se recogió en 1992 en China (tabaco). Los agricultores empezaron a sembrar semillas transgénicas en Estados Unidos en 1994 y en 1996 en otros países: Canadá, Argentina, Australia, etc.

En la actualidad, se cultivan cuatro variedades con modificación genética: la soja con el 63% de la superficie total, el maíz (19%), el algodón (13%) y la colza (5%). Además, las propiedades insertadas son de carácter agronómico.

El 77% tiene una tolerancia a un herbicida: el gen introducido permite utilizar herbicidas de amplio espectro (glifosato o glufosinato de amonio en general) sin que la planta transgénica se vea afectada; todas las otras plantas se mueren.

El 15% tiene una resistencia a insectos: las plantas transgénicas en las cuales se ha introducido el gen Bt (un gen de la bacteria *Bacillus Thuringiensis*) producen una toxina que sirve de insecticida.

El 8% tienen las dos propiedades añadidas.

Para entender cómo se transforma el maíz en transgénico, tomemos el ejemplo del maíz resistente al ataque de insectos. En este caso, al maíz normal se le modifica su constitución genética por medio de la inserción de genes provenientes de un tipo especial de bacteria, llamada: *Bacillus thuringiensis*, y de esta forma el maíz expresa estos genes y produce proteínas especiales que lo protegen de insectos.

Debido a la producción desmedida de plantas transgénicas, se han realizado estudios minuciosos acerca del proceso que conlleva, de lo que se desprende que los productos transgénicos, pueden causar daños irreversibles.

Así, uno de los problemas derivados de la utilización de organismos modificados genéticamente (OMG) en la agricultura, es la aparición de resistencias, fenómeno que se da tanto para las plantas tolerantes a herbicida como para las plantas Bt. En el primer caso, el uso repetido de un sólo herbicida puede provocar una evolución de la susceptibilidad de las malezas al producto en cuestión, dejándolo ineficaz al cabo de unos años. Por otra parte, las modificaciones genéticas de los cultivos se pueden transmitir a plantas silvestres emparentadas que a su vez desarrollan la tolerancia con el peligro de invasión de los agro-ecosistemas por las ventajas biológicas adquiridas.

También los rebrotes de los cultivos transgénicos de años anteriores pueden presentar problemas ya que se convierten en malezas indeseadas resistentes a los herbicidas.

Por otra parte, la drástica disminución de insectos en los campos, así como la casi desaparición de toda mala hierba por el empleo de herbicidas de amplio espectro, pueden producir efectos sobre los ecosistemas de los paisajes agrícolas al modificar, o incluso interrumpir, la cadena alimenticia.

Además de lo anterior, la toxina permanece en el suelo con los residuos de la cosecha cuando los agricultores los aran, y en algunos casos, pueden persistir activos durante meses. Esto puede tener efectos negativos muy importantes sobre los microorganismos del suelo e indirectamente sobre la fertilidad del terreno. Sobre este último punto, algunos científicos han advertido de otro efecto posible de los cultivos modificados genéticamente sobre la microecología del suelo: el de la transferencia horizontal de ADN modificado a los microorganismos, importantes para el proceso productivo. El riesgo reside en que el deterioro de la fertilidad del suelo de esta forma persista a largo plazo.

Al respecto, podemos decir que el modelo de agricultura con variedades transgénicas más vulnerables frente a las plagas, causa impactos potenciales importantes sobre los ecosistemas agrícolas: contaminación de suelos, pérdida de fertilidad, plagas y malezas que se vuelven incontrolables, efectos sobre la fauna y flora; que en su conjunto podrían poner en peligro la permanencia de la agricultura.

Hasta aquí hemos hablado de los problemas agroambientales que existen, sin que esto signifique que nos hemos referido a todos, ya que los elementos que conforman la naturaleza, día a día se ven gravemente afectados por algún tipo de contaminación o incluso por el desequilibrio entre las complejas relaciones que guardan entre sí los seres vivos que conforman el ambiente.

Nos hemos referido con especial atención, a la contaminación de la tierra, el agua, la flora y la fauna, por ser éstos los elementos naturales más importantes para el desarrollo de la actividad agrícola; con esto, hemos llegado a determinar que este recursos naturales han sido gravemente dañados por los efectos nocivos de la contaminación; aunado a ello, las condiciones económicas, políticas y sociales no han sido las óptimas para impulsar el desarrollo en el campo.

Si bien es cierto que el retraso y deterioro que actualmente sufre el sector rural se debe en mucho a factores como el crecimiento demográfico; el analfabetismo; el privilegio que se le ha dado al desarrollo industrial en detrimento del campo; la incertidumbre jurídica respecto a la tenencia de la tierra; la baja demanda de productos de exportación, etc., también es cierto que lo que ha perjudicado de manera alarmante al campo, ha sido, ya de manera directa o indirecta, la contaminación proveniente de las grandes ciudades.

Así, la contaminación del aire, agua y suelo de la ciudad, repercute gravemente en el campo, sobre todo si pensamos en las zonas conurbadas, en donde los asentamientos humanos irregulares han aumentado considerablemente y las grandes cantidades de basura que a diario se vierten sobre estas zonas, se ha convertido en el principal contaminante que en virtud del fenómeno del viento, ha extendido sus efectos a las regiones rurales.

Las innumerables fábricas que se han establecido a las afueras de la ciudad, han ocasionado graves daños, sobre todo por los desechos tóxicos que directamente contaminan la atmósfera y se mezclan con las precipitaciones, formando la lluvia ácida, que al caer sobre los cultivos, contaminan las plantaciones, provocando una disminución en la calidad de la producción agrícola, lo que se traduce en grandes pérdidas económicas, esto en el mejor de los casos, cuando los productos contaminados se desechan, pero cuando se venden, causan graves daños en la salud de los consumidores.

Así, básicamente son dos las causas que han generado la destrucción paulatina del suelo rural: la erosión y la contaminación. La fertilidad de los suelos es de gran importancia para el progreso de la agricultura, ya que sin ella desaparecerían las plantas y los animales cuya degradación causaría efectos negativos en la vida del ser humano y desde luego, afectaría la ciclo alimenticio natural.

Las técnicas agrícolas de cultivo intensivo, la construcción de diques de contención de aguas fluviales, así como el pastoreo abusivo y el fenómeno de la deforestación, provocan la erosión de los suelos, sin embargo ésta se genera no solo de su mal uso y abuso de las propiedades de la tierra, sino también de su abandono y falta de actividad.

Aunado a lo anterior, erróneamente se ha recurrido a la biotecnología como un instrumento de ensayo productivo, sin tener en cuenta los efectos nocivos

que causa en la salud y vida de las personas, cuando lo ideal es que debería servir como un instrumento viable y eficaz para alimentar sana y adecuadamente a la población del mundo. Todo ello ha provocado una ruptura con la agricultura natural al usar de manera desmedida todo tipo de químicos, por lo que es preciso proteger al consumidor y librarlo de graves enfermedades como el cáncer. Así las cosas, no debemos permitir que el aumento de la productividad se genere en base a la destrucción de la biodiversidad, provocando con ello, el detrimento a la salud y atentando contra la vida misma del ser humano. Debemos prohibir determinadamente, el uso de los productos genéticamente modificados.

5.3 DESARROLLO SUSTENTABLE Y JUSTICIA AGROAMBIENTAL EN MÉXICO

El concepto de desarrollo sustentable ya había sido discutido en las reuniones preparatorias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Estocolmo en 1972, pero no fue hasta la década de los ochenta que dicho concepto fue recuperado e incluido en la agenda política mundial. Sin embargo, hay quienes afirman que la frase “desarrollo sustentable” fue utilizada por primera vez por la Unión de Conservación Mundial, en una publicación preparada después de la Conferencia de Estocolmo en 1972.

El Informe Brundtland, en 1984, definió el concepto de desarrollo sostenible de la siguiente manera: *“El desarrollo sostenible es aquél que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”*.

El enfoque que se le dio al concepto de desarrollo sustentable, en dicho informe, fue netamente ambientalista, ya que en él se explica claramente que se deben tomar medidas eficaces y rápidas que conduzcan a la eliminación de los males que han destruido el medio ambiente.

En 1992, la Conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo, se consideró muy importante en relación a las políticas ambientalistas y de desarrollo. Establece que la existencia del desarrollo sustentable se entiende por el simple hecho de que los seres humanos, tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza que ésta debe ser garantizable tanto para las presentes generaciones como para las futuras.

En la Conferencia de Río, el desarrollo sustentable se percibe desde un punto de vista antropocéntrico, en donde el ser humano es el origen, medio y fin último de este desarrollo que muchos han denominado “desarrollo a escala humana”, en el que el hombre tiene derecho a disfrutar de una vida digna, con calidad, que le permita desarrollarse en plenitud. Así, en su principio 4 señala:

“Con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”.

En este principio se muestra el vínculo estrecho que el desarrollo sostenible guarda con la protección al medio ambiente y de igual manera, en el resto de sus principios, la Conferencia de Río se refiere al desarrollo sostenible con un enfoque humano, aunque sigue conservando el contenido ambientalista que se había venido manejando. Establece además reglas y mecanismos para brindar mayor protección a los recursos naturales, entendiendo por "protección", la prevención y control de la contaminación.

De esta manera se ha dado a conocer el concepto de desarrollo sustentable, primero en el ámbito internacional y posteriormente adoptado a nivel interno.

En México, el concepto de desarrollo sustentable no es nuevo, ya que desde la constitución de 1917, se plasmaron ciertas conductas encaminadas al desarrollo económico, político y social del país. Desde entonces el Estado ha sido el responsable de proveer las condiciones necesarias para garantizar el Desarrollo Nacional Integral, protegiendo y respaldando los derechos fundamentales económico-sociales y de solidaridad.

Es en la Carta Fundamental en la que se crean las bases jurídicas que establecen la existencia del desarrollo sustentable, a saber:

El artículo 25 constitucional en su primer párrafo señala: "*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*"

Este artículo nos habla del desarrollo sustentable desde una perspectiva de equidad, es decir que se debe procurar una distribución justa de los beneficios que se adquieran con la aplicación de planes y programas impulsados por el Estado para garantizar una mejor calidad de vida para todos los individuos.

El artículo 26 constitucional establece: "*El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*"

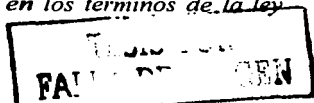


Este artículo es la base que fundamenta la elaboración del “Plan Nacional de Desarrollo”, en el que se establecen estrategias de acción dirigidas al impulso del desarrollo nacional, desde una perspectiva integral.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se contempla el desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; se plantea el problema de la contaminación y se señala que la preservación del medio ambiente es el tema medular del Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que el desarrollo de la Nación no será sustentable si no se protegen los recursos naturales con que contamos, por ello, se plantean diversas estrategias a seguir mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno, en todos los ámbitos: municipal, estatal y federal; haciendo referencia primordialmente al agua, aire y suelo, en su forma de explotación y se establecen soluciones viables que ayudarán a maximizar su aprovechamiento, tales como las siguientes:

- a). *Promover una gestión ambiental integral y descentralizada;*
- b). *Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias;*
- e). *promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;*

Por su parte, el artículo 27 en su párrafo tercero dice: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley



reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

La fracción XX del párrafo noveno del artículo citado, establece: *"El Estado promoverá las condiciones para el **desarrollo rural integral**, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público"*.

