

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO: DERECHO CONSTITUCIONAL

REGISTRO DE INSCRIPCIÓN AL SEMINARIO

NUMERO DE REGISTRO: 13446

TITULO DE TESIS:

**“LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL
MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA
AGRARIA”**

LICENCIADA EN DERECHO

ALUMNA:

**GINA ELIZABETH MARTELL GONZÁLEZ
TELÉFONO: 55258278**

ASESOR:

DR. FERNANDO FLORES TREJO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Enero 02 del 2005.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
A QUIEN CORRESPONDA:**

En relación a la tesis intitulada **“LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPATICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA”** que la suscrita se comprometió a elaborar como requisito para complementar el proceso de titulación, me permito comentarles que debido a lo extenso de la investigación así como de la consulta necesaria de diferentes fuentes, no me ha sido posible terminarla oportunamente, por lo que solicito amable y respetuosamente me sea otorgada una prórroga para el efecto de concluirla a fin de de entregarla y continuar con el trámite de titulación.

Agradezco de antemano la atención que preste al respecto y le manifiesto mi consideración alta y distinguida.

Atentamente

Vo. Bo.

GINA ELIZABETH MARTELL GONZALEZ
NOMINA 7924055-2
TEL. 55 25 82 78

DR. FERNANDO FLORES TREJO
ASESOR DE TESIS

*Ricardo García Villalobos, mi
amigo, maestro, compañero y
jefe con sincero cariño y
agradecimiento...*

*Fernando Flores Trejo, mi
asesor y timonel en esta
jornada*

*Luis Jiménez Guzmán, mi
agradecimiento infinito por
todo su apoyo.*

*Jesús Sánchez Carballo, mi
amigo quien me guió y alentó
en todo momento.*

A los seres que mas amo...

*Martha, mi madre, OMAR y
ALAN, mis hijos por la
tolerancia en los tiempos de mi
ausencia para este desenlace.*

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE
LA JUSTICIA AGRARIA

Índice de Contenido

INTRODUCCIÓN	01
<u>CAPÍTULO I</u>	
1. DESARROLLO HISTÓRICO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL	
1.1 El Congreso Constituyente de 1916 – 1917	03
1.2 Congreso de Querétaro	17
1.3 Proyecto del Artículo 27 Constitucional	19
1.4 Discusión y Aprobación	22
1.5 Texto Original Definitivo de 1917	27
1.6 Evolución Histórica del Artículo 27 Constitucional de 1917 a 1992	32
<u>CAPITULO II</u>	
2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992.	
2.1 Texto Actual del Artículo 27 Constitucional	38
2.2 Iniciativa	48
2.3 Comentarios a las Modificaciones Constitucionales derivadas de la Reforma de 1992	53
2.4 Efectos Sustantivos y Adjetivos	56
2.5 Efectos Administrativos y Jurisdiccionales	58

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE
LA JUSTICIA AGRARIA

CAPITULO III

3. ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

3.1	Creación de los Tribunales Agrarios	61
3.2	Estructura Orgánica de los Tribunales Agrarios	65
3.3	Atribución y Competencia del Tribunal Superior Agrario	67
3.4	Atribución y Competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios	73
3.5	Autonomía y Plena Jurisdicción	77
3.6	La jurisprudencia	78

CAPITULO IV

4. PRINCIPIOS DEL JUICIO AGRARIO

4.1	Instancia de parte	86
4.2	Oralidad	87
4.3	Inmediación	88
4.4	Concentración	89
4.5	Libre valoración de las pruebas	89
4.6	Dirección judicial del debate	90
4.7	Celeridad	90
	4.7.1.- Celeridad y concentración	90
4.8	Igualdad	91
	4.8.1.- Igualdad real entre las partes	92
4.9	Defensa material	92
4.10	Definitividad	93
4.11	Contradicción	93
4.12	Conciliación	94
	4.12.1.- Exhortación de conciliación de las partes	96
4.13	Impulso procesal	96
4.14	Suplencia de los planteamientos del derecho	97
4.15	Verdad material	97
4.16	Legalidad	98
4.17	Publicidad	99

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE
LA JUSTICIA AGRARIA

CAPITULO V

**5.- LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN
LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA**

5.1	Principios de Autonomía de los Tribunales Agrarios Dentro de la Constitución	100
5.2.	Autonomía Presupuestaria	101
5.3	Autonomía Orgánica	101
5.4	Autonomía Procedimental	102
5.5	Ampliación de la Competencia	103
5.5.1	Justificación	103
5.5.2	Parte Sustantiva	111
5.5.3	Parte Procesal	115
5.6	Procuración de Justicia	120
5.7	Procedimiento Agrario	121
5.8	Procedimiento en Materia Orgánica	121
5.9	Carrera Judicial	122
5.10	Requisitos para ser Magistrado	123
	Conclusiones	127
	Fuentes de Información	131

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

INTRODUCCIÓN.

Para optar el Título de Licenciado en Derecho he considerado hacer una investigación intitulada “Lineamientos Constitucionales para el Mejoramiento en la Impartición de la Justicia Agraria”, en el cual desdoblaré la importancia de incrementar los recursos presupuestales de los Tribunales Agrarios, en virtud de la insuficiencia tanto en su nómina como de plazas y demás bienes necesarios para su buen funcionamiento.

Desarrollaré diversos aspectos que tienden a mejorar íntegramente la impartición de la justicia por los Tribunales Agrarios, destacando los ámbitos de integración hacia el poder judicial (su conveniencia o no) el contexto orgánico, el aspecto presupuestario, la independencia orgánica de los Tribunales Agrarios, propuestas para su mejor funcionamiento, así como aspectos relacionados con la parte procedimental.

En este orden de ideas resulta destacable que hasta la fecha la organización judicial agraria aún ante la insuficiencia presupuestaria, ha cumplido enormemente con los cometidos para los que fueron creados y ha logrado abatir y resolver en un altísimo porcentaje los juicios de rezago agrario, quedando pendientes solamente aquellos que a posteriori le envíe la Secretaría de la Reforma Agraria para su resolución, con lo cual ha quedado demostrada su eficiencia resolutoria en este renglón.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

De igual forma se aborda también la temática relativa a la ampliación de competencia de los Tribunales Agrarios a la materia Ecológica para la protección ambiental, en virtud de la innovación tecnológica; el avance científico y el abuso del factor humano.

Asimismo propongo una breve modificación a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional en su primer y segundo párrafo, donde el estado plantee medidas para la expedita y honesta impartición de la Justicia Agraria y de Protección Ambiental

El presente documento no pretende agotar exhaustivamente las reformas propuestas, es apenas un asomo al estudio a la Justicia Agraria.

CAPITULO I

1. DESARROLLO HISTÓRICO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.1.-El Congreso Constituyente de 1916-1917.

Decir que México inició su recorrido en el camino de las naciones cuando obtuvo su independencia de la Corona Española sería tanto como negar la vasta historia que se esconde detrás del denso humo de la etapa colonial.

Sin embargo, aun cuando la lucha por la tierra siempre ha jugado un papel preponderante en la historia de México, para hacer una breve referencia a los antecedentes históricos que dieron origen al movimiento de Reforma Agraria en nuestro País; es conveniente señalar los antecedentes al movimiento revolucionario de 1910, sin negar, por ningún motivo la historia que le dio forma.

Ahora bien, para entender la situación que privaba en el lapso anterior es necesario hacer una rápida mención de las condiciones que se habían dado en el campo durante las etapas mediata e inmediatamente anteriores a la primera década del siglo XX.

En la etapa colonial, la enorme concentración de tierras bajo las alas protectoras de la religión, creó un sector poblacional que poseía un gran poder económico y sojuzgó, a partir de la tenencia de la tierra, a la gran mayoría de los habitantes del campo. A su vez, este fenómeno originó otros más, la sociedad se polarizó peligrosamente y la miseria encontró un terreno propicio para extender sus dominios hasta los confines más recónditos de la entonces Nueva España.

Esta desigualdad desembocó en el movimiento independentista de 1810, el que aprovechó razones y hechos de índole política – como la invasión de Francia

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

a España para concretarse pero que se manifestó como una lucha que se justificaba con un fondo eminentemente agrario y de justicia social.

“Después de 1821, la situación en la naciente México independiente, lejos de mejorar, se fue agravando paulatinamente; la creación de nuevos latifundios y la consolidación de los ya existentes, generó condiciones de mayor desigualdad social, al grado de que para el año de 1856, el Clero se había constituido y afianzado como el mayor terrateniente del país, ejerciendo una notable influencia en la política y la economía nacional”¹.

El 25 de junio de ese año se promulgó la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, pertenecientes a Corporaciones Civiles o Eclesiásticas, mediante las que dispusieron que el Clero dejaba de ostentar la propiedad de tierras en México, sin embargo, la situación de las esferas deprimidas del cuerpo social poco mejoró; por el contrario, esos bienes aumentaron la extensión territorial de las Haciendas y la explotación del campesino.

La situación que privaba en el campo mexicano en los últimos años del período de Gobierno de Don Porfirio Díaz ya se presentaba como una preocupación importante; en la primera década del siglo XX, existía un sector gubernamental e intelectual que empezaba a poner de manifiesto la realidad que se vivía a diario en las tierras de cultivo, sin embargo, también existieron detractores de esta corriente que minimizaron los efectos que la crisis agraria podría traer al país.

En el régimen porfirista se desató un debate sobre la existencia del problema agrario en México, por un lado se encontraban los intelectuales que se proclamaban en el sentido de que en nuestra Nación no existía tal conflicto y por otro lado los que denunciaron la opresión sobre la tierra.

¹ López Kramsky, Carlos, El Campo Mexicano y la Seguridad Nacional, Revista Calmécac. México, Diciembre de 2001, pág. 152.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Entre los primeros se encontraban Esquivel Obregón, quien realizó un estudio de “la propiedad territorial a través de las leyes favorables a una tesis preconcebida, ignorando los puntos contrarios y cerrando los ojos ante la vida misma, como si el cuadro legislativo fuera un fiel reflejo de nuestra verdad social,² afirmando que de un análisis a la legislación de las épocas prehispánica, colonial e independiente, que ni en la Nueva España ni en el México Independiente se han llevado a cabo actos de despojo en contra de los indios, y que por el contrario, estos, en lugar de perder posesiones, aumentaron sus propiedades con las dotaciones que la Corona Española les otorgó. Dichas afirmaciones se emitieron sin reparar en los testimonios de diversos españoles y extranjeros de la época que denunciaron el abuso del que eran objeto los “indios”, como Fray Bartolomé de Las Casas, Humboldt, Abad y Queipo, etcétera; asimismo, pasó por alto ordenamientos españoles en las que se reconocieron las vejaciones que sufrían los pueblos de indios, como “la Real Cédula del 31 de mayo de 1535, ni la ordenanza de 23 de febrero de 1781, expedida por el Virrey don Martín de Mayorga, ni otras muchas disposiciones del mismo gobierno español³.

También sobre la misma idea, la concebía, el ilustre chiapaneco don Emilio Rabasa, al considerar que para saber si existía un problema de tierras se requería de dos condiciones: Que hubiera una población pidiéndolas y que ésta encontrara grandes obstáculos para adquirirlas y, para probar que en México no se daban estos extremos realizó un estudio en el que determinó que la densidad de población en ese entonces era de 7.2 habitantes por kilómetro cuadrado y que bajo esa proyección existía un propietario por cada 358 habitantes en la República Mexicana, cifra que al ser contrastada con la proporción de un propietario por cada 13.6 habitantes en los Estados Unidos, esto nos daba la idea de que en México aún sobraban tierras por explotar y, que “no es la falta de tierras lo que agita al

² Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa. 17ª. Edición, México, 1981, pág. 167.

³ Ídem, pág. 166.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

indio, sino de escogerse las haciendas vecinas”⁴. Esta visión puede ser muy parcial debido a que si bien es cierto en ese entonces una extensión muy grande del país se encontraba prácticamente en estado virginal, también debe reconocerse que la demografía de México siempre se ha caracterizado por una gran aglomeración en pocos centros urbanos, lo que provocaba que en ciertas partes del país se dieran presiones muy fuertes por el acceso a la tierra, algo que Rabasa no pudo o, por conveniencia política, no quiso ver.

Por otro lado, dentro de los intelectuales de la época que denunciaron la existencia de la problemática social y la presión sobre la tierra, fueron Don Andrés Molina Enríquez y por su puesto a Don Luis Cabrera.

Don Andrés Molina Enríquez, publicó dos obras importantes sobre la materia agraria. La primera de ellas, bajo el título “Los Grandes Problemas Nacionales”, publicada en el año de 1909 y la segunda intitulada “La Revolución Agraria de México” entre 1932 y 1936.

En la primera obra citada, Molina Enríquez, manifestó la necesidad, en pleno porfirismo, de fraccionar las haciendas para migrar a una estructura de la tenencia de la tierra que se caracterizara por el predominio de la mediana y pequeña propiedad, conceptos que, a la larga, darían ciertas bases para la expedición de la Ley Agraria de 1915. En esta obra, prácticamente denunciaba de una frontal de lo inaplazable que resultaban las reformas en el campo mexicano a principios del siglo XX, algo que pocos se atrevieron a manifestar durante el régimen porfirista. Además, comenta de manera clara y sin tapujos sobre la sociología del hacendado, quien, debido a las condiciones sociopolíticas de la época prácticamente solamente se dedicaba a disfrutar de las rentas que las superficies de tierra que poseía le brindaban, incrementando la brecha entre los campesinos hambrientos y la opulencia del porfiriato.

⁴ Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 168.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El autor también manifiesta claramente la situación que se experimentaba en el campo a partir de la prevalencia del régimen hacendario de la manera siguiente:

“Dentro de los límites territoriales de una hacienda, el propietario ejerce la dominación absoluta de un señor feudal. Manda, grita, pega, castiga, encarcela, viola mujeres y hasta mata. Hemos tenido la oportunidad de instruir el proceso del administrador de una hacienda cercana a esta capital, por haber secuestrado y dado tormento a un pobre hombre acusado de haber robado unos bueyes; el citado administrador tuvo al supuesto reo preso algunos días en la hacienda, y luego lo mandó colgar de los dedos pulgares de las manos. Hemos tenido la oportunidad también de saber que el encargado de una hacienda del Estado de México ha cometido en el espacio de unos treinta años todas la violencias posibles contra los habitantes de las rancherías y pueblos circunvecinos: en una ranchería cercana, apenas hay mujer libre o casada que él no haya poseído de grado o por fuerza: varias veces los vecinos indignados lo han acusado ante la autoridad, y ésta siempre se ha inclinado ante él: lo han querido matar y entonces los castigados han sido ellos. Hemos tenido ocasión de ver que el administrador de otra gran hacienda, porque a juicio de los sembrados de un pueblo se extendían hasta terrenos de la misma hacienda, mando incendiar esos sembrados. Un detalle ayuda poderosamente a comprobar nuestro aserto sobre este punto: muchos de los administradores de haciendas en la zona de los cereales son españoles de clase íntima; esos españoles, en efecto, son muy a propósito para el caso, porque en casi todos ellos, con poco que se raspe el hombre moderno, se descubre al antiguo conquistador”.⁵

Lo anterior solamente representa una pequeña muestra de las atrocidades y abusos que existían en la época del porfiriato en nuestro país. Debe hacerse mención que Molina Enríquez se refiere a que en ese entonces tuvo la

⁵Silva Herzog, Jesús, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, Segunda Reimpresión. México, 1985, págs. 143, 144 y 145.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

oportunidad de instruir los procesos que se transcriben, esto en razón de que durante varios años fungió como juez de pueblo en su ciudad natal y, por lo tanto, fue una persona que llegó a conocer, de manera profunda, las condiciones que privaban en esa parte del Estado de México.

Bajo esa visión, Molina Enríquez pugnó incesantemente por la división de las haciendas y por la redistribución de la tierra rural, para que ésta, por si misma y debido al libre juego de las fuerzas económicas se reconstruyera. Y señaló, que en caso de no hacerlo, se avecinaba una avalancha que se ceñiría sobre el territorio nacional, que se traduciría en una revolución.

Señalamiento, casi profético, debido a que con motivo de estas desigualdades sociales, el 20 de noviembre de 1910, inició formalmente la Revolución Mexicana que constituyó el primer gran movimiento popular del siglo XX, que transformó las estructuras jurídicas, políticas, económicas, culturales y morales de la nación, dando origen a un cambio institucional en el que ha fincado el progreso y desarrollo del país.

Si bien es cierto que la Revolución Mexicana, en un principio tuvo su justificación en un movimiento político que propugnaba por la instauración de un sistema democrático, también es cierto que con posterioridad a la asunción de Francisco I. Madero a la Presidencia de la República, la bandera que secundó el movimiento armado fue la del Agrarismo.

En ese contexto, el propio Francisco I. Madero apuntaba que el resultado de la política agraria seguida durante el régimen de Porfirio Díaz había desembocado en una antinomia, toda vez que “a pesar de su vasta extensión de tierras laborables, (el país) no produce algodón ni el trigo necesario para su consumo en años normales, y en años estériles tenemos que importar hasta el maíz y el frijol, bases de la alimentación del pueblo mexicano”⁶

⁶ Francisco I. Madero, La Sucesión Presidencial en 1910, Editorial Nacional. México 1976, Pág. 236.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Siguiendo esa idea, Madero promulgó el Plan de San Luís el 5 de octubre de 1910, el cual está fechado en la ciudad de San Luís Potosí, sin embargo, de acuerdo con Don Jesús Silva Herzog, esa fecha corresponde al último día en el que Madero estuvo en esa ciudad, la que había sido designada por Don Porfirio Díaz como su prisión, y siguiendo la trama, el Plan no habría sido redactado ese día, sino varios más tarde y en la ciudad de San Antonio, Texas⁷. De ese Plan que consta de 15 artículos, incluidos 4 transitorios, se desprende un artículo importante para el movimiento agrario, el tercero, en su párrafo tercero, que a la postre sería uno de los grandes motivos para que la Revolución tornara hacia la inclusión del sentido social que se vio reflejado en el artículo 27 constitucional y para que millares de campesinos se unieran a la lucha armada, al plantear lo siguiente:

“3° ...

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaria de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”

De esta manera, Francisco I. Madero logró la unificación de los sectores que pugnaban por la instauración de un sistema democrático, en el que privara el lema **“Sufragio Efectivo, No Reelección”** y la clase campesina del sur que

⁷ Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. Pág. 159.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

buscaba una redistribución de la tierra y la restitución de las propiedades de las que habían sido despojados con anterioridad.

De la lectura detallada del artículo tercero del Plan de San Luís puede vislumbrarse, de manera clara, que la visión de Francisco I. Madero difería en mucho de la que tenía el Caudillo del Sur y su Ejército Suriano, en virtud de que Madero había propuesto la restitución de las tierras que hubiesen sido despojados a sus propietarios, lo que debe de entenderse según los estudiosos del tema, como una defensa de la pequeña propiedad y no de las propiedades de los pueblos y comunidades; de esta discordancia surgirá el posterior rompimiento entre los Zapatistas y Madero.

A diferencia de la visión de Madero, quién era miembro de una de las familias mas acaudaladas de Coahuila, Zapata tenía una visión distinta de la Lucha, Zapata se erigió como la contraparte complementaria de Madero, toda vez que el primero se caracterizaba por ser un “hombre inculto que había sufrido en carne propia el despojo de sus tierras, creía que la paz no podría lograrse hasta que no se solucionara el problema Agrario en México, se restituyeran y dotaran de tierras, y estos principios se consagrasen en las Leyes de México” (y) era un hombre de ideales firmes con una postura de empeñamiento luchando por la resolución del Problema Agrario de México”⁸, mientras que Madero provenía, como ya se dijo, de una familia acomodada y, debido a su preparación, tuvo como punto central del movimiento revolucionario, la instauración de un régimen que basara la elección de los gobernantes en procedimientos democráticos, periódicos y antirreeleccionistas.

Como puede observarse, ambos personajes históricos tenían, desde sus propios orígenes, posiciones ideológicas y motivos de lucha distintos. Tal y como se ha visto el desarrollo de los acontecimientos que dieron origen a la participación

⁸Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A., Quincuagésima Edición, México, D.F., 2002, pág. 264

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

de Zapata en la revolución Maderista de 1910, era fácil prever que en algún momento, después de la victoria del movimiento. Zapata y Madero tendrían que tomar caminos distintos.

En efecto, así ocurrió al triunfo de la revuelta; el General Serafín Robles detalla que en una reunión que se llevó a cabo en el Hotel Mora de Cuautla, Morelos, en el mes de agosto de 1911, el General Emiliano Zapata interpeló a Madero de la manera siguiente:

- *“Bueno señor Madero: ¿y que dice usted del problema agrario?*
- *Ese, contestó, se resolverá después, con calma, y ya veremos en que forma, lo que interesa por ahora, es que se termine el LICENCIAMIENTO de sus tropas y que salga usted del Estado. El Gobierno dará a usted la cantidad de CINCUENTA MIL PESOS, o lo que usted pida, y le permitirá que se haga acompañar de un grupo de hombres de su entera confianza, obsequiándole una Hacienda en el Estado de Veracruz, a fin de que allí se entregue al descanso.*
- *Es decir: que a mi se me quiere hacer rico, se me quiere hacer hacendado, y a todos esos hombres que me han acompañado, debo dejarlos abandonados a su suerte para que sigan siendo los mismos esclavos de ayer, expuestos a toda clase de vejaciones y que sigan en el mismo estado de miseria, lo mismo que a los vecinos de los pueblos a quienes he jurado defender ofreciéndoles que se les devolverán sus tierras, montes y aguas, mientras yo disfruto de riquezas?*
Enseguida poniéndose de pie y dando un fuerte puñetazo sobre la mesa, en actitud arrogante y amenazadora, prosiguió:
- *No señor Madero; yo no me levanté en armas para conquistar haciendas, yo me levante en armas para que se les restituya a los pueblos lo que es suyo; y sepa , señor Madero, que a mi y al Estado de Morelos, nos cumple usted lo que nos ha ofrecido, o a usted o a mi, nos lleva la”⁹*

⁹ Díaz Soto y Gama, Antonio. La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata, su Caudillo. Ediciones el Caballito, Cuarta Edición, México, D.F., 1976, pág. 249.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

La brecha entre Zapata y Madero estaba consumada y los caminos tendrían que seguir su rumbo hasta la renovación de la violencia. Francisco I. Madero fue electo Presidente de la República el 15 de octubre de 1911 y, el día 6 de noviembre de ese mismo año asumió tal carácter.

Ante tal situación de separación que se dio entre Zapata y Madero y el consecuente silencio de éste último respecto de la problemática agraria, el General firmó con varios de sus compañeros de lucha “El Plan de Ayala”, nombre que tomó en virtud de que se firmó el 25 de noviembre de 1911, en la localidad de Villa Ayala, Morelos y se caracterizó por tener un alcance social mucho más amplio que el Plan de San Luís. Además de lo anterior, su publicidad fue notoria toda vez que fue publicado en el periódico de la Ciudad de México “El Diario del Hogar”.

Los autores del plan de Ayala esgrimieron que el presidente Madero había traicionado los principios de la lucha revolucionaria y con eso, también había dado una puñalada a lo estipulado en el Plan de San Luís al ignorar el cumplimiento de los compromisos que en él se habían plasmado; asimismo, le achacaban haber traicionado los principios democráticos por los que tanto habían propugnado, toda vez que había impuesto gobernadores y había pactado con los científicos y los hacendados, por lo que no merecía más que el calificativo de traidor a la patria e inepto para gobernar.

Ante tales acusaciones, el Presidente Madero, mediante una carta fechada el 27 de junio de 1912, emitió una desafortunada declaración al periódico “El Imparcial”, en la que pedía al Director de ese diario se sirviera “revisar cuidadosamente el plan de San Luís y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los Programas de Gobierno que publiqué después de las Convenciones de 1910 y 1911, y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho para decir que no he cumplido mis promesas....Una cosa es crear la pequeña propiedad por medio de un esfuerzo

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

constante y otra es repartir propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas”¹⁰

Frente a la ruptura, el Plan de Ayala se erigió como el documento mas importante, a través del cual se hacían los reclamos y demandas de la gente del campo. De este Plan, en principio se desprende a inconformidad de Zapata, sus huestes y los pueblos que se levantaron en armas en apoyo de Don Francisco I. Madero, tenían debido a la falta de cumplimiento de los preceptos estipulados en el Plan de San Luís y por las prácticas política de Madero, quién una vez que asumió la presidencia de la República, según el dicho de los Zapatistas, trató de olvidar el cumplimiento de sus promesas e inicio una campaña para exterminar a los “rebeldes” que le incomodaban.