En este artículo, que es la base de la materia agraria, se establece claramente la idea del desarrollo rural integral, en el que se aprecia claramente el vínculo estrecho que se establece entre la materia agraria y la ambiental, haciéndose énfasis en que el Estado, es el responsable de impulsar el desarrollo sustentable de ambas disciplinas.

Una vez establecidas las bases constitucionales del desarrollo sustentable, es importante conocer las leyes secundarias que reglamentan dicho concepto.

Así, la Ley Agraria en su artículo cuarto establece: *"El Ejecutivo Federal promoverá el **desarrollo integral y equitativo** del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional"*.

El artículo quinto de la ley en comento establece: *"Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su **aprovechamiento racional y sostenido** para preservar el equilibrio ecológico..."*

En el artículo sexto se dispone: *"Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización*

*del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización, asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que **propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.***"

En su artículo séptimo, la Ley Agraria hace referencia al desarrollo: "*El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, **propicien su libre desarrollo** y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.*"

El artículo octavo señala: "*En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución **para el desarrollo integral del campo mexicano.***"

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con las modificaciones de 1996, en su artículo tercero, fracción XI define el desarrollo sustentable como "*el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.*"

Al respecto, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo tercero, fracción XIV define el desarrollo rural sustentable como "*El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.*"

Los conceptos de desarrollo sustentable antes transcritos, tienen como denominador común el propósito de alcanzar mejores condiciones de vida para el ser humano, mediante el uso eficiente y la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente.

Al respecto, y a fin de lograr los objetivos que implica el desarrollo sustentable, considero que es importante darle prioridad a la educación e información de los problemas nacionales que enfrenta el país; en mi opinión, es una forma efectiva de lograr que la gente tome conciencia de la gravedad de los problemas que enfrentamos y que se verán reflejados en desastres irreversibles, que afectarán no solo a las presentes, sino también a las próximas generaciones, que serán nuestros hijos y familiares.

Así, es importante conocer las extraordinarias riquezas con que contaba nuestro país hace algunos años, y conocer las cifras de la pérdida progresiva que de la biodiversidad hemos sufrido. Haciendo una comparación, nos daremos cuenta de que las pérdidas son irreparables, pero que es urgente planear estrategias viables para conservar y proteger los recursos naturales con los que contamos, proveer su uso racional para que puedan ser perdurables y aprovechados por varias generaciones más. En este sentido, cabe destacar que el Fondo Mundial para la Vida Silvestre ha establecido que del 100% de la diversidad biológica del mundo, entre el 50 y el 80% se encuentra en 12 países tropicales, por lo que son considerados **países de mega-diversidad** de los cuales los seis principales son: Brasil, Colombia, **México**, Zaire, Madagascar e Indonesia.

Es por ello que, al ser nuestro territorio uno de los pocos países de origen y diversidad de especies de importancia agrícola, debemos conservar tanto la diversidad doméstica como la silvestre, ya que esto nos permitirá asegurar el alimento para ésta y las futuras generaciones representando además un valor económico inmediato para todos.

Ahora bien, la relación que existe entre la actividad agrícola y la protección y conservación de nuestra Biodiversidad, es evidente, ya que una de las partes más importantes que constituyen la Biodiversidad esta representada por los recursos naturales renovables: suelos, aguas, bosques y fauna, los cuales constituyen la estructura agraria.

De esta manera, el Derecho Ambiental guarda relación estrecha con la continuidad de la vida sobre la tierra, lo cual se vincula con el mantenimiento

de las condiciones que la hicieron posible y la influencia que sobre ellas ha tenido la actividad del hombre. Es así que la actividad agrícola ha intervenido de manera desfavorable, puesto que las consecuencias ambientales han sido graves, de ahí la necesidad urgente de mantener un acercamiento y concordancia entre ambas ramas del derecho, aunque desde el punto de vista jurídico, esto no es una novedad, ya que en el Derecho Positivo Mexicano, a lo largo de la historia legislativa en materia agraria, se han establecido diversos preceptos que han vinculado ambas disciplinas, llegando a concretizar esfuerzos en la reciente expedición de la "**Ley de Desarrollo Rural Sustentable**", a la que hicimos referencia en líneas anteriores.

Así pues, el desarrollo sustentable en los sectores agropecuario, forestal y pesquero, esta encaminado a la conservación de la tierra, el agua, los recursos genéticos de los reinos animal y vegetal, con la finalidad de no degradar el medio ambiente, de ser tecnológicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable.

Nótese que hasta este momento, hemos tratado el tema del desarrollo sustentable desde una perspectiva ambiental, a la que en mi opinión, debemos agregar otros elementos que son indispensables para lograr un desarrollo sustentable verdaderamente integral.

Así, en vista de que el desarrollo sustentable, por su enorme trascendencia es de interés para todo ser humano, no debe enfocarse sólo al aspecto ambiental, sino que debe observarse bajo una óptica mucho más amplia; para ello es necesario adaptar el concepto de sustentabilidad a varios aspectos, como son: la **sustentabilidad económica**, para disponer de los recursos necesarios para darle persistencia al proceso que se aplique; **sustentabilidad ecológica**, para proteger la base de recursos naturales (tierra y agua), sin dejar de utilizarlos; **sustentabilidad energética**, para utilizar tecnologías que consuman igual o menos energía que la que producen; **sustentabilidad social**, para que los modelos de desarrollo y los recursos derivados del mismo beneficien por igual a toda la humanidad, es decir que exista equidad; **sustentabilidad cultural**, para favorecer la diversidad y especificidad de las manifestaciones locales, regionales, nacionales e internacionales, sin restringir la cultura a un nivel particular de actividades, sino incluyendo en ella la mayor variedad de actividades humanas. Así se entiende que el desarrollo sustentable no significa controlar y domesticar la naturaleza, sino por el contrario, significa trabajar con el medio ambiente para mejorar nuestra calidad de vida y la de nuestros predecesores.

En síntesis, el desarrollo sustentable es un derecho que tienen todos los pueblos, por lo que deben promoverlo y además integrarlo en sus políticas nacionales de desarrollo; y a nivel internacional, se debe impulsar la cooperación entre los Estados, para promover, facilitar y financiar la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos acerca del mejor aprovechamiento de los recursos naturales que conforman el ambiente, para lograr no solo un equilibrio ecológico, sino también económico, social y cultural. Estos son pues los tres pilares sobre los que se debe entender el desarrollo sustentable.

5.4 COMPETENCIA CONCURRENTE SOBRE DESARROLLO SUSTENTABLE

Al hablar del concepto de desarrollo sustentable, hemos dicho que básicamente se refiere al uso racional de los recursos naturales, a su restauración y conservación para asegurar el bienestar de los seres humanos de igual forma en el presente que en el futuro. En un sentido más amplio, hablamos de que el desarrollo sustentable tiene implicaciones en el ámbito económico y social y por ello es indispensable analizarlo desde un punto de vista integral.

Así, el Estado es el responsable de proveer las condiciones adecuadas para que los objetivos del desarrollo sustentable se cumplan, para lo cual tiene la obligación de crear planes y programas de acción que impulsen el desarrollo Nacional Integral, con la finalidad de garantizar la protección de los derechos humanos individuales y colectivos.

En este orden de ideas, la competencia concurrente sobre desarrollo sustentable, se refiere a la distribución de facultades que el Estado hace en los niveles de gobierno, para llevar a cabo el cumplimiento de sus tareas, encaminadas a satisfacer las necesidades de interés público.

Al respecto, el artículo 25 constitucional señala: *“Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral...”*

El artículo 26 de nuestra Carta Magna, constituye el fundamento de un Sistema de Planeación democrática del Desarrollo Nacional, que implica la participación de los sectores: público, social y privado. En él se establece la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo que organizará las actividades de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el multicitado artículo 27 constitucional, contiene los principios fundamentales relacionados con los aspectos ambiental, económico, político y social que implica el desarrollo sustentable. En su párrafo tercero nos indica que: *“La Nación, tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo*

equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...” y en su fracción XX dice: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral...”.

Como se aprecia, las disposiciones constitucionales a que se ha hecho referencia, establecen los principios fundamentales que norman la rectoría del Estado en materia de desarrollo sustentable, para lo cual es necesario la expedición de leyes reglamentarias que establezcan la competencia concurrente al respecto.

En este sentido, el artículo 73 constitucional, establece las facultades del Congreso de la Unión, para expedir leyes que reglamenten las disposiciones constitucionales, que en el caso que nos ocupa, definan las bases sobre las cuales se establecerá la competencia concurrente de la Federación, Estados y Municipios en lo que atañe al desarrollo sustentable.

En las materias relacionadas con el tema que nos ocupa, el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar:

Fracción: XVII.-En materia de aguas;

XIX.-Sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos;

XXIX-2° y 5°, inciso D.-Sobre las contribuciones respecto al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en las fracciones cuarta y quinta del artículo 27 constitucional, así como sobre la materia de explotación forestal.

XXIX-C.-Respecto a la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos;

XXIX-D.-Sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E.-En materia de programación, promoción y concertación de acciones de orden económico, especialmente que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; y

XXIX-G.-Sobre la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En este sentido, una vez expedidas las leyes reglamentarias que tienen que ver con el desarrollo sustentable, en ellas se contendrá la distribución de competencias que tendrá en cada tema específico el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios.

Al respecto, es conveniente señalar que el artículo 124 constitucional establece: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

En el artículo precitado se establece el principio que delimita perfectamente las facultades de la federación y de los Estados; sin embargo, en cuanto hace a las facultades referentes a la materia de desarrollo sustentable, se presenta una excepción a tal principio, ya que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios mantienen facultades concurrentes, en el sentido de que se ejercen de manera simultánea. En este sentido, se atenderá a lo establecido en las leyes ordinarias que tienen que ver con el tema del desarrollo sustentable, pues es en ellas en donde se establece con claridad la distribución de las facultades concurrentes.

En este sentido, las leyes relacionadas con el desarrollo sustentable son, entre otras las siguientes: Ley Agraria; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley General de Equilibrio y la Protección al Ambiente; Ley de Aguas Nacionales; Ley Forestal; Ley de Desarrollo Rural Sustentable; Ley de Planeación; etc.

Cada una de las leyes antes mencionadas, establecen la competencia concurrente de la Federación, las Entidades Federales y los Municipios.