En resumen, en cuanto al tema agrario, el Plan de Ayala, determinaba en un principio la instauración de procedimientos de restitución de las superficies que habían sido privadas, de manera ilegal a los pueblos y establece claramente que dichas superficies serían puestas bajo la posesión de sus dueños originales, inclusive mediante la fuerza de las armas.

El Plan de Ayala recogió las demandas más imperantes de los pueblos y las comunidades que se habían visto sojuzgadas a los largo de las centurias por la visión de una Nación que estaba muy alejada de serlo y por la miopía de un pueblo que no se conocía a sí mismo y que dejaba que los reflejos difusos se perdieran en la inmensidad de los campos marchitos y solitarios, sólo para reencontrar años después a un México que también tenía otra cara, otros sentimientos y otra cosmovisión.

El Presidente Madero, al no poder dar solución al problema social, y no atender frontalmente esta situación, hubo levantamientos en su contra por

¹⁰Chávez Padrón, Martha, Ob. cit. págs. 255 y 256.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Emiliano Zapata en el sur a través del Plan de Ayala que proclamó la reforma agraria en el sur y el de Pascual Orozco en el norte, que con el Pacto de la Empacadora, propuso una serie de medidas a favor de la clase obrera y de los campesinos. El Ejército Federal devastó las regiones dominadas por el Zapatismo sin conseguir extinguirlo, y acabó al fin con la rebelión de Orozco.

Por motivos totalmente distintos a los anteriores, fueron los levantamientos de los antiguos jefes porfiristas Bernardo Reyes y Félix Díaz, quienes fueron sofocados y puestos en prisión. Hasta ese entonces el Presidente Madero contaba todavía con la fuerza del ejército federal, y por tanto no secundaron a estos dos cabecillas, sin embargo, el 9 de febrero de 1913, un grupo de militares federales, encabezados por el General Manuel Mondragón, inicio en la capital de la República el cuartelazo de la Ciudadela, a favor de los detenidos generales Reyes y Díaz, el general Reyes murió al tratar de penetrar al Palacio Nacional en las primeras horas de la rebelión y el General Díaz se encerró en la ciudadela y después de una escena trágica pactó en la embajada norteamericana la traición del jefe de las fuerzas maderistas, General Victoriano Huerta, lo que motivó el triunfo de los rebeldes y la aprehensión de Madero y Pino Suárez, quienes los obligaron a renunciar al cargo que ostentaban de Presidente y Vicepresidente. Llegando a la Presidencia el General Victoriano Huerta con todas las formalidades que para el caso instituía el texto Constitucional vigente en aquella época.

El cuartelazo se había legalizado. Nada más que la legalidad se la habían comunicado una traición y el allanamiento de quienes aceptaron la maniobra, por lo que más haya de la constitucionalidad formal se había producido un agravio a las instituciones, que no podía ser purgado por la sola voluntad de aquellos que lo consintieron.

El 19 de febrero de 1913, al día siguiente de presentadas las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el Gobernador de Coahuila, Don Venustiano Carranza, promulgó el decreto de esa misma fecha por el cual la Legislatura de su Estado,

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

desconocía al General Huerta, situación similar sucedió con el Estado de Sonora. Los asesinatos de Madero y Pino Suárez, seguidos por varios miembros de las cámaras, estimularon el levantamiento de todo el país. La Revolución, contenida hasta entonces por el espíritu conciliador de Madero, se preparaba a liquidar de una vez por todas el pasado sin titubeos ni contemplaciones.

La Revolución tomó el nombre de Constitucionalista, porque buscaba restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Los actos de Carranza, realizados durante la etapa del movimiento armado contra Huerta, se acomodaron a la denominación adoptada, de suerte que se sobre entendiera el destino de acatar la Constitución vigente, que era la de 1857.

Los documentos referidos firmados por ambas legislaturas, invocaron respectivamente, “el sostenimiento del orden constitucional en la República y la bandera de legalidad para sostener el gobierno constituido”. Situación similar sucedía con el “Plan de Guadalupe”, firmado en la hacienda del mismo nombre el 26 de marzo de 1913, por el grupo de jefes y oficiales que estaban a las órdenes de Carranza y que en el se establecía que “los poderes legislativo y judicial habían reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales del general Victoriano Huerta”.

Carranza pensaba, que lo primero que tenía que hacer era acabar con el gobierno usurpador y después resolver los problemas con justicia social. El Plan de Guadalupe se suscribió “con la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha”. El triunfo quedó consumado cuando en Teoloyucan se pactó la entrega de la metrópoli y la disolución del ejército, el 13 de agosto de 1914. Había llegado por lo tanto abordar el problema social. Poco antes de los Tratados de Teoloyucan, representantes de las Divisiones del Norte y del Nordeste se habían reunido en Torreón, con el objeto de zanjar las dificultades surgidas entre los jefes de la División del Norte y el ciudadano Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista. De estas reuniones nació el Pacto de Torreón, en el que a título de adiciones y

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

reformas al Plan de Guadalupe, se estipuló, además de varias medidas políticas que limitaban el poder del Primer Jefe, las tendientes a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario”. Dicho pacto no fue aceptado por Carranza, lo que trajo como consecuencia una escisión entre los actores y se ventilarían en los campos de batalla. Principalmente por Villa y Zapata.

A raíz de la ruptura, el 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió en Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe, que ya entonces se concebía en dictar leyes encaminadas a establecer la igualdad entre los mexicanos “ leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias, .entre otras”.

Una vez, vencidos a los Villistas y Zapatistas, había llegado el momento de reestablecer el orden Constitucional, para ello, se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución del 57, lo que obstaculizaría la reforma político-social ya iniciada; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o acaso debilitaría aquella reforma y por último, la reunión de un Congreso Constituyente, encargado de reformar la Constitución de 1857 o de expedir una nueva.

Entre estos caminos, Carranza eligió el último, es decir, la necesidad de crear un Congreso Constituyente, “por cuyo conducto la Nación entera expresara de manera indubitable su soberana voluntad”. De tal manera que el 14 de septiembre de 1916, dictó un decreto reformativo a algunos artículos del Plan de Guadalupe, en la que convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

de habitantes y los requisitos para ser diputado eran señalados en la Constitución de 1857, pero además no podrían ser diputados al Congreso de la Unión, los que hubieren ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”.¹¹

1.2.- Congreso de Querétaro.

El Congreso Constituyente tendría como objetivo que la Nación mexicana expresara su soberana voluntad, y “la característica fundamental fue específicamente que el Congreso fue convocado para hacer reformas a la Constitución de 1857, y no para hacer una nueva constitución. La convocatoria se hizo mediante decreto de Carranza el 19 de septiembre de 1916, indicando que la elección para diputados a ese Congreso Constituyente sería directa y que se verificará el domingo 22 de octubre de 1916, en los términos que establece la Ley Electoral”.¹²

Por lo tanto, ya instalado el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, “el 21 de noviembre de 1916, hubo divergencias entre los integrantes del Congreso, particularmente por Álvaro Obregón, que no permitía el ingreso a los diputados que habían pertenecido al grupo renovador, integrantes de la mayoría maderista y que había pertenecido a la XXVI legislatura federal, es decir, contra la gente cercana al Primer Jefe que había redactado el proyecto de Constitución, sin embargo Carranza medió en esta situación y Obregón tuvo que aceptar. En este nuevo Congreso se analizaron diversos aspectos de los problemas sociales que aquejaban el país para poderlos instituir en las nuevas disposiciones constitucionales que habría de establecerse.

Sin embargo, en el seno del Congreso, habría de disputarse la hegemonía parlamentaria entre quienes estaban por el proyecto moderado del Primer Jefe

¹¹Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1967. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1967, Págs. 804-810.

¹²Díaz de León, Marco Antonio. Historia del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 2002, Pág. 491.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

(amigos de carranza, hombres respetables por su edad a quienes se les denominó “el Apostolado”) y la de los radicales que contaban con el apoyo del General Álvaro Obregón, que eran jóvenes militares y civiles.

No obstante, el Proyecto enviado por Carranza, fue aceptado casi en su totalidad de las innovaciones planteadas a la Constitución de 1857, proponía la organización política del Estado Mexicano y tomo las ideas y doctrinas sustentadas en sus obras de Don Emilio Rabasa que tuvo gran influencia en el proyecto y en la asamblea.

La obra original y propia de la asamblea de Querétaro, consistió en las trascendentales novedades que introdujo en las materias obrera y agraria, bastantes por si solas para convertir el proyecto de reformas del Primer Jefe en una nueva Constitución, el congreso se convirtió en un verdadero lugar de debate en la que modificó y adicionó diversos planteamientos formulados por Carranza, como es el caso de las relaciones del Estado con la Iglesia que no los tocaba y que el Constituyente fue más allá, e incluso modificado en sentido radical los artículos relativos a dicho proyecto.

El problema social traducido en dos grandes aspectos, el laboral y el agrario, prácticamente no era tocado por Carranza para insertarlo en la nueva constitución, debido a que ya los había plasmado en las reformas al Plan de Guadalupe; sin embargo, la asamblea constituyente manifestó su inconformidad y consideró necesario fijarla en la Ley Suprema, a pesar del criterio hasta entonces respetado de que materias de esta índole no correspondían a la Constitución.

Así la iniciativa del artículo 27, fue presentada el 24 de enero de 1917, al Congreso y turnada desde luego a la primera Comisión de la Constitución, después de un intenso trabajo, la comisión le dio forma a su dictamen y nueva redacción de dicho artículo, que fue modificado en el orden de las cláusulas,

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

aumentado con algunas ideas, ampliadas otras y suprimidos preceptos y detalles pero finalmente quedó establecida.

El dictamen de la Comisión fue presentado el 29 de enero al Congreso y el 31 de enero de 1917, se firmó la Constitución, rindiendo protesta para guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe de la Nación. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.¹³

1.3.- Proyecto del Artículo 27 Constitucional.

En la Ciudad de Querétaro, Qro., el 1º de diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza, envió al Congreso Constituyente el proyecto de reforma al artículo 27 Constitucional, en los siguientes términos:

“El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para

¹³ Tena Ramirez, Felipe. Ob. cit. Págs. 811-816.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales, impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado por adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se consulta la necesidad, de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente al artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta del abuso".¹⁴

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 754.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

A continuación se transcribe el texto propuesto:

“Art. 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal, y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubiesen conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá 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.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleo conductos; pero no podrán adquirir o administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes”.

1.4.- Discusión y Aprobación.

El 24 de enero de 1917, fue presentada a la consideración del Congreso la iniciativa sobre las reformas al artículo 27 Constitucional, el estudio de la iniciativa presentada correspondió especialmente al Licenciado Enrique Colunga, que se había revelado como jurisconsulto de grandes conocimientos, ecuánime e intensamente laborioso, así como la intervención de los demás miembros que conformaban la comisión y principalmente por el General Múgica que la presidía, quien fue el mas activo y eficaz de los diputados Constituyentes.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El dictamen formulado por la primera Comisión para el estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución, abarcaba varios aspectos:

“Sí debe considerarse la propiedad como derecho natural; cual es la extensión de este derecho; a quienes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y que bases generales pueden plantearse, siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa al problema trascendental. Conforme a este plan emprendió su estudio la COMISION, tendiendo a la vista numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el Diputado Ing. Pastor Rouaix, quien ayudo eficazmente a la Comisión, tomando parte en sus deliberaciones.

En la exposición de motivos a las reformas del artículo 27 Constitucional, la Comisión encargada para este efecto, estableció:

Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apreciación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo, claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto: y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual que todos los asociados, deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la Nación; que lo que constituye y ha

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

constituido la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo, ni a las aguas como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada; la Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix. Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la Nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida de que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la Revolución pasar este punto en silencio.

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

progresivo de la Nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz, han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que hoy en día tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse, consisten en reducir el poder de los latifundios y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

El primer paso en esta vía se dio al expedir el Decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar a los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que puedan adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

corporación, fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente; los jornaleros que se conviertan en propietarios, disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral; y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento, hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.

En términos generales esto es lo que planteo dicha Comisión y que en el seno del Congreso hubo gran discusión y debate sobre el tema planteado, pero finalmente dejaron intacta la esencia del proyecto y la mayor parte de sus conceptos, pues solo los aclararon o reforzaron con atinados aumentos, para dar mayor vigor y alcance al máximo artículo de nuestra Constitución.

La votación final de este artículo, tuvo lugar a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917, siendo aprobado por la unanimidad de 150 votos. A esa hora se suspendió la primera parte de la gloriosa sesión permanente, con la que el Congreso Constituyente de Querétaro cerro con broche de oro su grandiosa labor, dejando una obra legislativa imperecedera y sólida, para que sobre ella se levantara una patria nueva, vigorosa y prospera, en la que la comunidad del futuro viviera ya con igualdad de derechos entre todos sus componentes”¹⁵.

¹⁵ Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1975, págs. 509-541.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

En el siguiente punto se transcribe textualmente el artículo 27 Constitucional, el cual se enuncia en un punto particularizado en virtud de su enorme trascendencia:

1.5.- Texto Original Definitivo de 1917.

Artículo 27.- “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente 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 los 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 y rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no la 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 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 de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará 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 de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles 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 fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que están ligados directamente a corrientes constantes; las de las vías 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 atraviesan 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 causes, lechos o riberas 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 atravesase; 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 acciones, 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

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

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, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren 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 obispados, 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 esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni 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 cualquiera 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, y que el Ejecutivo de la Unión, o los 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

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedades 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, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto 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 podrá 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 plena 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 como un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubiesen hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Redeclaran 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 y aguas a los condueñazos, 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 las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional.

En el caso de que con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les 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 en 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, indemnización 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 acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que 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 puede 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.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

- 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 de interés no excederá el cinco por ciento anual.**
- e) **El propietario estará 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 bienes que deben constituirlo, sobre la base de que serán inalienable y no estará sujeto a embargo no gravamen ninguno.**

Se dictarán revisables todos los contratos y concesiones hechas 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 declarar nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

1.6.- Evolución Histórica del Artículo 27 Constitucional de 1917 a 1992.

La Historia de México, se encuentra ligada al problema de la tenencia de la tierra, los campesinos han tenido a través de un largo recorrido; un anhelo de justicia que se vea reflejada en su familia, en sus propiedades y en el campo donde por generaciones han habitado.

Han luchado por décadas para una distribución justa de la tenencia de la tierra y fue una inspiración en el movimiento independentista, independientemente de propiciar mejores leyes acordes a la realidad del país, de tal manera, que tuvieran un beneficio a sus necesidades básicas.

Durante el movimiento revolucionario y al triunfo de éste, se dictaron diversas disposiciones agrarias (planes, circulares, decretos, leyes) por las que se crearon diversas instancias, a fin de dar cumplimiento a las demandas campesinas, a través de las diversas acciones agrarias que se fueron instituyendo.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Así se crea la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias, que tramitaron en un principio expedientes de restitución y dotación de tierras, al amparo de las circulares que al respecto se expidieron, Decretos y Reglamentos, así como el de la Ley del 6 de enero de 1915 y de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (1927), Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución.

Dentro de dichas disposiciones se puede hacer referencia, por su importancia y trascendencia, “a las circulares de la Comisión Nacional Agraria de la número 17, emitida el 10 de febrero de 1917, a la número 51, del 11 de octubre de 1922, en las que se giran instrucciones a las comisiones locales agrarias para remitir a aquella el expediente integrado hasta el 19 de septiembre de 1916, resolviendo casos específicos de restitución o dotación, cuando los títulos primordiales no expresen los fines para los cuales se concedieron las tierras; para que las comisiones locales formulen reglamentos provisionales para los procedimientos de los comités particulares ejecutivos, y aclarando que los terrenos de los ejidos son propiedad de los pueblos y no de los municipios; a los Gobernadores de los Estados para que se abstengan de pasar a consulta de otros funcionarios los expedientes agrarios; ordenando respetar las pequeñas propiedades con superficie menores de 50 hectáreas; así como los cascos de las fincas.....”¹⁶

Durante el régimen del Presidente Álvaro Obregón, se advirtió la necesidad de regular de manera mas general y menos casuística las disposiciones relativas al quehacer gubernamental, respecto de la atención de los diversos problemas que iba afrontando el proceso agrario y que se planteaban a la Comisión Nacional Agraria, la cual trataba de orientar a través de las numerosas Circulares emitidas desde marzo de 1916 hasta octubre de 1922, ya mencionadas. Ello motivo la

¹⁶ Gómez de Silva Cano, Jorge J., Tratado de la Justicia Agraria en México, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 2002, pág. 82.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

expedición de la “Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, que recoge las experiencias derivadas de las Circulares, las ordena y sistematiza para dar origen a un cuerpo jurídico, que establece lineamientos importantes sobre cuestiones fundamentales para el proceso de Reforma Agraria, como la determinación de la capacidad agraria, tanto individual como colectiva; el concepto de ejido; los límites mínimos para el reparto de la tierra; los requisitos de procedencia de las acciones de restitución y dotación , así como la reglamentación de estos procedimientos, y la designación de autoridades agrarias, principalmente”¹⁷

Siguiendo el orden histórico, el 23 de abril de 1927, el Presidente Plutarco Elías Calles, expidió la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, como la ley Bassols, por haber sido redactada por Narciso Bassols, por virtud de la cual se derogaban las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares de la Comisión Nacional Agraria.

Con este nuevo ordenamiento se busco perfeccionar los procedimientos de reparto llevados a cabo por las autoridades agrarias y corregir las deficiencias observadas a partir del triunfo de la Revolución y de la expedición de la Ley Agraria de 1915 y de la Constitución de 1917, que dieron lugar a una gran cantidad de amparos concedidos en contra de las resoluciones de restitución de tierras, y de dotación y ampliación de ejidos, lo que originaba, según el proyecto de ley, enormes costos al Gobierno y desaliento para los campesinos que habiendo obtenido las tierras merced a alguno de los procedimientos citados, las perdían para ser devueltas, años después y como resultado de ejecutorias que les eran adversas, a los propietarios afectados.

Es así que mediante decreto de 15 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 del mismo mes y año, se crea la instancia

¹⁷ Idem, pág. 84.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

administrativa, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominó Departamento Agrario; dependencia que se encargaría de tramitar los expedientes de restitución y dotación de tierras, organización de los ejidos, su parcelamiento, del Registro Agrario (hoy Registro Agrario Nacional), de la Procuraduría de Pueblos (hoy Procuraduría Agraria) y de tantos otros conceptos que con el tiempo han variado en virtud de las nuevas disposiciones agrarias que se dictan; se sistematizan en un Código y surge el primer Código Agrario, el 22 de marzo de 1934, expedido por el Presidente Abelardo Rodríguez, en la que establecía como autoridades agrarias al Presidente de la República, al Departamento Agrario, que substituyó a la Comisión Nacional Agraria; a los Gobernadores de los Estados, a las Comisiones Agrarias Mixtas, antes Comisiones Locales Agrarias; Los Comités Ejecutivos Agrarios, antes Comités Particulares Ejecutivos, y a los Comisariados Ejidales. También establecía que el presidente de la República es la máxima autoridad agraria. Sus resoluciones definitivas y que en ningún caso podrán ser modificadas, entre otras acciones de restitución, de dotación de tierras, y de reconocimiento de la propiedad comunal, las de ampliación de ejido y de creación de nuevos centros de población ejidal.

Asimismo, siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas y mediante decreto del 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial del 29 de octubre siguiente, se expidió el nuevo Código Agrario, que instrumentan los procedimientos administrativos mediante los cuales se cumplirían las aspiraciones de miles de campesinos, al dotarles de tierras con las cuales satisfacerían sus necesidades agrarias. Y a decir de Martha Chávez Padrón respecto a la expedición de este nuevo Código, manifiesta que “ *se noto un afán ordenar más técnicamente los diversos temas agrarios de que trató y de introducir nuevas instituciones o el perfeccionamiento de las anteriores, sin que esto quiera decir que se llegó a un resultado satisfactorio*”¹⁸

¹⁸ Chavez Padrón, Martha, ob. Cit. Pag. 356

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Nuevamente por decreto del 30 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943, el Presidente Manuel Ávila Camacho expidió un Nuevo Código Agrario, que en lo general reitera la mayoría de las disposiciones contenidas en el Código de 1940, aunque con una mejor reestructuración jurídica.

Así, en el año de 1971, se promulgó una nueva Ley Agraria, que es la “Ley Federal de Reforma Agraria, que retoma muchos de los conceptos tradicionales de los Códigos y Leyes anteriores, y establece nuevos procedimientos administrativos para la substanciación de determinados expedientes y pone especial hincapié en la fase de organización, ante la posibilidad de perder lo que se ha dado en llamar “soberanía alimentaria”, o sea la capacidad de producir los alimentos que consumimos y que por lo mismo nos obliga a adquirirlos de otros países”.¹⁹

Martha Chávez Padrón, señala “que la nueva Ley borró la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades, las cuales enumero en el artículo segundo. Como el único cuerpo que permaneció con categoría de órgano es el Cuerpo consultivo Agrario”²⁰

En esta nueva Ley, de acuerdo con lo expresado en la exposición de motivos, contiene básicamente a las figuras, de las autoridades agrarias, el ejido, organización económica del ejido, redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios, y responsabilidad en materia agraria.

Bajo esta perspectiva breve de la historia real de México en la reforma del 23 de febrero de 1992, se crea la nueva Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general para toda la República

¹⁹ DIEZ AÑOS DE JUSTICIA AGRARIA. Edición Especial. Obra Colectiva Conmemorativa del X Aniversario de los Tribunales Agrarios. Editada por el Centro de Estudios de Justicia Agraria del Tribunal Superior Agrario, México, D.F., Págs. 42 y 43.

²⁰ Chávez Padrón, Martha, Ob. Cit. Pag. 363

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Mexicana, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año y reformado por Decreto del 30 de junio de 1992, y a su vez, publicada en el mismo Diario Oficial de la Federación del 9 de julio del mismo año.

En esta nueva Ley Agraria, se reconoce que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia por el Constituyente de 1917. Tiene como objetivo promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas y, fortaleciendo y protegiendo el ejido y a la comunidad.

Así también, esta nueva legislación, se generó para dar respuesta al reclamo nacional de transformar el campo mexicano, atendiendo a los legítimos intereses de los campesinos y de la sociedad nacional y llevar a su máxima expresión la práctica de la justicia y libertad.

Como consecuencia de esta nueva Ley, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en donde estableció que estos son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos a los que corresponde en términos de lo que dispone la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992.

CAPITULO II

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992.

2.1.-Texto Actual del Artículo 27 Constitucional.

En virtud de la trascendencia social que representa la materia agraria como una garantía a favor de la clase campesina, previstas por primera ocasión a nivel mundial en una constitución orgullosamente mexicana como la de 1917, resulta conveniente comparar el texto original con el texto aprobado a través de la reforma constitucional en dicho precepto acontecida en 1992, y con ello apreciar la importancia de las modificaciones a dicho contexto.

De la propuesta planteada a la reforma del artículo 27 Constitucional, quedo en los términos siguientes:

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del 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, 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

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

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.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas, o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto 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 la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto: regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

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 o aguas. 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 aquéllas; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo 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.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

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, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

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 Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena 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. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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 o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

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

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo 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; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la Asamblea Ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

- X. Derogada;**
- XI. Derogada;**
- XII. Derogada;**
- XIII. Derogada;**
- XIV. Derogada;**

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

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

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Derogada;

XVII. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. 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; y

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. Para estos efectos y, en general,

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. 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.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, 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.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

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 se resuelvan en definitiva.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- México, D. F., a 3 de enero de 1992.- Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente.- Sen. Gustavo Salinas Iñiguez, Secretario.- Dip. Luis Felipe Bravo Mena, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica

2.2.- Iniciativa

En 1992, se presentó por parte del ejecutivo federal, la iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional, cuyo texto a continuación se pasa a transcribir:

El 7 de noviembre de 1991, se sometió a la consideración del constituyente Permanente del Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luego de un debate profundo durante el proceso constituyente en el que se enriqueció la iniciativa del Ejecutivo Federal, se aprobó la propuesta de reformas, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el decreto respectivo el 6 de enero de 1992.

En dicho decreto de reformas al texto constitucional se previó la creación de tribunales agrarios a nivel federal, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria. De esta manera se recoge una demanda permanente del campo mexicano y que los campesinos cuenten con instrumentos legales que concilien la exigencia de la libertad y justicia agraria.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

La iniciativa de reformas contempló la creación de los tribunales agrarios y propone su organización y estructura corresponderían según la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de la justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos.

En este sentido el campo exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Por ello se hace necesario dar seguridad a los campesinos y en general a los productores rurales, y una de las formas de lograrlo es a través de un adecuado y eficaz sistema de administración de justicia agraria.