La Ley Agraria por ejemplo, se remite a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como a las demás leyes aplicables en cuanto hace al tema del aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, establece claramente que sus disposiciones son de orden público e interés social y que su objeto consiste en establecer la competencia concurrente de los Municipios, Entidades Federativas y Gobierno Federal, en lo que se refiere a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, tema que se encuentra estrechamente vinculado con el tema ambiental, ya que la conservación y mejoramiento de los centros de población implica mantener el equilibrio ecológico.

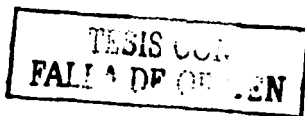
La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece claramente la competencia concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios, a saber:

Corresponde a la **Federación**: formular y conducir la política ambiental nacional; regular acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que deban aplicarse en bienes y zonas de jurisdicción federal; la expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento; formular y aplicar el aprovechamiento sustentable, la protección y preservación de los recursos forestales, suelo, aguas nacionales, la biodiversidad, flora, fauna y los demás recursos naturales de su competencia; la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental; la integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público; etc.(artículo 5°).

A los **Estados** corresponde: formular, conducir y evaluar la política ambiental estatal; regular el aprovechamiento sustentable de aguas de jurisdicción estatal, y de aguas nacionales que tengan asignadas, etc. (artículo 7°).

Los **Municipios** se encargarán de lo relacionado con: el control y vigilancia de uso y cambio de uso del suelo, establecidos en los programas de ordenamiento ecológico, además de las facultades correlativas del Estado, en su jurisdicción, etc. (artículo 8°).

Además de lo anterior, la Ley establece que los Congresos y los Ayuntamientos, dictarán las disposiciones legales de su competencia. Al respecto, la Federación podrá delegar a las autoridades locales, el ejercicio de funciones de la competencia federal. Estas disposiciones son importantes, ya



que establecen la relación de coordinación que existe entre los tres niveles de gobierno (federal, local, municipal), respecto al desarrollo sustentable.

En la ley en comento, también se establece un capítulo concreto que establece los principios que regirán la Política Ambiental, tales como aquel que establece que “los ecosistemas son patrimonio de la sociedad, y de ellos dependen la vida, la salud y las posibilidades productivas”, o el que explica que “quien contamina y daña recursos, debe pagar los costos de su restauración”, entre otros principios de igual importancia.

Además, la propia ley establece que el ordenamiento ecológico del territorio, se llevará a cabo por medio de Programas generales, regionales y locales. Al respecto, se indica con claridad que la evaluación del Impacto Ambiental, tiene la función de asegurar que determinadas obras o actividades no causen daño ecológico, especialmente cuando impliquen aprovechamientos forestales en selvas; cambios de uso de suelo en bosques; actividades en áreas naturales protegidas o actividades agropecuarias que puedan dañar los ecosistemas.

Destaca que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se encargará de expedir las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental, que resultan indispensables para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas y el aprovechamiento de los recursos naturales.

A su vez, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, reglamentaria de la Fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 2º que *“Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productos del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural”*, con ello, toma en consideración a todos los sujetos que realicen actividades de carácter rural, ya sea a nivel nacional, estatal o municipal. Además esta ley propone el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, el cual conforme a lo dispuesto en el artículo 15, *“...fomentará acciones en las siguientes materias: ...*

- III.- Salud y alimentación para el desarrollo rural sustentable;*
- VII.- Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural;*

***IX.- Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad;
XIII.- Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra...”.***

Lo anterior nos da idea de que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, distribuye las facultades entre Federación, Estados y Municipios a través de un Programa Especial Concurrente, encaminado a impulsar el desarrollo rural sustentable.

De igual forma, el resto de las leyes que se refieren al desarrollo sustentable, describen en su contenido la competencia concurrente entre los niveles de gobierno, estableciendo planes y programas de acción que garanticen el cumplimiento efectivo de los fines que el Estado esta obligado a garantizar.

En conclusión diremos que en un sistema federal como el que corresponde a México, es necesario revisar la Legislación de las Entidades Federativas en materia de desarrollo sustentable, en atención a la competencia concurrente con la federación que les corresponde, porque en los programas que han de aplicarse a zonas y regiones, deben comunicarse, en forma coordinada, las acciones y los esfuerzos de las autoridades federales, estatales y municipales, en un todo que es el interés del país y en ello no debe haber contradicciones ni discrepancia. Además se deben fortalecer los órganos administrativos encargados de restaurar y proteger el medio ambiente, procurando su conservación, tales como el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional del Agua, entre otros.

Asimismo, es indispensable revisar y actualizar las diversas leyes que concurren a la preservación y restauración de los recursos naturales, al control de la contaminación del aire, el agua y el suelo, la protección de los bosques, la flora y la fauna, para obtener todos los beneficios económicos que sean susceptibles de proporcionar su aprovechamiento racional, sin perjuicio del equilibrio ecológico y de su preservación, sino en beneficio de su uso y aprovechamiento, que favorezca no solo a los actuales pobladores, sino al resto de las generaciones futuras, con la finalidad de que puedan contar con iguales o mejores oportunidades para su desarrollo integral.

CAPITULO SEXTO

JUSTICIA AGRARIA ESPECIALIZADA

6.1 JUSTICIA ESPECIALIZADA

El Estado, tiene la obligación y responsabilidad ineludible de impartir justicia, en aras de preservar el estado de derecho y lograr con ello la paz social.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17, dispone 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...”*.

Así, en el derecho fundamental que todo individuo tiene a que se le administre justicia, quedan establecidas las características de la impartición de justicia en México: pronta, expedita e imparcial.

Las leyes federales y locales establecerán los mecanismos para el efectivo cumplimiento de la impartición de justicia por medio de los tribunales correspondientes a cada materia, para garantizar la ejecución de sus resoluciones.

En materia agraria, la forma en que se administra justicia, ha sido recientemente modificada, ya que a partir de 1992, por reformas al artículo 27 constitucional, se establece la creación de Tribunales Agrarios, con el objeto de substanciar, dirimir y resolver todas aquellas controversias relacionadas con la tenencia de la tierra, por medio del “juicio agrario”.

Hasta antes de la reforma constitucional de 1992, la justicia agraria se realizaba ante autoridades administrativas, siendo el Presidente de la República la máxima autoridad agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, señala como autoridades agrarias las siguientes:

A).- **El Presidente de la República**, como suprema autoridad agraria, cuyas resoluciones dictadas en acciones agrarias de dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, nuevos centros de población,

restitución de tierras y reconocimiento y titulación de bienes comunales, son inmodificables, salvo vía de juicio de amparo;

B).- Los Gobernadores de los Estados y el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, que tienen el carácter de autoridades máximas en materia agraria en cada una de las entidades federativas y ponen fin en primera instancia a expedientes relativos a dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, entre otras funciones;

C).- La Secretaría de la Reforma Agraria, como la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias, concediéndole atribuciones entre las que figuran que su titular representa al Presidente de la República en los asuntos agrarios de su competencia y ejecutar la política agraria, así como proponer la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población.

D).- Las Comisiones Agrarias Mixtas, integradas por un presidente, un secretario y tres vocales, con atribuciones consistentes en substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, dictaminando en los expedientes que deban ser resueltos por el ejecutivo local y resolver en los juicios privativos y nuevas adjudicaciones, así como opinar sobre la creación de nuevos centros de población, de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales o comunales y resolver los conflictos parcelarios; el presidente de este órgano colegiado es a la vez el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado.

E).- El Cuerpo Consultivo Agrario, integrado por cinco consejeros agrarios titulares y presidido por el Secretario de la Reforma Agraria, es el órgano colegiado encargado de dictaminar los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, así mismo, revisar y autoriza los planos y proyectos de localización correspondientes a los dictámenes que aprueba; además, resuelve los casos de inconformidad en materia de privación de derechos agrarios resueltos en primera instancia por las comisiones agrarias mixtas.

F).- También se considera autoridad agraria a la entonces **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**, a la que se le asignaron atribuciones de carácter puramente técnico.

Con lo anterior, queda claro que en materia agraria, "la justicia se encomendó a órganos y criterios administrativos, sensibles a la consideración política"⁷⁵, que solo retrasaban la aplicación de la justicia agraria y fomentaban la corrupción.

El nuevo derecho agrario mexicano, surge en virtud de la reforma al artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de 1992.

La nueva normatividad agraria, a partir de 1992, comprende: la propiedad rural; las sociedades mercantiles y empresas rurales en el campo; la terminación del reparto agrario; la restitución; el latifundio y la justicia agraria.

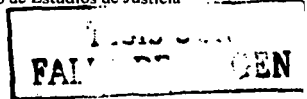
En el tema que nos ocupa, referente a la justicia agraria, se establece en la fracción XIX del artículo 27 constitucional de la Carta Fundamental:

*"Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta **impartición de la justicia agraria**, con el 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.*

*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 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.***

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria."

⁷⁵ García Ramírez, Sergio. Justicia Agraria. Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria. México, 1999, pp.27.



Así, la nueva justicia agraria se deposita en Tribunales Agrarios, como órganos jurisdiccionales especializados, que cuentan con autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos. En este sentido, la jurisdicción suple a la administración.

Los Tribunales Agrarios especializados, no deben confundirse con los Tribunales especiales, que son contrarios a la Constitución, en términos de lo establecido en su artículo 13.

El término de "especializados" se atribuye a los tribunales agrarios, en base a que su ámbito de competencia, esta dirigido a conocer y resolver todos aquellos asuntos que tengan que ver específicamente con la materia agraria; en tanto que los tribunales "especiales", son aquellos que se instituyen única y exclusivamente para conocer y resolver un caso en especial, sin importar de qué materia se trate, y una vez que han cumplido su propósito, desaparecen.

Además de los Tribunales Agrarios, se crea también, la Procuraduría Agraria, como parte integrante de la nueva justicia agraria, que se encarga de procurar que ésta se lleve a cabo correctamente, preservando y en su caso representando los derechos de los sujetos agrarios.

En síntesis, la nueva justicia agraria, instituye un nuevo derecho social agrario, con una estructura renovada, que se basa en la determinación constitucional que da fin al reparto agrario, que otorga a los ejidatarios y comuneros el derecho para disponer libremente de sus tierras y parcelas; que instituye tribunales federales con autonomía y plena jurisdicción y crea una Procuraduría Agraria y que autoriza a las sociedades mercantiles, para tener tierras agrícolas, ganaderas o forestales con extensiones mayores.

Así, el nuevo derecho agrario dejó atrás la reforma agraria, que se basó en el reparto de tierras, para dar paso a un nuevo instrumento jurídico, que viene a fortalecer la paz y el desarrollo en el campo mexicano, fundado en el principio de libertad.