Además, se envió también la iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que es complementaria de la que por separado se sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión para reglamentar el artículo 27 Constitucional en materia agraria, y tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica en el campo mexicano y establecer mecanismos y reglas claras para la solución de controversias en esta materia.

El proyecto comparte la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos los 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.

Esta Ley propuesta permitiría que, cuidando la pulcritud técnica que debe regir en la administración de la justicia, los tribunales agrarios estén posibilitados para tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

En cumplimiento de lo dispuesto por el texto constitucional, se prevé que los tribunales agrarios tengan autonomía para dictar sus fallos y plena jurisdicción para administrar justicia agraria en todo el territorio nacional.

Los Tribunales Agrarios quedarían integrados por un Tribunal Superior Agrario y por los Tribunales Unitarios Agrarios. El superior se conformaría por tres magistrados numerarios y tendría su sede en Distrito Federal. Los Tribunales Unitarios, conforme a la propuesta, estarían a cargo de un magistrado numerario.

Además, se prevé la existencia de magistrados supernumerarios, quienes suplirían en sus ausencias tanto a los magistrados del Tribunal Superior como a los de los tribunales unitarios. Cuando los magistrados no desempeñen funciones de suplencia, podrán ser comisionados por el Tribunal Superior para practicar visitas a los tribunales unitarios; de esta manera se aprovecharían cabalmente los conocimientos y experiencia de estos magistrados.

A efecto de fijar la competencia territorial de los tribunales, se propone autorizar al Tribunal Superior para establecer los distritos en que se divida el territorio nacional para los fines de la administración de la justicia agraria. En cada distrito se establecería el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior. Se introduce la posibilidad de que en los casos en que se considere conveniente, los tribunales unitarios tengan, además de su sede permanente, sedes temporales para que, según las necesidades de las diversas regiones, la justicia pueda ser administrada en los lugares en que se haga necesario. Con este propósito se faculta al Tribunal Superior para que fije los itinerarios que deberán observar los tribunales unitarios.

En la iniciativa se propuso 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

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

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.

Así, el Tribunal resolvería los recursos de revisión interpuestos en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en los juicios por conflictos de límites de dos o más núcleos de población entre sí o con terceros, así como de los juicios relativos a restitución de tierras de los núcleos de población.

También conocería el Tribunal Superior Agrario de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios. Asimismo, se le encomendaría la facultad de establecer precedentes y resolver controversias cuando los tribunales unitarios sustenten tesis diversas, lo que permitiría alcanzar una mayor certeza jurídica. Adicionalmente, se propone que dicho órgano jurisdiccional tenga la facultad de atracción para conocer de juicios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta atribución la podría ejercer de oficio o a petición del Procurador Agrario.

Además de las atribuciones estrictamente jurisdiccionales el Tribunal superior Agrario, estaría facultado para conceder licencias a los magistrados. Se prevé que sólo en casos excepcionales podría el Tribunal Superior conceder licencias por más de tres meses, en el entendido de que serían sin goce de sueldo. También sería atribución del Tribunal Superior elegir a su Presidente y nombrar a los secretarios y actuarios del mismo, así como conocer de las denuncias o quejas en contra de los miembros de los tribunales agrarios, determinando en su caso las sanciones administrativas que procedan.

Con la finalidad de fortalecer la independencia de los tribunales agrarios, se prevé que el Presidente del Tribunal Superior Agrario sea elegido por los propios magistrados que lo integran, dure tres años en el ejercicio de su encargo y sin perjuicio de ser reelecto.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Por su parte, el Presidente del Tribunal Superior Agrario tendría a su cargo la representación del tribunal, presidir las sesiones, dirigir los debates y dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales.

Asimismo, en dicha iniciativa que se sometió a la consideración de la representación nacional, se establecieron los requisitos a satisfacer para ser magistrado tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios. Con ello se busca que la administración de la justicia en el campo esté a cargo de personas de notoria capacidad y reconocida probidad. Se señala que los magistrados serían designados por la Cámara de Senadores y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a propuesta del Ejecutivo Federal. Se prevé asimismo, que los magistrados duren en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos y sólo podrían ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de sus funciones de acuerdo, en lo conducente, con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Estas medidas, aunadas a otras antes descritas, están encaminadas a garantizar la independencia de los tribunales agrarios en la adopción de sus resoluciones.

Por lo que hace a la competencia de los tribunales unitarios, se propone que a éstos corresponda conocer de las controversias por límites de terrenos entre núcleos de población ejidal o comunal o de éstos con terceros; de la restitución de tierras, bosques y aguas a dichos núcleos de población. También correspondería a estos tribunales resolver sobre reconocimiento de la calidad comunal, y de aquellos conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales. En general, conocerían de controversias en materia agraria entre ejidatarios y comuneros, posesionarios o vecindados y de aquellas que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población. Igualmente, resolverían conflictos relativos a la sucesión hereditaria de derechos ejidales y comunales.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Por otra parte, en el proyecto se regulan las atribuciones del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario, de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios y de los actuarios, relacionadas con el despacho de los asuntos, el desahogo de diligencias y la práctica de notificaciones o demás actuaciones que se deban llevar a cabo.

En congruencia con el apartado B del artículo 123 Constitucional, se señala que las relaciones laborales de los servidores públicos de base en los tribunales agrarios, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además, se determinan los cargos que serán considerados de confianza. Por otro lado, se señalan los casos en que los magistrados y secretarios de acuerdos se encontrarían impedidos para conocer de un asunto. Finalmente, respecto de las responsabilidades administrativas a que se sujetarían los servidores públicos de los tribunales agrarios, en caso de cometer una infracción en el ejercicio de su encargo, se remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Esto es, en términos generales lo que se presentó al H. Congreso de la Unión para la modificación constitucional.

2.3.- Comentarios a las Modificaciones Constitucionales Derivadas de la Reforma de 1992.

Con el fin de otorgar una adecuada respuesta a las demandas campesinas y con el objeto de estar acorde con la realidad en que vivía el país, el ejecutivo federal, puso a la consideración del Congreso de la Unión la reforma al artículo 27 de la Constitución General de la República, en la que le daría una dinámica distinta a los problemas agrarios ancestrales.

Antes de la reforma los conflictos suscitados entre los núcleos de población, por conflictos comunales, o cualquiera que fuese su origen, el ejecutivo federal tenía la facultad exclusiva para conocer de estos asuntos y proponer a los

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieran conformes, la proposición del ejecutivo tenía fuerza de resolución definitiva y sería irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

El procedimiento era un mero trámite de naturaleza administrativa.

Para los efectos de la Ley Agraria de 1991 y de la propia Constitución, reconocía como autoridades en esta materia a las siguientes:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que eran designados por el Presidente de la República.
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarían en los Estados directamente ante los gobernadores. Así diversos trámites más, se realizaban ante las instancias del poder ejecutivo local y federal.

La fracción XIX del artículo 27 Constitucional, disponía que “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”.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Así, con estas breves consideraciones se sustentaba las disposiciones constitucionales en materia agraria, pero una vez, hecha la reforma constitucional, tuvo una dinámica distinta en la que ningún tramite en materia agraria podría instituirse como simples trámites administrativos sino ante tribunales debidamente constituidos para resolver todo tipo de controversias que se suscitaran entre los núcleos de población por límites de tierras o aguas, o de cualquiera otra índole.

La reforma agraria ha sido un proceso muy dinámico en que se ha transitado diversas etapas de la vida nacional, pero con una idea muy firme al dar tranquilidad y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, en el que los campesinos tuvieran la oportunidad de acudir a verdaderas instancias de autoridad para velar por sus garantías individuales, y que por supuesto esto traería como consecuencia una mejor prosperidad y paz social.

Con esta nueva reforma, se concluyó con el reparto agrario, ya no existían mas tierras disponibles que repartir, es decir; mas tierras afectables para satisfacer la creciente demanda de tierras; la población rural crecía mientras que la superficie no variaba de extensión, de tal manera que ya no debería de admitirse mas trámites a nuevas solicitudes, ya que ello, crearía falsas expectativas que podrían ser explotados por líderes agrarios y causaría frustraciones entre los peticionarios.

De la reforma constitucional trajo como consecuencia que se suprimieran las fracciones X a la XIV y XVI, asimismo se modificaron diversas fracciones del mismo artículo 27 constitucional, para darle viabilidad a este nuevo derecho agrario y se da vida a la fracción XIX, a las instituciones que jugarán el papel mas importante en la regularización de la tenencia de la tierra y resolución de viejos y nuevos problemas agrarios, que es justamente los tribunales agrarios, que con su plena jurisdicción federal y autonomía, vienen a constituirse en verdaderos tribunales de justicia en materia agraria en beneficio del campo mexicano. Cuya integración, atribución y competencia en párrafos siguientes habrá de tratarse.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

2.4.- Efectos Sustantivos y Adjetivos.

Una vez, realizada la reforma al artículo 27 Constitucional, se reformaron también la Ley Agraria y por supuesto la creación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento, en estas nuevas disposiciones se fueron definiendo la verdadera especialidad de la función jurisdiccional del Estado, encargada de impartir la justicia agraria. Se crearon los Tribunales Agrarios, como verdaderos órganos jurisdiccionales, con plena autonomía, para otorgar seguridad jurídica en la tenencia de las tierras ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. En la nueva Ley Agraria se establecieron **disposiciones sustantivas** que suprimieron el reparto agrario y establecieron nuevas bases jurídicas para la organización de la propiedad social y de la pequeña propiedad, dentro de esta norma se incluyó la regulación del juicio agrario.

Conforme a la modificación Constitucional, *“Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*

Por lo tanto, debemos entender que los tribunales agrarios “son federales debido a que su actuación y conocimiento de los asuntos de su competencia, se circunscriben en toda la República Mexicana (a nivel federal); son órganos jurisdiccionales porque están facultados para conocer y resolver las controversias que les son sometidas, es decir, porque tienen la potestad conferida por el Estado para dar solución, mediante sentencias, a los litigios agrarios y para hacer cumplir sus resoluciones y son autónomos, porque no están vinculados jerárquicamente a ninguna autoridad administrativa o jurisdiccional, esto es, que sus resoluciones deben ser dictadas libremente”²¹

²¹ Gómez De Silva Cano, Jorge: Ob. cit. Págs. 373 y 374

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

En la parte sustantiva, la Ley Agraria, establece y determina sobre los núcleos de población ejidal, su integración, la capacidad y personalidad jurídica, patrimonio propio y sobre todo del dominio pleno de las tierras que les han sido dotadas, la asamblea general es su máxima autoridad interna, además, con esta nueva legislación, los ejidos y comunidades pueden constituirse de hecho en una unidad de desarrollo rural, para la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas ni pastizales ni forestales, como son turismo, pesca o minería, cuya explotación colectiva de estos recursos puede realizarse mediante administración directa del ejido o bien la constitución de asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones u otros semejantes en términos de la legislación agraria.

Establece también sobre la cesión y sucesión de derechos parcelarios, los supuestos de la pérdida de la calidad de ejidatario y de la prescripción en materia agraria. No obstante de la restitución de bienes, cuando los núcleos de población hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras y aguas, así como las demás figuras jurídicas reguladas en la legislación.

En *cuanto al procedimiento*, el artículo 163 de la Ley Agraria, establece 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 esta ley”. Es decir, el juicio agrario debe concebirse como la instancia procesal de que disponen los campesinos para resolver sus controversias. Y representa la única vía jurisdiccional para resolver los conflictos agrarios.

“El proceso o derecho del procedimiento, no es mas que las reglas mediante las cuales las partes contendrán ante la presencia del juzgador, estas reglas, serán las que garanticen una verdadera igualdad entre los contendientes,

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

reglas cuya observancia deben cumplir tanto los justiciables como el propio juzgador”²²

No obstante, que en la parte adjetiva, la Ley Agraria, establece un procedimiento más, que es la jurisdicción voluntaria, contemplada en el artículo 165, que en su parte conducente establece: *“Los Tribunales Agrarios, además conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que les sean planteados, que requieran la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes”*

Es decir, de aquellos asuntos que no representen controversia alguna, se trata más bien, de una función administrativa conducente al cercioramiento sobre ciertas situaciones, hechos u objetos, en previsión de conflictos o con independencia de futuras controversias. En la jurisdicción voluntaria, podríamos poner como ejemplo el caso del reconocimiento otorgado de un acto de enajenación de derechos parcelarios. En términos generales, esto es lo que contempla los aspectos sustantivos y adjetivos, con motivo de la reforma constitucional.