En consecuencia, el establecimiento de un auténtico "juicio agrario", es una de las características fundamentales que distinguen la aplicación de la justicia agraria y que la hacen diferente y especial a otras materias. Esto es así, porque el juicio agrario se desarrolla en base a una serie de principios que facilitan el acceso a la justicia, entre los cuales podemos mencionar el principio de *economía procesal*, en el que se reducen los gastos a los sujetos agrarios, en

virtud de que el juicio es de carácter sumarísimo, y se dirime en una sola audiencia de ley, en la que se ofrecen y desahogan pruebas y se esta en posibilidades de dictar la sentencia respectiva; el principio de *oralidad*, que resulta muy importante, ya que en base a él se entabla una interrelación entre las partes en el juicio agrario por un lado, y el juzgador por el otro, además de que se simplifican trámites en el proceso. Este principio de oralidad, en efecto, se encuentra estrechamente ligado al de *inmediación*, en virtud del cual se exige de manera ineludible, la presencia del magistrado en el proceso agrario. En este orden de ideas, la oralidad no tendría razón de ser si no existe la intermediación; ambos principios nos dirigen al de *concentración y celeridad*, ya que si existe oralidad e inmediatez en el proceso agrario, se producirá en consecuencia una concentración en el desarrollo del proceso y por ende, habrá prontitud en el despacho de la justicia agraria, que la hacen oportuna y eficiente.

Con los principios anteriores, queda atrás el hecho de considerar que la justicia retardada, se traduce en justicia denegada, ya que en materia agraria, el desarrollo del proceso en una sola audiencia (en ocasiones se desarrollan dos o tres audiencias más, pero en intervalos de tiempo muy cortos) permite que su desarrollo sea rápido, eficaz y concentrado. Aunado a lo anterior, se cuenta también con la itinerancia, como medio esencial en materia agraria, que favorece el acceso a la justicia, ya que implica el desplazamiento del tribunal agrario a lugares alejados, con el fin único de impartir justicia.

Estos y otros principios han logrado que la justicia agraria sea accesible, rápida y eficaz, distinguiéndola de otras disciplinas en las que no existe un juicio con iguales características.

Por otra parte, con motivo de la reforma constitucional en materia agraria, se expiden la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Dichas leyes reglamentarias, constituyen el marco jurídico sustantivo y procesal del moderno derecho agrario. En el contenido de ambas leyes, se establece la competencia de los tribunales agrario, que de manera concreta se refiere a la resolución de controversias que tienen que ver con la tenencia de la tierra. Sin embargo, de manera genérica, en el artículo 163 de la Ley Agraria, se establece un campo muy amplio de competencia para los tribunales agrarios, que no se limita solo a la materia agraria, ya que establece:

“Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley.”

En este orden de ideas, se entiende que la justicia agraria especializada, tiene vinculación con temas diversos, que no se ciñen únicamente a la materia agraria.

El Dr. Sergio García Ramírez, al respecto señala: “la justicia agraria -que es una expresión de la política general del Estado, proyectada hacia una de sus secciones más relevantes- debiera abarcar la suma de asuntos que aparecen en las relaciones jurídicas cuyo origen es precisamente la materia agraria, y cuyas consecuencias se vuelcan hacia ésta”.

Sin embargo, a pesar de que es clara la conexión que existe entre el derecho agrario y el ambiental, es necesario concretizar la ampliación de la competencia de los tribunales agrarios, para que conozcan y resuelvan todos aquellos asuntos que tienen su origen en los recursos naturales y que afectan de manera importante el desarrollo de la actividad agrícola, ya que aunque existan disposiciones dispersas que hablen de la justicia agroambiental, ésta no podrá ser aplicada plenamente, hasta en tanto no sea plasmada claramente en la Ley.

Es por estas razones que estamos de acuerdo en considerar que “la carencia de una fórmula de competencia genérica, no taxativa, que permita a estos tribunales (agrarios), 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 órbita de actuación múltiples de los problemas que surgen en el seno de la pequeña propiedad agrícola, enerva el contenido del 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.”⁷⁶

En este sentido, si se quiere pensar en el amplio cúmulo de asuntos de que pueden conocer los tribunales agrarios, se requerirá de reformas concretas a las disposiciones agrarias, que establezcan claramente una ampliación de competencia en determinados asuntos.

⁷⁶ Armienta Calderón, Gonzalo M. *Hacia una Justicia Agraria Especializada*. Editado por el Tribunal Superior Agrario. Impresos Chávez. México, 2001, pp. 7-8.

6.2 AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MATERIA AMBIENTAL

Como ha quedado expuesto en capítulos anteriores, la materia agraria y la ambiental, están, desde su origen, indisolublemente ligadas. En las disposiciones legales que han regulado la actividad agrícola, siempre se ha procurado establecer una cultura de respeto, preservación y cuidado de los recursos naturales que integran nuestro medio ambiente; sin embargo, por circunstancias diversas, dichas pretensiones han quedado únicamente enunciadas, pero no se han cumplido cabalmente.

La Ley Federal de Reforma Agraria, expedida en 1971, en su artículo 154 disponía: *"...los ejidos y comunidades estarán obligados a la conservación y cuidado de los bosques conforme a las disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a los preceptos legales relativos; en todo caso habrán de contribuir a los programas de reforestación, creación y cuidado de viveros de árboles frutales y maderables, y, en general al fomento de la riqueza forestal nacional. Asimismo, deberán cumplir estrictamente con las disposiciones, programas y técnicas que sobre conservación de suelos y aguas dicten las autoridades correspondientes y todas aquellas referentes a sanidad animal o vegetal, las que serán informadas a las autoridades ejidales para que la asamblea general colabore estableciendo sanciones a los infractores."*

Sin embargo, los principios de conservación ambiental contenidos en el artículo precitado, no se atendían. El enorme compromiso de repartir la tierra de manera ilimitada, no podía seguirse cumpliendo y en consecuencia se creó un ambiente de incertidumbre en la tenencia de la tierra, los poseedores, no tenían ninguna garantía de ser reconocidos como ejidatarios o propietarios, situación que propició el incremento de las transacciones con las propiedades agrarias en detrimento de los campesinos. La inversión en el campo se paralizó y en consecuencia, "surgió una irracional forma de agricultura que extraía y depredaba los recursos de la tierra con urgencia y violencia, como si fuera una veta mineral."⁷⁷

En síntesis, el campo se descapitalizó y la incertidumbre sobre la explotación futura de la tierra, ocasionó que el ejidatario buscara el mayor beneficio

⁷⁷ Martínez Guerrero, Marco Vinicio. El Impacto de lo Agrario y Ambiental en el Mundo Jurídico. Revista de los Tribunales Agrarios. Año V, México 1998, pp. 9

posible a corto plazo, sin preocuparse por los costos ambientales que esta forma agresiva de explotación agrícola ocasionaba.

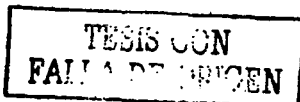
En consecuencia, a finales de la década de los setentas y principios de los ochentas, México sufrió elevadas tasas de deforestación, aunado a ello, gran parte de los suelos agrícolas se erosionaron y el uso excesivo de agroquímicos y fertilizantes provocaron la contaminación de importantes cuencas hidrológicas.

Aunado a lo anterior, el modelo económico adoptado que privilegió el desarrollo industrial en detrimento del campo; el aumento de la población; la aminoración del efecto del reparto de tierras; el estancamiento de los precios de garantía de los principales productos del mercado interno y la disminución de la demanda de los productos de exportación, fueron los factores determinantes que provocaron una crisis de rezago social en el campo. El sector rural quedó rezagado y el medio ambiente severamente dañado.

La solución más conveniente era poner los ojos en el ejido, que teóricamente podía ser tan productivo o más que la pequeña propiedad y el latifundio. Esta afirmación es cierta por la simple y sencilla razón de que la productividad de la tierra no está sujeta a la expresión jurídica de la relación de propiedad entre ella y el hombre. Pero para que esta verdad teórica se convirtiera en una realidad palpable, era necesario que en el ejido se pudieran desarrollar las mismas actividades que en la propiedad privada. En efecto, era necesaria la ingerencia de toda la tecnología moderna aplicable a la actividad agrícola, con una intensiva explotación de mano de obra y una producción dirigida fundamentalmente al mercado externo y no al autoconsumo.

En este orden de ideas, era impostergable una reestructuración del ejido, de manera tal que los campesinos pudieran asumirlo como una empresa capitalista, con los mismos fines económicos de eficiencia, productividad y rentabilidad, aunque con una distribución más equitativa entre los asociados y con una visión integral de preservación al medio ambiente.

Sin embargo, la situación de crisis en el campo, fue en aumento. "Frente a un inminente proceso de apertura comercial y de tratos con países desarrollados, a México se le exigían numerosos ajustes estructurales en diferentes ramas de la economía. De esta manera, al sector agropecuario y forestal se le requería para que, tanto en su modo de producción como en las condiciones para que esta se lleve a cabo, se hicieran cambios sustanciales basados en economías de



escala y en las teorías de las ventajas comparativas y competitivas. Esto debía ocurrir de tal manera que los productores rurales en lo individual así como el sector en su conjunto liberalizaran los factores de la producción a las fuerzas del mercado, pues se consideró en aquel momento que esa era la única vía que quedaba para rescatar al campo de diez años de crisis productiva y para insertarlo con el conjunto de la economía nacional al proceso de liberalización, a la apertura comercial, al mundo globalizado.⁷⁸

Bajo esta tesis, el 6 de enero de 1992, se reforma de manera sustancial el artículo 27 constitucional, y con tan importante reforma, se pretendió aniquilar el rezago agrario, fundando la esperanza de vida y desarrollo en el campo, partiendo de la producción y no de la demanda permanente de tierra. Se da por concluido el reparto agrario y se crean mecanismos distintos para capitalizar al campo; se permitió la libre asociación entre ejidatarios y con productores privados.

Con la reforma constitucional de 1992, se dio un paso trascendental en materia de justicia agraria, pues en virtud de ella, se crean los Tribunales Agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, con lo que se brinda seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Se verifica un resurgimiento del Derecho Agrario, con el que se dejan atrás los procedimientos administrativos que retrasaban la justicia agraria y estaban sujetos a manipulaciones políticas.

En el propio artículo 27 constitucional, se plasma también la protección al medio ambiente, en aras de preservar y restaurar el equilibrio ecológico. En este importante precepto, se encuentra el punto medular que establece la vinculación estrecha entre la materia agraria y la ambiental al ser el fundamento constitucional básico de ambas disciplinas.

Por su parte, las leyes que reglamentan las disposiciones constitucionales en el tema del agro y del ambiente, reiteran y fortalecen dicho vínculo indisoluble.