2.5.- Efectos Administrativos y Jurisdiccionales.

La reforma constitucional, trajo como efecto y consecuencia la creación de los Tribunales Agrarios, en estos nuevos órganos de justicia federal, habría de recaer la gran responsabilidad de resolver los conflictos en materia de la tenencia de la tierra.

Pero para ello, habría primero que establecer bases firmes, que permitieran ir consolidando, esta nueva tarea de la administración de la justicia social, ya en el La Ley Orgánica establecía sobre la existencia del Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios; el primero con sede en Distrito Federal y los

²² El Derecho Agrario en el Nuevo Contexto Legal. Gerardo N. González Navarro, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, pág. 375

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

mencionados en segundo término, desplegados en todo el territorio nacional. En el año de 1992, se establecieron 34 Tribunales Unitarios Agrarios y a la fecha se cuenta con 49.

La estructura orgánica de los Tribunales Agrarios, se encuentra regulada por el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en la que establece se componen de un Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios, cuyas atribuciones y competencias, trataremos con mayor detalle mas adelante.

En la parte jurisdiccional, lo que se pretendió en la creación de los tribunales agrarios, es justamente, para proveer y aplicar los métodos normativos que lleven de los valores del derecho; *de justicia y seguridad jurídica en el campo mexicano*, porque esta es la exigencia máxima de los campesinos. Por lo tanto la justicia social mexicana, fue la pieza toral para la reforma constitucional, de tal suerte, que los nuevos órganos de justicia federal tendrían frente a sí, la altísima responsabilidad de resolver los conflictos a la clase más desprotegida del pueblo mexicano. Pero además, al dar seguridad jurídica, implicaría un mayor desarrollo en el sector agrícola, cuyo destinatario seria una mayor producción agrícola que debía ser cada vez más abundante y oportuna.

La jurisdicción agraria, debía sustentarse en el principio de legitimación, en el sentido de que solamente las partes podrán acceder a los expedientes en que actúan, ellas son las que presentarían las pruebas y formular sus consideraciones jurídicas.

Estas nuevas reformas tuvieron como objetivo también, que los tribunales agrarios fueran una instancia de administración de justicia agraria en todo el territorio nacional y que contribuiría al establecimiento de nuevos instrumentos legales que concilien la exigencia de la libertad y justicia agraria, de manera que la tarea de impartición de justicia en el campo mexicano sea más ágil, pronta y expedita.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Además, con esta reforma constitucional se propuso sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se había venido aplicando durante mucho tiempo en la solución de las controversias en materia agraria; es decir, sustituir a procedimientos administrativos, con verdaderos tribunales de justicia, que les permitiera actuar con autonomía y plena libertad para dictar las resoluciones respectivas.

Con todo lo anterior, traería aparejada mayor certidumbre en la tenencia de la tierra y en la producción para los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y como, consecuencia imperaría mayor justicia social y libertad en el campo mexicano, y responder a las nuevas realidades económicas y sociales del país.

CAPITULO III

3. ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

3.1- Creación de los Tribunales Agrarios

Con la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se crearon y se establecieron los tribunales agrarios, como una latente demanda de justicia de los campesinos, dicho artículo en su fracción XIX establece:

XIX. 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.

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. 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 o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y
XX. 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

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

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.

Los Tribunales Agrarios, son una nueva institución de la República, que surge con el propósito de hacer realidad el ancestral anhelo de de justicia de los grupos campesinos e indígenas de México; el propósito, es pues, que este ordenamiento jurídico, estableciera una nueva instancia que sustituyera el pasado ordenamiento administrativo donde los órganos anteriores tenían funciones administrativas, atribuyéndoles facultades jurisdiccionales a otras autoridades administrativas y al Ejecutivo Federal y, que antes tenían como responsabilidad resolver los problemas del campo mexicano, con criterios en ocasiones arbitrarios o aletargados, en función de su resolución en tiempo. Por ello, a través de estas instancias de autoridad, se instituye el juicio agrario para sustituir los viejos procedimientos mixtos administrativo-judiciales que contemplaba la anterior legislación.

Los Tribunales Agrarios arrancan de las reformas constitucionales y con la nueva Ley Agraria y su ordenamiento orgánico, en procedimientos novedosos y con visión de que el campo y todos sus recursos forman parte del México nuevo. Se establece, una nueva cultura en materia del agro y se concibe el mismo como un todo de trinomio: TIERRA, AGUA Y MEDIO AMBIENTE.

La justicia agraria abarca una serie de asuntos relacionados con la materia agraria, estableciendo lo “agrario” a aquellos que reúnen estas características:

- a) Una cierta forma jurídica de la tenencia de la tierra: dominio pleno o propiedad ejidal o comunal
- b) Determinado empleo natural de la tierra: aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal y;

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

- c) Relaciones jurídicas que surgen debido a esas formas de la tenencia en relación con ese aprovechamiento específico.

Lo anterior, plantea una nueva y obligada forma de impartir justicia; Tribunales que se dediquen con pleno conocimiento de la problemática a resolver las controversias que se planteen, pero sobre todo, órganos jurisdiccionales que sean capaces de vislumbrar el futuro desarrollo del campo mexicano.

Actualmente los litigios agrarios se resuelvan como ya mencionamos bajo plena autonomía y con derecho, sin que intervengan decisiones políticas o religiosas.

De tal manera que la modificación constitucional que les dio origen previó su actuación en dos competencias:

Competencia transitoria.- Que tenía como objetivo la facultad de poner fin al denominado “rezago agrario”, es decir; con esta reforma de 1992, se anuncio la terminación del reparto de la tierra.

Se considera “rezago agrario” a los expedientes integrados por solicitudes de tierras, aguas y bosques en las vías de dotación, ampliación y nuevos centros de población; así como los asuntos de restitución, el reconocimiento y la titulación de bienes comunales, que corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios.

Algunos autores denominaron “rezago histórico” a expedientes que se encontraban en proceso de trámite por más de 40 años, estos abarcan controversias de conflictos de la posesión y tenencia de la tierra entre colonos ejidatarios y comuneros, ejidos y comunidades, pequeños propietarios y colonias.

A la creación del Tribunal Superior Agrario. la Secretaria de la Reforma Agraria de acuerdo a las atribuciones establecidas entrego unos 2,452

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

expedientes integrantes del rezago, de los cuales 1,860 se radicaron integrados sobre asuntos de competencia y 621 fueron distribuidos a los Tribunales unitarios

Competencia Ordinaria.- Relativo a la facultad de otorgar definitividad jurídica en las controversias relativas a la tenencia de la tierra para propiciar un ambiente de tranquilidad y de paz social en el campo mexicano, que contribuya a alentar la inversión, la productividad y el desarrollo sustentable.

De ahí, la naturaleza de jurídica de los Tribunales Agrarios que los ubica como órganos típicamente jurisdiccionales, encargados de intervenir en las controversias agrarias que se susciten entre los sujetos de derecho agrario, con la función de declarar el derecho como jueces de conciencia y resolver los juicios que se llevan a su conocimiento; en la inteligencia que antes de resolver el caso deben procurar una conciliación entre los contendientes, de tal manera que los tribunales agrarios gozan de plena jurisdicción constitucional que los faculta para la administración de la justicia agraria.

Por último, es importante señalar, que los Tribunales Agrarios, por disposición legal, son también autoridad sustituta del Poder Ejecutivo Federal para dar cumplimiento a las ejecutorias pronunciadas en juicios de amparo en contra de las resoluciones presidenciales, relativas a expedientes de dotación de tierras, ampliación de ejido, creación de nuevos centros de población ejidal, incorporación de tierras al régimen ejidal y dotación y ampliación de aguas, cuando estas ordenen efectos procesales para emitir una nueva resolución.

En 1993 se amplió la competencia de los tribunales unitarios permitiendo incluir el conocimiento de litigios suscitados con cualesquiera contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por un núcleo de población ejidal o por ejidatarios, relacionados con tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Así como para resolver controversias derivadas de la revisión de bienes expropiados.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

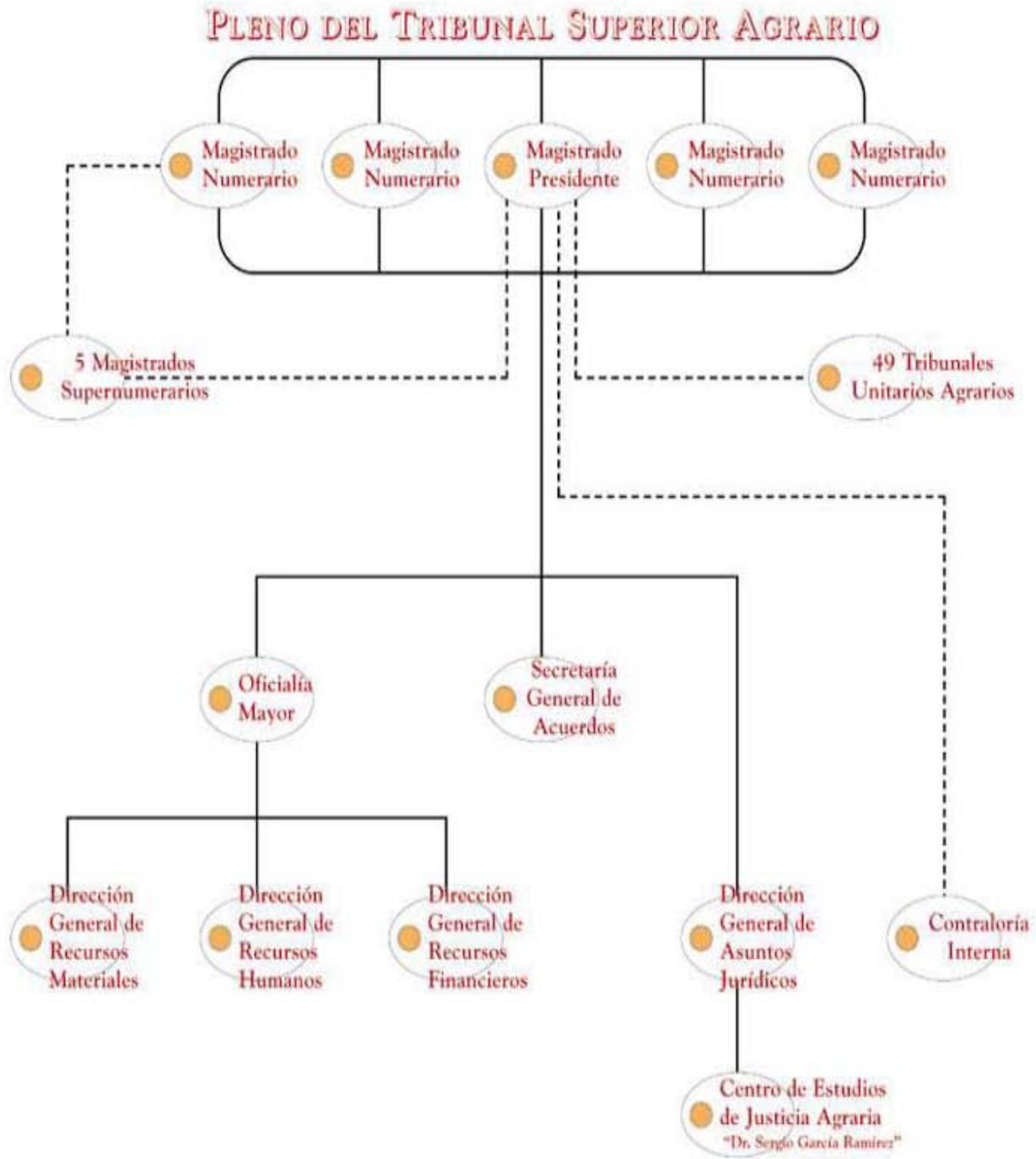
3.2.- Estructura Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Con el objeto de crear las instancias correspondientes que darían curso a las demandas campesinas, resolviendo los viejos problemas agrarios así como las nuevas demandas que se presentaron, el 23 de febrero de 1992, se promulgó, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que apareció publicada el 26 del mismo mes y año, en el Diario Oficial de la Federación y con entrada en vigor al día siguiente, que señala en su artículo primero que: *“Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional”*

Asimismo determina como se integran los tribunales agrarios, un Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios, el primero con sede en el Distrito Federal y los unitarios en la sede que se designe conforme a la división de distritos, cuyos límites territoriales definirá el Tribunal Superior Agrario, además de las áreas administrativas que considere pertinente para su buen funcionamiento, a continuación en forma grafica se hace referencia de la estructura orgánica.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

ESTRUCTURA ORGÁNICA
DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El artículo 2º del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, establece que estas son las áreas que conciernen a los tribunales agrarios en cuanto a su organización, en ellas, se determinan la parte jurisdiccional y administrativa que la conforman, con las atribuciones y competencias que a cada una refiere, mismas que en párrafos siguientes habrán de tratarse.

3.3.- Atribución y Competencia del Tribunal Superior Agrario.

El Tribunal Superior Agrario tiene su jurisdicción en toda la República Mexicana. La mayor parte de las atribuciones administrativas se encuentran a cargo de la Presidencia, el pleno y sus órganos auxiliares como lo son la Oficialía Mayor, conforme al Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (Art. 32)

En los tribunales agrarios, existen órganos colegiados así como unitarios. El colegiado es el Tribunal Superior, del que en pleno se integran por cinco magistrados y en los tribunales agrarios existe un solo juzgador por lo que se le denominan tribunales unitarios.

La palabra Magistrado la definen algunos autores “el superior en el orden civil”, otros autores como consejero, ministro de justicia, corregidor, etc. Para el maestro Eduardo Pallares significa en un sentido restringido integrantes del Poder Judicial y en el mas amplio funcionario público de elevada categoría, sea del orden judicial o del administrativo”.

Cabe mencionar también que la palabra Magistratura engloba que la jurisdicción actúa por medio de órganos que son los jueces y tribunales que en su conjunto integran el Poder Judicial, quienes se denominan también magistrados, lo que indica que la palabra magistrado se da también a órganos que no son estrictamente jurisdiccionales como el caso del Ejecutivo Federal.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El juez es aquella persona designada por el estado para administrar justicia, dotada de jurisdicción para decidir litigios, también se dice que juez es el que juzga. De manera particular juez el titular de un juzgado, tribunal de primera instancia unipersonal, pero juez puede ser cualquier materia y especialidad, pero no agrario, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le da el rango de magistrado al juzgador agrario.

Competencia se define como “La facultad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y realizar determinados actos jurídicos o cumplir con funciones específicas.

La competencia constitucional establece que se crean los tribunales agrarios para resolver cuestiones de límites de terrenos ejidales y comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las controversias relacionadas, con la tenencia de la tierra y las relacionadas con la justicia agraria.

Conforme a lo que dispone el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establece:

“Los tribunales agrarios se componen de:

- I.- El Tribunal Superior Agrario, y
- II.- Los Tribunales Unitarios Agrarios.

Por su parte el artículo 3º del mismo ordenamiento legal, señala:

“El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá”

Confirma lo anterior el artículo 2º del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, al señalar la integración de los cinco magistrados numerarios y las

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

demás dependencias necesarias para el buen funcionamiento de los tribunales agrarios.

Así las cosas, el Tribunal Superior Agrario funciona de manera colegiada y es dirigido por un Magistrado Presidente, que es nombrado por los propios Magistrados que integran el Tribunal y dura en su encargo tres años, mismo que podrá ser reelecto.

Las resoluciones que emita el Tribunal Superior Agrario pueden ser aprobadas por unanimidad o por mayoría de votos, siendo requisito de validez para las sesiones, la presencia de cuando menos tres magistrados, entre ellos, el Presidente, quien tiene voto de calidad en caso de empate, sustentado lo anterior.

Para ser Magistrado es necesario cubrir los requisitos que prescribe el **artículo 12** de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, entre ellas establece:

- I.- 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;**
- II.- Ser Licenciado en Derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;**
- III.-Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y**
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena privativa de libertad.**

Asimismo, para ser magistrado es requisito fundamental el que prescribe el artículo 15 de la Ley Orgánica de postrribunales Agrarios.

En el que menciona que los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El Presidente de la República propondrá una lista de candidatos, de la cual la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, deberá elegir a los Magistrados.

Asimismo, el artículo 16 de la misma Ley describe que recibida la propuesta del Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, deberá resolver en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentos aplicables o mediante procedimiento que al efecto acuerden.

En caso de que no se apruebe la designación del número de magistrados requerido, el Ejecutivo Federal enviará otra lista para completar el número necesario. Una vez seleccionados los ciudadanos éstos rendirán protesta ante la cámara de senadores.

Así podremos notar que con estas regulaciones cada Magistrado Agrario es seleccionado cuidadosamente por su capacidad, conocimiento en la materia lo que antes de 1992 cualquiera podía ejercer la función.

En cuanto a las atribuciones Administrativas del Presidente del Tribunal Superior Agrario se contemplan en el **artículo 11** de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

- I.- Tramitar los asuntos administrativos de la competencia del Tribunal Superior,**
- II.- Autorizar en reunión del Secretario General de Acuerdos, las actas que contengan las deliberaciones y acuerdos del Tribunal superior, y firmar los engroses de las resoluciones del propio tribunal;**
- III.- Turnar entre los magistrados los asuntos de la competencia del tribunal, cuando estime necesario oír su parecer, para acordar algún trámite o para que formulen el proyecto de resolución que deberá ser discutido por el Tribunal.**
- IV.- Dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales, así como para esos mismos efectos las urgentes que fueren necesarias, y establecer los sistemas de cómputo necesarios para conservar los archivos de los tribunales.**

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

- V.- Comisionar a los magistrados supernumerarios para la práctica de visitas a los tribunales unitarios de acuerdo con lo que disponga el tribunal superior,
- VI.- Designar secretarios auxiliares de la Presidencia,
- VII.- Llevar la representación del Tribunal.
- VIII.- Presidir las sesiones y dirigir los debates en las sesiones del Tribunal Superior,
- IX.- Comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias de los magistrados que deben ser suplidas mediante nombramiento,
- X.- Formular y disponer el ejercicio del presupuesto de egresos de los tribunales agrarios.
- XI.- Nombrar a los servidores públicos del tribunal superior, cuyo nombramiento no corresponda al propio tribunal, así como cambiarlos de adscripción y removerlos conforme a la ley,
- XII.- Llevar listas de las excusas, impedimentos, incompetencias y, substituciones, mismas que estarán a disposición de los interesados en la correspondiente Secretaria General de Acuerdos, y
- XIII.- Las demás que le asigne el Reglamento interior del tribunal.

Conforme a lo dispuesto por el **artículo 8º** de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior Agrario, tiene como atribución, entre otras, las siguientes:

- I.- Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República. Para los efectos de esta Ley;
- II.- 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 establezca;
- III.- Resolver sobre la renuncia de los magistrados y concederles las 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.;
- IV.- Determinar cuando el Supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los Tribunales Unitarios, cual de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en que la ausencia

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

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;

V.- 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;

VI.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios;

VII.- Nombrar a 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;

VIII.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

IV.- 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:

X.- Aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y

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

La competencia se encuentra regulada por el **artículo 9º** del mismo ordenamiento legal, en el que confiere al Tribunal Superior la facultad de resolver conflictos de competencia que surjan entre los Tribunales Unitarios por razón de territorio así como en su caso modificar las sentencias dictadas a saber:

I.- El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer, el recurso de revisión en contra de la sentencia dictadas por los Tribunales Unitarios, en juicios que se refieran a conflictos por 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;

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

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

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

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

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los Tribunales Unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;

VI.- De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios;

VII.- Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los Tribunales Unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

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

Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

3.4.- Atribución y Competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios.

Los Tribunales Unitarios tienen jurisdicción federal, pero de aplicación en una porción del territorio. En función a las atribuciones administrativas se ajustan a los lineamientos centrales debido al manejo que se requiere de los recursos humanos, financieros y materiales.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el territorio nacional, se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales, determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en el

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

cualquier tiempo y que en cada uno de los distritos habrá el número de Tribunales Unitarios que determine el pleno del Tribunal Superior.

Confirme lo anterior, el contenido del artículo 46 del Reglamento Interior, en el sentido, de que el Tribunal Superior, es la facultad de hacer la división del país en distritos de justicia agraria en la que ejercerán su jurisdicción los Tribunales Unitarios, tomando en consideración el volumen del trabajo en el área de su competencia.

Actualmente se cuenta con 49 Tribunales Unitarios Agrarios con la siguiente distribución territorial.

DISTRITO	JURISDICCION TERRITORIAL	DISTRITO	JURISDICCION TERRITORIAL
01	Zacatecas, Zacatecas	26	Culiacán, Sinaloa
02	Mexicali, Baja California Norte	27	Guasave, Sinaloa
03	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	28	Hermosillo, Sonora
04	Tapachula, Chiapas	29	Villahermosa, Tabasco
05	Chihuahua, Chihuahua.	30	Cd. Victoria, Tamaulipas
06	Torreón, Coahuila	31	Jalapa, Veracruz
07	Durango, Durango	32	Tuxpan, Veracruz
08	Distrito Federal	33	Tlaxcala, Tlaxcala
09	Toluca, México	34	Mérida. Yucatán
10	Naucalpan, México	35	Cd. Obregón, Sonora
11	Guanajuato, Guanajuato	36	Morelia, Michoacán
12	Chilpancingo, Guerrero	37	Puebla, Puebla.
13	Guadalajara, Jalisco	38	Colima, Colima
14	Pachuca, Hidalgo	39	Mazatlán, Sinaloa
15	Guadalajara, Jalisco	40	San Andrés Tuxtla, Veracruz
16	Guadalajara, Jalisco	41	Acapulco, Guerrero.
17	Morelia, Michoacán	42	Querétaro, Querétaro.
18	Cuernavaca, Morelos	43	Huejutla, Hidalgo.
19	Tepic, Nayarit	44	Chetumal, Quintana Roo.
20	Monterrey, Nuevo León	45	Cd. Vallés, San Luis Potosí
21	Oaxaca, Oaxaca	46	Huajuapán de León
22	Tuxtepec, Oaxaca	47	Puebla, Puebla.
23	Texcoco, México	48	Ensenada, Baja California Norte
24	Saltillo Coahuila	49	Cuautla, Morelos
25	San Luis Potosí, San Luis Potosí		

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Al igual que el Tribunal Superior, a los Tribunales Unitarios Agrarios, cuenta con una estructura, que les permite atender y desahogar los asuntos de su competencia, atendiendo a la demanda del trabajo. El artículo 5º del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, establece las unidades administrativas y servidores públicos con que habrá de contar, mismas que a continuación se indican:

Artículo 5º.- Cada Tribunal Unitario Agrario estará a cargo de un Magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

- I.- Uno o varios secretarios de acuerdos, cuando así lo estime el Tribunal Superior, y en caso de que el Tribunal Unitario tenga varias sedes, se podrá designar a uno o más secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal Superior.**
- II.- Secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal Superior;**
- III.- Actuarios;**
- IV.- Peritos;**
- V.- Unidad Jurídica;**
- VI.- Unidad de Control de Procesos;**
- VII.- Unidad de Audiencia Campesina;**
- VIII.- Unidad Administrativa;**
- IX.- Así como el personal técnico y administrativo que disponga el Tribunal Superior.**

Cada una de estas áreas, tiene asignada una responsabilidad conforme a lo que dispone la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento Interior, que precisa con claridad las respectivas funciones que les son encomendadas.

El artículo 168 de la Ley Agraria, clasifica la competencia de los Tribunales Agrarios, por razón de la materia, del grado o del territorio.

La competencia de los Tribunales Agrarios, desde el punto de vista de la materia, radica en la facultad de conocer y resolver las controversias agrarias, que se deriven de la aplicación de la Ley Agraria, en términos de lo que establece el artículo 163 de dicho ordenamiento. Por lo tanto, todo aquel asunto que verse

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

sobre materia distinta, carecerían de competencia para ello, y tendrán que turnar el asunto al área que corresponda.

Por razón de grado corresponde a los Tribunales Unitarios resolver las diversas controversias agrarias, tanto aquellas para las cuales se ha previsto la vía uniinstancial, en las que tienen competencia exclusiva, como aquellas en las que se contempla una segunda instancia, la primera de las cuales está conferida a los Tribunales Unitarios, en tanto que la segunda, que es ejercida a través del recurso de revisión, es responsabilidad del Tribunal Superior Agrario.

En lo relativo a *la competencia territorial*, se refiere a que los tribunales unitarios agrarios tienen competencia sólo dentro del ámbito jurisdiccional del distrito de justicia agraria previamente establecido por el Tribunal Superior Agrario.