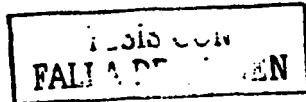
El artículo 2° de la Ley Agraria, en su segundo párrafo, establece que *“El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la*

⁷⁸ Castellanos Hernández, Félix. Actualidad y necesidades en la Legislación Agraria, desde la perspectiva parlamentaria. “Diez años de Justicia Agraria Renovada”, obra colectiva conmemorativa del X Aniversario de los Tribunales Agrarios. Tribunal Superior Agrario. México, 2002 pp. 654

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables". Bajo este contexto, se entiende claramente que el sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, no debe ser limitativa a dicha legislación, sino que los tribunales agrarios son competentes para resolver toda clase de controversias en donde se involucren tierras y aguas de propiedad ejidal y comunal. Dichos conflictos, pueden estar relacionados con tierras, aguas, bosques, selvas, fauna, entre otros elementos que constituyen el medio ambiente en que vivimos; por tanto, queda claro que las leyes que regulan dichos elementos, como la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Forestal, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre otras, que están comprendidas en la expresión: "*demás leyes aplicables*", se deben tomar en cuenta por los Tribunales Agrarios al dictar sus resoluciones, limitando incluso si es necesario, la actividad productiva del campo en atención a la necesidad de conservar los recursos naturales con el fin de lograr una efectiva seguridad en la tenencia de la tierra en concordancia con un uso racional de los recursos naturales, que nos permita alcanzar un desarrollo sustentable.

En su artículo 163, la Ley Agraria establece: "*Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley*"; de la transcripción anterior se desprende que el campo de acción de los tribunales agrarios es muy amplio, ya que en varias disposiciones de la Ley Agraria, se hace alusión a la protección del medio ambiente, llegando a la conclusión de que en todos aquellos conflictos en los que la actividad agrícola de producción, afecte o deteriore los recursos naturales o viceversa, cuando los diversos contaminantes del medio ambiente produzcan efectos nocivos en los cultivos del campo, mermando el adecuado desarrollo de sus productos, los órganos competentes para dirimir dichos conflictos, serán los Tribunales Agrarios.

Si bien es cierto que la base constitucional y legal que señala la competencia de los tribunales agrarios, no se elaboró con un fin eminentemente ecológico o de protección al ambiente y que por tanto en la actualidad dichos órganos jurisdiccionales no cuentan con atribuciones específicas que les permitan resolver directamente asuntos en materia ambiental; también lo es que sus logros en relación a la seguridad jurídica de la tierra influyen de manera directa sobre el manejo que pueda darse en relación a los problemas de conservación de los ecosistemas, lo cual afortunadamente no ha sido ignorado por dichos órganos jurisdiccionales, pues han tomado en cuenta estos aspectos



al resolver los asuntos que se les plantea, dentro de los límites que la legislación misma les establece.

Al respecto existe un precedente jurisprudencial, emitido por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en el que consideró que los Tribunales Unitarios Agrarios tienen competencia para conocer y resolver un juicio de nulidad instaurado en contra de un permiso de aprovechamiento forestal, emitido por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en atención a que con el mismo puede alterar, modificar o extinguir derechos agrarios.

La tesis en que se emitieron estos lineamientos fue publicada bajo el número XXV.1 A, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Mayo de 2000, página 985, con el rubro siguiente.

“TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. DEBE CONOCER DE LOS ASUNTOS EN DONDE SE RECLAME UN PERMISO DE APROVECHAMIENTO FORESTAL.”

Además de lo anterior, existe constancia de algunos juicios agrarios mediante los cuales los tribunales, tanto el Superior como los Unitarios, han establecido criterios, que no son limitativos de la materia agraria, sino que marcan un punto de partida en la interpretación de las leyes agrarias, con el propósito de atender la impostergable necesidad de su ampliación y perfeccionamiento, que contenga principios de protección al ambiente.

A manera de ejemplo, se tienen resoluciones emitidas por el H. Pleno del Tribunal Superior Agrario:

I.- En el juicio agrario número 361/92, relativo al poblado "Los Niños Héroes", municipio de Hopelchen, Estado de Campeche, por sentencia aprobada el 20 de junio de 2000, al dotar de tierras resolvió:

"SEGUNDO.- Es de dotarse y se dota al poblado referido en el resolutivo anterior, con una superficie de 626-70-24 hectáreas de agostadero, con porciones susceptibles de cultivo, que se ubica en el municipio de Hopelchen, Estado de Campeche, el que es propiedad de la nación, el que resulta ser afectable en términos del artículo 204 de la ley Federal de Reforma Agraria y que se localiza en la zona de amortiguamiento de la reserva de la biosfera de Calakmul, sujetándose en todo momento a las restricciones que establece el Decreto Presidencial de veintidós de mayo de mil novecientos ochenta y

nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés del mismo mes y año, que declaro una superficie de 117, 300-84-00 hectáreas como reserva de la biosfera Calakmul...

Las restricciones que contiene el decreto en cita, se refieren fundamentalmente a lo siguiente:

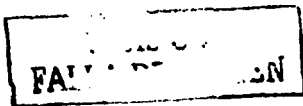
- a).- Los propietarios y poseedores que se encuentren dentro de la superficie de la reserva, quedarán obligados a la protección y conservación del área, de conformidad con las disposiciones que al respecto emita la Secretaría de desarrollo Urbano y ecología (ahora SEMARNAT);
- b).- Todo proyecto de obra pública o privada que se pretenda llevar a cabo dentro de la zona de amortiguamiento, deberá contar previamente con la autorización de la Secretaría, en términos de los artículos 28, 29 y 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- c).- No se podrá autorizar la fundación de nuevos centros de población;
- d).- En la administración y desarrollo de la reserva de la biosfera, la Secretaría promoverá la celebración de convenios de concertación con los sectores social y privado, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad, asegurar la protección de los ecosistemas y brindar asesoría a sus habitantes en las actividades relacionadas con el aprovechamiento racional y sostenible de sus recursos naturales; y,
- e).- Las vedas que se decreten en el área de reserva, se establecerán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente y demás disposiciones legales aplicables.

Finalmente, hechas las consideraciones anteriores, la sentencia considero en su parte esencial:

"De lo anterior se collige, que la superficie de 626-70-24 (seiscientas veintiséis hectáreas, setenta áreas, veinticuatro

FALLA DE JECEN

centiáreas) que tienen en posesión los campesinos del núcleo gestor desde el año de mil novecientos ochenta y siete, lo que se conoce del informe rendido por Marcos Basilio Poot Ake el veintuno de marzo de mil novecientos ochenta y nueve, el que hace prueba plena por ser rendido por un servidor público en el ejercicio de sus funciones, en términos del artículo 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia agraria, y que dicha superficie se localiza en la zona de amortiguamiento de la reserva de la biosfera Calakmul, que son propiedad de la Nación, las que tomando en consideración que los campesinos del núcleo gestor se encontraban en posesión antes de la expedición de la declaratoria de la reserva de la biosfera de Calakmul, así como lo señalado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por medio del jefe de la Unidad Jurídica del Instituto Nacional de Ecología en el sentido de que "procedería legalmente el otorgamiento de la multitudad dotación, en el caso de (que) el terreno solicitado únicamente corresponda a la parte de la Reserva catalogada como Zona de Amortiguamiento, y siempre, y cuando se demuestre por los campesinos solicitantes que ya habitaban ahí al momento de expedirse la declaratoria respectiva, y que además la actividad que pretende realizar sea compatible con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y de su programa de manejo", por lo que considerando que los campesinos de la acción que nos ocupa, que se encontraban en posesión de las tierras solicitadas antes de la publicación de la declaratoria de la reserva de la biosfera tantas veces aludida y que dicha posesión, como ya se dijo se encuentra dentro de la zona de amortiguamiento, misma que según informe rendido por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca podría ser susceptible de afectación, de donde se concluye que las 626-70-24 (seiscientas veintiséis hectáreas, setenta áreas, veinticuatro centiáreas) de agostadero que tienen en posesión los campesinos del núcleo de referencia y que corresponden a la zona de amortiguamiento, resultan ser afectables en términos de lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria y; en contraposición, la superficie restante resulta ser inafectable en términos de lo dispuesto en el inciso b) del artículo 249 del ordenamiento legal precedentemente citado, por constituir parte de una zona protectora, lo que se conoce del informe rendido por el funcionario público precedentemente mencionado. Este Tribunal Superior Agrario concluye en dotar de tierras al poblado denominado "Los Niños Héroes", del Municipio de Hopeichen, Estado de Campeche, con una superficie de 626-70-24 (seiscientas veintiséis hectáreas, setenta áreas, veinticuatro



centiáreas) de agostadero, con proporciones susceptibles de cultivo, que se ubica en el Municipio de Hopelchen, Estado de Campeche, el que es propiedad de la Nación, y que se localiza en la zona de amortiguamiento de la reserva de la biosfera de Calakmul, sujetándose en todo momento a las restricciones que establece el Decreto Presidencial de veintidós de mayo de mil novecientos ochenta y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés del mismo mes y año, que declaró una superficie de 117,300-84-00 (ciento diecisiete mil trescientas hectáreas, ochenta y cuatro áreas) como reserva de a biosfera Calakmul, el que, tal y como ya se dijo, resulta ser afectable en términos del artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para beneficiar a cuarenta y nueve campesinos capacitados que se relacionan en el considerando tercero de esta resolución. En lo que respecta a la determinación del destino de las tierras, deberá estarse a lo dispuesto al Decreto Presidencial de veintidós de mayo de mil novecientos ochenta y nueve; y en relación a la organización económica y social del ejido, la asamblea resolverá de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 10 y 56 de la Ley Agraria, debiendo constituir, la zona urbana, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud".

La resolución anterior, se pronunció a favor de la dotación de tierras, en aras de satisfacer las necesidades agrarias de un grupo de campesinos, al mismo tiempo que permite la conservación y protección de los recursos naturales.

Han sido innumerables los asuntos agrarios que se han resuelto en igual sentido, con lo que se hace palpable la necesidad de ampliar la competencia de los tribunales agrarios, para que de manera específica, puedan aplicar las disposiciones ambientales en coordinación con su legislación agraria, buscando con ello una mejor administración de justicia, que sea equitativa para los sujetos agrarios y para la protección del medio ambiente.

PROPUESTA

REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Como ha quedado expuesto en líneas anteriores, el derecho agrario y el ambiental, están indisolublemente unidos desde su origen. la exigencia de ampliar formalmente la competencia de los Tribunales Agrarios se encuentra plenamente justificada; no obstante, para poder hacerla eficaz es indispensable una reforma constitucional a la fracción XIX del artículo 27, que contemple la impartición de la justicia agro-ambiental, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como el cumplimiento de las disposiciones legales en materia ambiental que afecten o puedan afectar los derechos constituidos en materia agraria.

Con lo anterior, se le dará la competencia Constitucional a los Tribunales Agrarios, quedando constituidos como órganos encargados de impartir justicia agro-ambiental y en consecuencia, también serán necesarias reformas y adiciones a la Ley Agraria (artículo 2-8, 163 y 198), y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (18), con la finalidad de establecer la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, así como de las disposiciones inherentes a la misma y desarrollar de manera específica la competencia de los Tribunales Agrarios, Superior y Unitarios, para conocer y resolver las controversias en primera instancia y en revisión, que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes de protección al ambiente que afecten los derechos agrarios de ejidatarios o comuneros en lo individual o núcleos de población ejidales o comunales y propietarios de tierras rurales, así como de las suscitadas en áreas naturales protegidas.

Esta propuesta de ampliación de la competencia de los Tribunales Agrarios, no puede soslayar en forma alguna las limitaciones actuales de la justicia agraria, debido a que únicamente se ocupa de conocer asuntos relativos al régimen de propiedad social, dejando fuera de su esfera de actuación los múltiples problemas que se generan en las pequeñas propiedades agrícolas, ganaderas y forestales, de ahí que sería ideal en principio, que a estos órganos especializados se les dotara de una fórmula de competencia genérica en asuntos agrarios, dentro de la cual se incluyeran las controversias suscitadas entre pequeños propietarios con motivo de la tenencia de la tierra rural y su explotación. En este sentido, estamos hablando de que se tiene que ampliar la concepción de la tierra en cuanto a su función; es decir, que deberemos

atender también a la función ambiental, productiva y económica de la tierra, en aras de llegar a una visión integral de lo que actualmente ha llegado a representar este importante recurso natural.

Por otra parte, ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios para contemplar en la jurisdicción especializada a todos los actores y factores inmersos en la problemática del ámbito agrario, significa actuar en forma dinámica prescindiendo de esquemas jurídicos obsoletos, buscando en una dimensión de interdisciplinariedad y evolución nuevas formulas que involucren todos los asuntos que surgen en las relaciones jurídicas con origen en la materia agraria y consecuencias en la misma.

Los conflictos que se suscitan como consecuencia del proceso de contaminación o degradación del medio ambiente, en mi opinión, no deben ser solucionados por medio de los recursos administrativos contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien mediante el procedimiento jurisdiccional ante la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que representa mayores dificultades para que los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios reciban una pronta y expedita administración de justicia; por el contrario, atraer esa competencia hacia los Tribunales Agrarios, traería como consecuencia que en la resolución de los asuntos, se dejara de lado el aspecto administrativo y se resolvieran debidamente conforme al derecho agrario y el derecho ambiental, con lo que se lograría aplicar un justicia verdaderamente especializada en la materia agro-ambiental.

De lo anteriormente señalado, se desprende que el derecho agrario, se encuentra relacionado con la tenencia de la tierra en sus diferentes modalidades, ejidal, comunal y privada, uso y aprovechamiento del agua y en consecuencia también se relaciona con el impacto ambiental (modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza), por lo tanto para lograr un mejor nivel de vida para la gente del campo de manera sustentable, y que se integren al desarrollo del país, que es uno de los objetivos primordiales del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es necesario: lograr la seguridad en la tenencia de la tierra y aprovechamiento del agua, para que en base a ello, se impulse la asociación entre los tenedores de la tierra y se les allegue de tecnología, fomentando con ello, la cooperación de los dueños del capital, a través de los programas que ha implementado el gobierno federal, por conducto de las dependencias que conforman el sector agrario, todo ello como lo señala el plan, en armonía con la naturaleza. Para

lograr tal objetivo, es importante e indispensable la intervención de los tribunales agrarios en la impartición de la justicia agraria, así como la necesaria y urgente ampliación de su competencia, para conocer en materia forestal, de aguas, de desarrollo rural y en general de todos aquellos recursos naturales que conforman nuestro medio ambiente.

DERECHO COMPARADO

“El nexo común entre el Derecho Agrario y el Ambiental, entre el ciclo biológico de la actividad agraria y el equilibrio biológico, entre los institutos típicos del derecho agrario y los institutos ecológicos, ha llevado a plantear un nuevo Derecho Agroambiental, así como la existencia de nuevos institutos agroambientales, cuya tutela y desarrollo jurídico es cada vez más evidente en estas disciplinas conexas.”⁷⁹

En el primer Congreso del Comité Americano del Derecho Agrario, celebrado en mayo de 1997. se concluyó que “la jurisdicción Agraria y Ambiental especializada, se constituye en el instrumento fundamental, para lograr en América la protección adecuada de los recursos naturales y del medio ambiente, considerando este como uno de los derechos humanos fundamentales de solidaridad. Es el mecanismo jurídico idóneo para lograr la seguridad jurídica y el desarrollo agrario sustentable, con justicia y paz social. Dentro de la competencia debe prevalecer una concepción muy amplia, para comprender no solo la materia agraria, sino también todo lo relativo a la protección de recursos naturales...”

Sobre el particular, existen países que han logrado un avance en el tema del derecho agro-ambiental, entre los que destacan Costa Rica, Colombia y Venezuela, entre otros.

Consta Rica.- sus Tribunales Agrarios conocen sobre controversias relacionadas con la protección al ambiente o a los recursos naturales, así como de conflictos relativos a las áreas naturales protegidas; con lo cual dichos Tribunales se convierten en Agro-Ambientales.

⁷⁹ López Escutia, Luis Ángel. Derecho Agrario Ambiental, Perspectivas y Necesidad de una Jurisdicción Concurrente. Revista de los Tribunales Agrarios. Año X. México, 2002, pp.55.

En su "*Ley de Jurisdicción Agraria y Ambiental*" de 1988, se introducen las siguientes características al proceso agrario y ambiental:

- Los tribunales agrarios amplían la materia de su competencia para conocer las controversias agroambientales, sobre la protección del ambiente o los recursos naturales, y todo conflicto referido a las áreas de conservación creadas para proteger o preservar la naturaleza, esto atendiendo el desarrollo jurisprudencial en este país se ha tenido;
- Se incorpora el principio de la oralidad en la audiencia;
- Se contempla la conciliación como forma alternativa para la solución de controversias;
- Existen medidas cautelares para proteger la producción y el medio ambiente, constituyendo una obligación para los jueces agrarios, y que deben ejercer de oficio o a petición de parte.

Colombia.- al igual que en Costa Rica, la competencia de sus Tribunales Agrarios está relacionada de manera importante con la protección al ambiente, de tal manera que conocen de los conflictos que se originan de la aplicación de las normas que regulan la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos renovables agrarios y la preservación del medio ambiente rural.

Cuentan con la "*Ley de Jurisdicción Agraria y Ambiental*" que data de 1989, de la que sobresalen los siguientes elementos:

- La incorporación de un sistema de interpretación propio para el derecho procesar agrario con el que se logra la plena justicia en el campo y la protección del más débil;
- El establecimiento de un proceso puramente oral, que cuenta con características sustanciales de inmediatez, concentración e identidad física del juzgador;
- La existencia de nuevas formas alternativas de solución de conflictos agrarios, tales como la existencia del juez conciliador;

-La manifestación expresa de las medidas cautelares atípicas, como por ejemplo: la suspensión de obras o actividades que constituyan riesgo o causen daño. También se establece en dicho ordenamiento, como una obligación del juez agrario, la toma de medidas necesarias para impedir la paralización de los recursos naturales renovables de dominio público, y para la preservación del medio ambiente rural;

-La tutela de la materia ecológica estrechamente vinculada a la agraria, constituye una marcada influencia en la competencia natural de la jurisdicción agraria de Colombia, al establecerse que serán de su conocimiento y decisión las controversias que resulten de la aplicación de las disposiciones encargadas de regular la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos renovables de índole agraria y la preservación del ambiente rural.

Venezuela.-también existe una evolución en cuanto a la materia agro-ambiental, aún cuando su desarrollo es menor al existente en Costa Rica y Colombia; no obstante, sus Tribunales Agrarios entienden su competencia en razón de la propiedad de los predios rústicos, de las actividades de producción agraria, así como de la tutela de los recursos renovables, los conflictos procedentes de contratos agrarios, y de los delitos y faltas en materia de recursos naturales.

En su "*Ley Orgánica del Medio ambiente*", establece como principio fundamental, el control ecológico por medio de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, para lo cual, se creó la Oficina Nacional del Ambiente.

También en algunos países europeos como Alemania, Francia y España, la tendencia legislativa ha considerado los elementos necesarios para unificar la materia agraria y ambiental.

Francia.- El Código Rural Francés de 1958, ha sido considerado el mejor y más amplio, por contener temas esenciales relacionados con los recursos naturales, como son el suelo y el agua, que desde luego, quedan integrados dentro de la política rural.

Este Código ha sido la base para el surgimiento de innumerables disposiciones que establecen de manera clara y concisa la estrecha y desvinculante relación que guarda el hombre con la naturaleza.

En este sentido se habla de una producción sana, que respeta y preserva el ambiente, con lo que es claro que en este país, la actividad agrícola se encuentra en armonía con la protección de los recursos naturales.

España.- Se ha dado prioridad a las cuestiones de carácter sociológico, y en este sentido, el aspecto de un ambiente equilibrado es un factor determinante para el desarrollo de la conducta humana. Sin embargo, no ha quedado bien definida la justicia agroambiental, pues en este país, se considera el espacio rural como el único que alberga toda la actividad agraria, sin considerar que en dicha actividad inciden factores de carácter ambiental que deben ser contemplados.

CONCLUSIONES

- I.=** Con la elaboración del presente trabajo de investigación, se ha hecho alusión a la forma en que se ha venido impartiendo la justicia agraria en nuestro país, con lo que ha resultado ineludible el estudio, aunque breve, de nuestra historia.

Es así que los acontecimientos históricos, sociales y políticos, han marcado de manera importante la formación del Derecho Agrario, que ha experimentado diversas transformaciones. La historia, es la única posibilidad que tenemos de conocer el pasado, comprender el presente y cooperar de manera responsable y comprometida, al desarrollo integral de nuestro país.

- II.=** El problema del campo, siempre se ha hecho presente y variadas son las soluciones que se le han dado, a través de la historia.

A la llegada de los españoles, se inició una etapa injusta, que tuvo como principal característica, la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de unas cuantas personas. Esta circunstancia fue el antecedente directo de la creación de los grandes latifundios que se combatieron durante el siglo XX, y fue el origen también de innumerables movimientos armados y de luchas constantes por recuperar la tierra.

- III.-** La situación crítica que se vivía en el campo, fue una de las causas principales que inició el movimiento de Independencia y contribuyó al triunfo del movimiento insurgente.

En la etapa conocida como "La Reforma", se lograron importantes avances en cuanto a la tenencia de la tierra, ya que se afectaron grandes extensiones territoriales que pertenecían a la Iglesia. Se promulgaron importantes leyes al respecto, tales como la Ley de Desamortización de 1856 y la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero de 1859; pero con ello, en perjuicio del campo, se les negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas, situación que reparó en el despojo de sus legítimas propiedades, y por si ello no fuera suficiente, la situación se

agravó con la promulgación de la Ley de Colonización y Compañías Deslindadas de 1883, lo que provocó que el latifundismo existente se consolidara.

Si bien es cierto que nuestra doctrina, filosofía y teoría agraria nacen y se desarrollan a través de las diferentes etapas por las que ha transitado nuestra sociedad, sus verdaderos puntales y reactualización social se hacen presentes a partir de 1917, fecha en que se promulga nuestra Carta Fundamental, producto de un movimiento revolucionario que inicia con ideales políticos, encabezado por la clase intelectual, pero que se transforma en social, convirtiéndose en una verdadera Revolución Agraria. Su contenido expresa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, militar y eclesiástico. Esto trae aparejado el derecho sustantivo y adjetivo, que se plasma en las circulares agrarias, arrancando el inicio de la sistematización agraria con la Ley de Ejidos de 1920, pasando de inmediato a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, que es el punto del que parte la promulgación de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 respectivamente, hasta llegar a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, que constituye la base de la extensa y compleja estructura jurídica agraria en la que se exaltó la figura política del Ejecutivo Federal, al ser la máxima autoridad en materia agraria.

IV.= A partir de la década de los setentas, la política agraria, sin dejar de cumplir el reparto agrario, se enfocó principalmente a los aspectos de producción, productividad, comercialización, y agro-industrialización en beneficio de la clase campesina. Todo ello quedó plasmado en la Ley Federal de Reforma Agraria. Pero a pesar de los intentos por mantener condiciones favorables para la clase campesina, el reparto agrario no funcionó debidamente, por el contrario, a raíz de él se crearon serias dificultades que perturbaron el desarrollo del sector agropecuario. Es así que los campesinos, se han visto en la necesidad de ya no trabajar sus tierras, manteniéndolas improductivas; celebrar contratos de aparcería, arrendamiento o incluso no han titubeado en venderlas.

En este orden de ideas, nos ha quedado claro que el Derecho Agrario, como disciplina jurídica, no permanece estático, por el contrario, experimenta diversos cambios y transformaciones en función de los acontecimientos sociales, políticos y económicos que van marcando el rumbo que hemos de seguir.

Debemos comprender y aceptar que el campo, constituye el sector económico más importante del desarrollo del país, en consecuencia, a media que pasa el tiempo exige una nueva mentalidad y una nueva actitud, nos pide profundizar en la historia y extraer de ella el espíritu de justicia contenida en la Constitución, para implantar estrategias de acción viables, vinculadas a la protección de lo más valioso que tenemos, "el campo".

Ante tales reclamos, urge una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras, para establecer las bases de lo que se debe cambiar. El campo, necesita una respuesta nacionalista y renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, que acepte y desarrolle la iniciativa y creatividad de los campesinos.

V.= Con la reforma constitucional al artículo 27, se da inicio a una transformación integral en el campo. En virtud de tan importante reforma, se deja en libertad a los ejidatarios para asociarse, rentar y vender sus parcelas, aún convirtiéndolas en pequeñas propiedades; culmina el reparto agrario; se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra y se establecen Tribunales Agrarios para la impartición de justicia agraria, que gozan de autonomía y plena jurisdicción para emitir sus resoluciones, 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, con lo que se dejan atrás los trámites engorrosos y tardados que se llevaban a cabo ante autoridades de carácter administrativo, que en la mayoría de las veces respondían a intereses políticos.

Con las reformas al artículo 27 Constitucional, los ejidatarios se ven favorecidos, al contar con mayores recursos económicos, tecnológicos y asesoramiento técnico, lo que hace posible que se reduzcan las tierras que permanecían improductivas por falta de recursos. Por otra parte, la participación de Sociedades Mercantiles en el ejido, ha traído ingreso de capitales al campo, lo que repercute en una mejor organización en

cuanto a la producción y distribución de los productos del campo, en aras de garantizar una autosuficiencia alimentaria, con la adecuada coparticipación del sector público, privado y social.

Al respecto, la fracción XX del artículo 27 Constitucional, claramente establece que el Estado es el responsable de promover el desarrollo rural integral, de fomentar la actividad agropecuaria y forestal, a través de los mecanismos adecuados para cumplir tal objetivo y también se encargará de expedir la legislación reglamentaria para una adecuada planeación y organización de la producción agropecuaria, de su industrialización y comercialización. siendo éstas actividades consideradas de interés público.

Se crea también, con la reforma constitucional de 1992, la "*Procuraduría Agraria*", como un órgano descentralizado de servicio social, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y es sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

VI.= La procuración de justicia agraria y la definitividad en sus resoluciones. fueron las principales causas que impulsaron la creación de los Tribunales Agrarios, con lo que se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional, derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

Los Tribunales Agrarios, tienen como fundamento constitucional el artículo 27 constitucional; la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento, como bases legales; dichos ordenamientos establecen su estructura y funcionamiento.

Los Tribunales Agrarios se integran con un *Tribunal Superior Agrario*, con sede en el Distrito Federal, y por un total de **49** *Tribunales Unitarios Agrarios*, diseminados alrededor de la República Mexicana.

VII.=El Tribunal Superior Agrario, tiene una competencia especial o transitoria y una competencia ordinaria o permanente. La primera deriva del llamado "*rezago agrario*", que se refiere a todos aquellos asuntos que quedaron pendientes de resolución y que fueron tramitados antes de la reforma constitucional de 1992, ante las anteriores autoridades agrarias. La competencia ordinaria o permanente, se refiere

al conocimiento que tiene el Tribunal Superior Agrario respecto a los asuntos que la legislación agraria le confiere y que podemos resumir en los siguientes: competencia vinculada al recurso de revisión; competencia para conocer de conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios Agrarios; emisión de jurisprudencia; facultad de atracción para conocer de aquellos asuntos tramitados ante los tribunales unitarios que por su trascendencia e importancia, sea necesario que resuelva el Tribunal Superior Agrario.

Por su parte, los Tribunales Unitarios Agrarios, conocerán en general, de todos los asuntos que les sean planteados con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción.

VIII.—La nueva Ley Agraria, determina cómo se llevará a cabo la procuración de justicia agraria en México. En su contenido señala que son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la propia ley. Pero aquí es muy importante tener en cuenta que a lo largo de las disposiciones que integran la legislación agraria, en numerosas ocasiones se hace mención a la importancia de preservar los recursos naturales, en aras de lograr un equilibrio ecológico en armonía con la actividad agrícola.

El artículo 2º de la Ley Agraria establece que en relación al ejercicio de los derechos de propiedad, en los temas que se refieren al aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se aplicarán las disposiciones que al respecto señalan la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, entre otras.

De lo anterior se desprende la estrecha relación que el Derecho Agrario mantiene con el Derecho Ambiental. Ambas disciplinas tienen su base constitucional en el artículo 27 constitucional.

IX.— La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección al ambiente que establece la definición de “ambiente”, al considerarlo como el conjunto de elementos naturales y artificiales que hacen posible la vida, es decir, la existencia y desarrollo de los seres humanos y en

general de todos los organismos vivos que mantienen relaciones estrechas entre sí.

X.= El Derecho Ambiental, al igual que el Agrario, están encaminados a la protección de los recursos naturales, con la finalidad de lograr un desarrollo sustentable, que permita el aumento de la producción en el campo, en base a un aprovechamiento racional de los recursos naturales que conforman el ambiente, con lo que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer el bienestar de las futuras.

En este sentido, se propone ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios, para que puedan conocer de los problemas agroambientales, con la finalidad de lograr una verdadera especialización de la materia agraria. Lo anterior resulta viable, en virtud de que no existen mecanismos adecuados para la aplicación de la legislación ambiental a los problemas agroambientales.

XI.= Los procedimientos administrativos mediante los que se ventilan los intereses ambientales, no son los adecuados para tratar derechos tan fundamentales como el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como los que de él derivan, como el derecho a la salud, a la alimentación y el derecho a la solidaridad que entre ellos debe existir. Es lamentable que en nuestro país no contemos con los mecanismos jurisdiccionales adecuados, que hagan cumplir de manera eficaz mediante los preceptos contenidos en la legislación ambiental.

La justicia agraria, ofrece la posibilidad de tratar los temas agroambientales desde una óptica jurisdiccional, que al ser aplicada por tribunales autónomos e independientes, tienen a bien lograr certeza jurídica en la protección de los derechos agrarios y ambientales, en la que se erradica la corrupción y la imparcialidad en las resoluciones por ingerencia de intereses de carácter particular y político.

XII.= Se debe aprovechar la estructura agraria que tenemos y que ha funcionado correctamente, que cuenta con un juicio agrario sui géneris, que cuenta con principios especiales que lo caracterizan y lo acercan a la impartición de justicia rápida y eficaz.

La moderna justicia agroambiental, debe estar diseñada para dar respuestas novedosas, rápidas, acertadas, inteligentes, que contribuyan a las exigencias de una sociedad democrática, que exige una mayor seguridad jurídica y este dispuesta a luchar para evitar cualquier posible crisis en el campo del derecho.

Al respecto, juega un papel muy importante el derecho a la educación y a la información. Esto quiere decir, en términos generales, que se debe impulsar la aplicación de proyectos de capacitación y enseñanza de la materia agroambiental, a todos los niveles, desde los niños de primaria, hasta los juzgadores encargados de impartir justicia. Aunado a lo anterior, la información de los acontecimientos agroambientales, debe ser difundida por los medios de comunicación de una manera amplia, clara y objetiva, con el propósito de que la población en general conozca los graves problemas, sobre todo en materia de daño ambiental, que esta sufriendo no solo nuestro país, sino el resto del mundo, en aras de lograr una conciencia social que permita una disminución en los efectos negativos que los contaminantes causan al medio ambiente, y se logre una participación seria y comprometida de cooperación dirigida a fomentar el respeto y la protección del medio ambiente que nos rodea, so pena de no perder las condiciones climatológicas y biológicas que hacen posible la vida del hombre en la tierra.

BIBLIOGRAFÍA**LIBROS**

ARELLANO GARCÍA, CARLOS
TEORÍA GENERAL DEL PROCESO
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 1997.

BARRON DE MORAN, C.
HISTORIA DE MÉXICO
EDITORIAL PORRÚA, 24ª EDICIÓN
MÉXICO, 1992.

BRAÑES, RAÚL
MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 2ª EDICIÓN
MÉXICO, 2000.

BROM, JUAN
ESBOZO DE HISTORIA UNIVERSAL
EDITORIAL GRIJALBO
MÉXICO, 1994.

CARMONA LARA, MA. DEL CARMEN
DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE
EDITADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2001.

CHÁVEZ PADRÓN, MARTHA
EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO
EDITORIAL PORRÚA, 13ª EDICIÓN
MÉXICO, 2000.

DE IBARROLA, ANTONIO
DERECHO AGRARIO
EL CAMPO BASE DE LA PATRIA
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 1975.

DELGADO DE MIGUEL, JUAN FCO.
DERECHO AGRARIO AMBIENTAL
PROPIEDAD Y ECOLOGÍA
EDITORIAL ARANZADI
PAMPLONA, 1992.

DELGADO MOYA, RUBEN
MANUAL Y GUÍA DE DERECHO PROCESAL AGRARIO
EDITORIAL EDICIONES JURÍDICAS RED
MÉXICO, 1994.

=====

EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 1977.

DE UNÁNUE RIVERO, MANUEL
EL CAMPO MEXICANO
TRAMAS DE UNA LEYENDA
EDITADO POR EL "CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DEL CAMPO"
MÉXICO, 1991.

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO
INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO
EDITORIAL ESFINGE, DECIMA CUARTA EDICIÓN
MÉXICO, 1997.

FOLADORI, GUILLERMO
CONTROVERSIAS SOBRE SUSTENTABILIDAD
(LA EVOLUCIÓN SOCIEDAD-NATURALEZA)
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 2001.

GALVÁN RIVERA, MARIANO
ORDENANZAS DE TIERRAS Y AGUAS
REGISTRO AGRARIO NACIONAL
MÉXICO, 1988.

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO
ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL AGRARIO
EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 1993.

=====

LA JUSTICIA AGRARIA

EDITADO POR EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, 4ª EDICIÓN
MÉXICO, 1999.

=====

ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL AGRARIO

EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 1993.

IBARRA MENDIVIL, JORGE LUIS

PROPIEDAD AGRARIA Y SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 1989.

KEITH CALDWELL, LYNTON

ECOLOGÍACIENCIA Y POLÍTICA AMBIENTAL

EDITORIAL MC GRAW-HILL
ESPAÑA, 1993.

LEFF, ENRIQUE

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO EN MÉXICO

EDITORIAL PORRÚA, VOLUMEN II
MÉXICO, 1990.

LEMUS GARCÍA, RAÚL

DERECHO AGRARIO MEXICANO

EDITORIAL PORRÚA
MÉXICO, 1991.

LUNA OBREGÓN, SERGIO

IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA

UNIVERSIDAD LA SALLE CUERNAVACA
MÉXICO, 2001.

MANZANILLA SCHAFER, VÍCTOR

REFORMA AGRARIA MEXICANA

EDITORIAL PORRÚA, 2ª EDICIÓN
MÉXICO, 1997.

MASSART, ALFREDO

EL NACIMIENTO DEL DERECHO AGRARIO COMO CIENCIA Y SU EVOLUCIÓN

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
AÑO IV, NÚMERO 12. TOMO II
MÉXICO, 1996.

MEDINA CERVANTES, JOSÉ RAMÓN
DERECHO AGRARIO
 EDITORIAL HARLA
 MÉXICO, 1987.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO
EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO
 EDITORIAL PORRÚA, 9ª EDICIÓN
 MÉXICO, 1966.

=====

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO
EL DERECHO SOCIAL
 EDITORIAL PORRÚA
 MÉXICO, 1953.

MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES
LA REVOLUCIÓN AGRARIA DE MÉXICO
 EDICIONES BOTAS, 2ª. EDICIÓN
 MÉXICO, 1937.

MUÑOZ LÓPEZ, ALDO SAÚI.
CURSO BÁSICO DE DERECHO AGRARIO
 (DOCTRINA, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA)
 EDITORIAL PAC
 MÉXICO, 2001.

MARTÍNEZ, IFIGENIA -COMPILADORA
ECONOMÍA Y DEMOCRACIA
(UNA PROPUESTA ALTERNATIVA)
 EDITORIAL GRIJALBO
 MÉXICO, 1995.

NAZAR SEVILLA, MARCOS
PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA
 EDITORIAL PORRÚA
 MÉXICO, 1999.

PADUA GONZALEZ, MA. EUGENIA
EVOLUCIÓN SOCIO-JURÍDICA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL
 COMENTARIOS A LAS REFORMAS DE 1992
 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO
 MÉXICO, 1994.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, LUIS M.
DERECHO PROCESAL AGRARIO
EDITORIAL TRILLAS
MÉXICO, 1991.

RIVAS, DAVID M.
SUSTENTABILIDAD
EDITORIAL COLECCIÓN PARTELUZ
MADRID, ESPAÑA 1997.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ
LA EMPRESA AGRARIA EN MÉXICO I
TOMO I
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
MÉXICO, 1990.

=====
LA EMPRESA AGRARIA EN MÉXICO II
TOMO II
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
MÉXICO, 1990.

SERRANO MORENO, JOSÉ LUIS
ECOLOGÍA Y DERECHO
EDITORIAL ECORAMA
GRANADA, 1992.

SILVA HERZOG, JESÚS
TRAYECTORIA IDEOLÓGICA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA
EDITORIAL CUADERNOS AMERICANOS
MÉXICO, 1963.

=====
BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 2ª EDICIÓN
MÉXICO, 1972.

SOLDEVILLA Y VILLAR, ANTONIO D.
DERECHO AGRARIO
LECCIONES PARA UN CURSO,
VOLUMEN I, PARTE GENERAL
EDITORIAL GRÁF.
VALLADOLID, 1991.

TRUEBA CARRANZA, ALEJANDRO
EVALUACIÓN DE TIERRAS PARA UNA AGRICULTURA SOSTENIBLE EN
 MÉXICO
ESTUDIOS DE EROSIÓN ACTUAL PERMISIBLE
 EDITOR JOSÉ FELICIANO RUÍZ FIGUEROA
 MÉXICO, 1995.

ULATE CHACÓN, ENRIQUE
TRATADO DE DERECHO PROCESAL AGRARIO, TOMO I
 (TEORÍA GENERAL)
 EDITORIAL GUAYACÁN
 COSTA RICA 1999.

VILLORO, LUIS
LA REVOLUCIÓN DE INDEPENDENCIA
 HISTORIA GENERAL DE MÉXICO, TOMO I.
 EDITORIAL EL COLEGIO DE MÉXICO
 MÉXICO, 1981.

ZELEDÓN ZELEDÓN, RICARDO
PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO . DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO IV, NÚMERO 12. TOMO II
 MÉXICO, 1996.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO ESENCIAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA
 EDITORIAL LAROUSSE
 MÉXICO, 1994.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO
 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
 EDITORIAL PORRÚA
 MÉXICO, 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO TEMÁTICO
 DERECHO PROCESAL, VOL. 4
 EDITORIAL HARLA
 MÉXICO, 1998.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA
 T.XXIV, EDITORIAL BIBLIOGRÁFICA ARGENTINA
 ARGENTINA, 1967.

HEMEROGRAFÍA

ARMIENTA CALDERÓN, GONZALO M.
LA UNIVERSIDAD Y EL CAMPO MEXICANO
 TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO
 MÉXICO, 1999.

=====

HACIA UNA JUSTICIA AGRARIA ESPECIALIZADA
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO, NÚMERO
 MÉXICO, 2001.

CASTELAZO, JOSÉ R.
LA CARTA
 EXAMEN, UNA PUBLICACIÓN POR LA DEMOCRACIA
 AÑO XI, NÚMERO 135
 MÉXICO, 2001.

DÍAZ DE LEÓN, MARCO ANTONIO
HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO: ÉPOCA COLONIAL
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO X, NÚMERO 29
 MÉXICO, 2002.

FLORES TREJO, FERNANDO
LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MATERIA AMBIENTAL
 REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNAM.
 NÚMERO 236, TOMO LI
 MÉXICO, 2002.

GARCÍA SIMERMAN, RAFAEL
JUSTICIA AGRARIA
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VI, NÚMERO 19
 MÉXICO, 1998.

GARCÍA VILLALOBOS, RICARDO
LAS SOCIEDADES CIVILES Y MERCANTILES EN EL CMPO MEXICANO
 TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO
 MÉXICO, 1996.

GARZA DÁVILA, GERARDO RAFAEL
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VI, NÚMERO 17
 MÉXICO, 1998.

GÓMEZ DE SILVA CANO, JORGE J.
LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS SUPERIOR Y UNITARIOS
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VI, NÚMERO 17
 MÉXICO, 1998.

GÓMEZ OLIVER, LUIS
EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO DE MÉXICO
 REVISTA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA
 AÑO 2, NÚMERO 3
 MÉXICO, 1996.

LÓPEZ ALMARAZ, CARMEN LAURA
EL JUICIO DE AMPARO
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VIII, NÚMERO 24
 MÉXICO, 2000.

LOPES NETO, AUGUSTO SIMOES
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
 CICLO DE CONFERENCIAS: "VISIÓN GLOBAL DEL AGRO HACIA EL AÑO 2000"
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VII
 MÉXICO, 2000.

LÓPEZ ESCUTIA, LUIS ÁNGEL
LA NUEVA LEGISLACIÓN AGRARIA: FORTALEZA Y LIMITACIONES
 TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO
 MÉXICO, 1996.

====

DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL. PERSPECTIVAS Y NECESIDAD DE UNA JURISDICCIÓN CONCURRENTE
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO X, NÚMERO 29
 MÉXICO, 2002.

MADRID TOVILLA, ARELY
LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MÉXICO
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO, NÚMERO
 MÉXICO, 1997.

MARTÍNEZ GUERRERO, MARCO VINICIO
LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO AGRARIO Y DEL DERECHO
AMBIENTAL
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VIII, NÚMERO 24
 MÉXICO, 2000.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, LUIS
LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA AGRARIA
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO IV, NÚMERO 13
 MÉXICO, 1996.

ROBLEDO RINCÓN, EDUARDO
LA PROPIEDAD SOCIAL EN MÉXICO
 CICLO DE CONFERENCIAS "VISION GLOBAL DEL AGRO HACIA EL AÑO 2000"
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VII
 MÉXICO, 1999.

VELOZ BAÑUELOS, RODOLFO
COMPETENCIA AGRARIA EN OTRAS RAMAS DEL DERECHO
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VI, NÚMERO 12. TOMO II
 MÉXICO, 1996.

=====
JUSTICIA AGRARIA Y PAZ SOCIAL EN MÉXICO
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO VII, NÚMERO 21
 MÉXICO, 1999.

ZELEDÓN ZELEDÓN, RICARDO
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SOLIDARIDAD. EL DERECHO AGRARIO
 REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS
 AÑO IX, NÚMERO 27
 MÉXICO, 2001.

ZEPEDA LECUONA, GUILLERMO

LA DISPUTA POR LA TIERRA: LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MÉXICO

REVISTA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

AÑO 5, NÚMERO 11

MÉXICO, 1999.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TEXTO VIGENTE Y REFORMAS HASTA 1992.

LEY AGRARIA

TRIBUNALES AGRARIOS

MÉXICO, 2001.

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 7 DE DICIEMBRE DE 2001.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

MÉXICO, 1985.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 28 DE ENERO DE 1988 Y DECRETO

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY

GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE,

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 13 DE DICIEMBRE DE 1996.

LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

TRIBUNALES AGRARIOS

MÉXICO, 2001.

OTRAS FUENTES

www.can.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.dgbiblio.unam.mx

www.cluniversal.com.mx

www.gobernación.gob.mx

www.jurfdicas.unam.mx

www.pa.gob.mx

www.rtc.fao.org

www.sra.gob.mx

www.semarnat.gob.mx

www.tribunalesagrarios.gob.mx