Lo anterior, se refuerza con lo que establece el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que en su parte conducente establece:

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

Los Tribunales Unitarios 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;
- 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;
- III.- Del reconocimiento del régimen comunal;
- 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;
- V.- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

- VI.- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;**
- VII.- De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y 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;**
- IX.- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;**
- X.- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;**
- XI.- De las controversias relativas a los contratos de asociación aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el *Artículo 45* de la Ley Agraria;**
- XII.- De la reversión a que se refiere el *Artículo 97* de la Ley Agraria;**
- 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**
- XIV.- De los demás asuntos que determinen las leyes.**

En esencia en estos son los supuestos de competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios, por el que debe ceñir su actuación.

3.5.- Autonomía y Plena Jurisdicción.

La reforma a la fracción XIX del Art. 27 Constitucional tiene particular importancia, ya que se instituyen tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción encargados de la administración de justicia agraria, estableciendo también un órgano para la procuración de justicia de esta materia.

Como complemento de la reforma, el Congreso de la Unión expidió el 23 de febrero de 1992 la Ley agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ordenamientos de los cuales se instituyen a los tribunales agrarios como órganos especializados para la impartición de la justicia agraria.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Los tribunales agrarios no dependen formalmente de ninguno de los tres poderes del Estado, salvo el control de sus actos a través del juicio de garantías. Son tribunales especializados, considerando que en ellos solamente se dirimen sólo un tipo de litigios que son en este caso los agrarios, los cuales se realizan en un juicio que no es ordinario, que no está diseñado para sustanciar la generalidad de los litigios.

Estos órganos jurisdiccionales representan al nuevo sistema de justicia agraria, son los señalados en el Art. 27 constitucional, fracc. XIX como órganos dotados de “autonomía y plena jurisdicción”, lo que implica completa dependencia de la ley y absoluta independencia de otras instancias. Son autónomos y los magistrados tienen la mayor potestad dentro del derecho, y por consecuencia total responsabilidad de sus resoluciones.

En la legislación anterior, previa a las reformas de 1992, las autoridades agrarias no tenían plena jurisdicción puesto que sus decisiones jurisdiccionales eran revisadas en varias ocasiones por autoridades administrativas superiores, evitando con ello una rápida solución de las controversias, en cambio los tribunales agrarios resulten en forma autónoma y definitiva.

3.6.- La Jurisprudencia.

La jurisprudencia viene del latín “jurisprudencia, que proviene jus y prudentia y significa prudencia de lo justo.

Ulpiano la define, como el conocimiento de las cosas humanas y divinas, la ciencia de lo justo y de lo injusto.

En México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias,

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionado en Pleno o por salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito”²³

Es decir, es la interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se sometan a su conocimiento, también a la jurisprudencia se ha definido, como la interpretación jurídica establecida en las decisiones de los órganos judiciales de mayor jerarquía, formal o material, que mediante su reiteración o el carácter superior de aquellos, se torna en pautas obligatorias de decisión para los jueces y tribunales que le siguen en grados menores.

La jurisprudencia en la legislación agraria, tiene una gran participación, en virtud de que su evolución última se da, desde la evolución misma de la Ley Agraria, en virtud de que la jurisprudencia se genera a partir de la interpretación, integración y la complementación de la legislación agraria correspondiente.

La reforma al artículo 27 de la Constitución General de la República, generó una nueva etapa de la jurisprudencia agraria con la creación de los tribunales agrarios y la nueva legislación de la materia. Ya que en esta nueva etapa también como generador de jurisprudencia participa el Tribunal Superior Agrario, independientemente de las ya mencionadas autoridades del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con Luis Ponce de León Armenta, “la jurisprudencia agraria tiene carácter social o de justicia distributiva en virtud de que se sustenta en la legislación agraria; en la cual predominan normas que regulan relaciones entre desiguales: En el contexto general como expresión del derecho, la legislación agraria se ubica en el campo de la legislación social o de justicia distributiva en la cual predomina el tratamiento proporcionalmente desigual a los desiguales; los

²³Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, D.F., 1993, Pág. 1891 y 1892

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

órganos jurisdiccionales que intervienen en su aplicación producen jurisprudencia de carácter social, es decir de justicia distributiva al interpretar y complementar cada una de las normas jurídicas de carácter agrario, sin embargo esta posibilidad se hace distante cuando interpretamos y complementamos legislación supletoria de carácter civil y mercantil, motivo por el cual es procedente la creación del Código Procesal Agrario que elimine la supletoriedad de la Legislación civil y mercantil”²⁴

En este sentido, el artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, señala, que el Tribunal Superior Agrario, entre una de sus competencias podrá establecer jurisprudencia, que en su parte conducente establece:

“Artículo 9o. El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

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

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

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

²⁴Diez Años de Justicia Renovada. Ob. Cit. Págs. 384 y 385.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

La forma en que la jurisprudencia se da en Tribunal Superior Agrario es a través de dos mecanismos que cada uno de ellos tiene su mecánica la forma en que se da:

Uno de ellos es el de la Reiteración es el supuesto caso en que encontramos cinco tesis en el mismo sentido sin ninguno en contrario las cuales de acuerdo con la ley orgánica estas tienen que estar sustentadas en un principio de legalidad.

Y como ejemplo de la Reiteración se enuncia lo siguiente:

JURISPRUDENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.
AMPLIACIÓN DE EJIDO POR INCORPORACIÓN DE TIERRAS AL RÉGIMEN EJIDAL, PROCEDE DECRETARLA DE PLANO, AUN SIN HABERSE TRAMITADO PROCEDIMIENTO AMPLIATORIO, CUANDO LA AFECTACIÓN RECAE EN TIERRAS DE PROPIEDAD DE LA FEDERACIÓN, DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS O FUERON PUESTAS A SU DISPOSICIÓN PARA SATISFACER NECESIDADES AGRARIAS. Cuando se haya dictaminado un procedimiento de Incorporación de Tierras al Régimen Ejidal sobre predios propiedad de la Federación, de los Estados o de los Municipios, o que hayan sido puestos a su disposición para satisfacer necesidades agrarias, a favor de núcleos de población ejidal que hayan sido beneficiados con dotaciones, y del estudio del expediente se desprenda que no se tramitó el procedimiento ampliatorio, compete al Tribunal Superior Agrario declarar procedentes de plano la ampliación de ejido por incorporación de tierras al régimen ejidal, con fundamento en los artículos 204 y 325 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tercero transitorio del Decreto que reformó el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, tercero transitorio de la Ley Agraria, y cuarto transitorio, fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Juicio Agrario 1794/93. Poblado "DOS DE ABRIL Y ANEXO MONTEPIO". Municipio de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz. Magistrado Ponente Lic.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Arely Madrid Tovilla, Secretario de Estudio y Cuenta Lic. J. Juan Martínez.
Aprobado en sesión del 11 de febrero de 1994. Unanimidad de Votos.

Juicio Agrario 329/94. Poblado "GENERAL FRANCISCO VILLA". Municipio de Ocozocuatla, Estado de Chiapas. Magistrado Ponente Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón, Secretaria de Estudio y Cuenta Lic. María del Carmen García Dorado. Aprobado en sesión del 28 de marzo de 1994, Unanimidad de Votos.

Juicio Agrario 1884/93. Poblado "EL NUPE". Municipio de Isla. Estado de Veracruz. Magistrado Ponente Lic. Luis O. Porte-Petit Moreno. Secretaria de Estudio y cuenta Lic. Sara Angélica Mejía Aranda. Aprobado en sesión del 5 de abril de 1994. Unanimidad de Votos.

Juicio Agrario 1749/93. Poblado "TIPITARILLO Y SU ANEXO TIPITARO". Municipio de Ario de Rosales. Estado de Michoacán. Magistrado Ponente Lic. Arely Madrid Tovilla, Secretario de Estudio y Cuenta Lic. Carlos Rincón Gordillo. Aprobado en sesión del 14 de abril de 1994. unanimidad de Votos.

Juicio Agrario 21/94. Poblado "VERDURA". Municipio de Guasave, estado de Sinaloa. Magistrado Ponente Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón, Secretaria de Estudio y Cuenta Lic. Ma. Del Carmen García Dorado. Aprobado en sesión del 14 de abril de 1994. Unanimidad de Votos.

En la segunda es por contradicción y es el caso cuando encontramos que un Tribunal Unitario en uso de sus facultades emitió una sentencia que contradice a una dictada por el pleno del tribunal en ese supuesto encontramos que este último de acuerdo de la ley orgánica ha de señalar cual ha de prevalecer.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 03/94

Con base en el artículo 19 fracción I del reglamento interior de los Tribunales Agrarios, se propone al pleno el siguiente texto de jurisprudencia:

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

LOS COMISARIADOS TIENEN LEGITIMACIÓN, NO REQUIEREN DE AUTORIZACIÓN EXPRESA DE LA ASAMBLEA GENERAL PARA PROMOVER DENTRO DE UN JUICIO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.

De conformidad a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el comisariado ejidal o de bienes comunales, tienen legitimación para actuar como representante legal del núcleo, por lo tanto es una correcta interpretación de los artículos 32 y fracción I del 33 de la Ley Agraria, ante un juicio de restitución éstos no requieren de autorización expresa de la asamblea general para que puedan acudir en defensa de los interesados del poblado; circunstancia que debe interpretarse de manera diferente cuando se trata de administrar los bienes del núcleo, toda vez que la ley de la materia, establece como limitantes las que fije la propia asamblea por tratarse de situaciones de distinta naturaleza.

Contradicción de tesis 03/94. Entre las sustentadas entre los Tribunales Unitarios Agrarios de los Distritos 34 con sede en Mérida, Yucatán y 02 con sede en Mexicali, Baja California.

Aprobado por unanimidad de cinco votos en la sesión del 18 de enero 1995. Magistrado Ponente Lic. Arely Madrid Tovilla, Secretario de Estudio y Cuenta, Lic. Josué Rafael Ojeda Fierro.

La mayoría de las jurisprudencias en las que se apoya el Tribunal Superior Agrario son las emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo tanto existe muy poca jurisprudencia emitida por el propio tribunal.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los Tribunales Unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario; de tal manera que una vez, publicado en el Boletín Judicial

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Agrario, tendrá obligatoriedad en su aplicación por los Tribunales Unitarios, ya que de no hacerlo estarían incurriendo en un principio de ilegalidad. Este es un breve comentario de la jurisprudencia para el trabajo que estoy desarrollando.

CAPITULO IV

4. PRINCIPIOS DEL JUICIO AGRARIO

Todos los procesos jurisdiccionales están sujetos a una serie de principios jurídicos tendientes a garantizar el mejoramiento de los tribunales en ejercicio de su actuación y atribución, y que siempre será en beneficio de una eficaz impartición y administración de la justicia, por lo tanto, los tribunales agrarios no debe ser la excepción, máxime de que su creación se da con motivo de una exigencia de naturaleza eminentemente social que es el campo mexicano.

Por ello, en este capítulo habré de comentar estos principios básicos que han permitido que durante estos diez años de vigencia de los tribunales agrarios sean la herramienta del trabajo cotidiano y en el que se ha consolidado la justicia agraria en México.

La aplicación de la ley en materia social y jurídica agraria, debe ser con los principios que conducen a la justicia de esta rama. Entre éstas se encuentra la oralidad, celeridad, concentración, inmediatez, verdad material, lealtad y probidad.

En materia del Derecho Procesal, destaca el principio de legalidad, pero en el caso particular de la justicia agraria, éste tiene una diferente connotación ya que los tribunales agrarios son órganos que no aplican el derecho de manera estricta, sin embargo sus decisiones deben estar basadas en la ley y en la igualdad.

En la actualidad los servidores públicos de los tribunales agrarios tienen la posibilidad de salir de su sede con el fin de efectuar actuaciones en otros lugares siempre y cuando se encuentren dentro del ámbito de competencia material que le corresponde, con ello se ha favorecido el acceso a la justicia, con mayor rapidez en los despachos jurisdiccionales y acentuando la inmediatez dentro de un

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

amplio programa oportuno para su realización en lugares previamente determinados.

4.1.- Instancia de Parte.

Este principio consiste en que el tribunal sólo podrá obrar a petición de la parte jurídicamente interesada; dicho principio se encuentra en el artículo 170 de la Ley Agraria, cuando dispone: “El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia.. Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca.”

Conforme a lo que dispone el primer párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria, en el sentido de que “en la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetaran siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito”.

Es decir, que su actuación debe ceñirse o sujetarse a la acción que se pone a su conocimiento y no de oficio instaurar un procedimiento; ya que como es bien sabido, en la mayoría de los procesos jurisdiccionales en México, se requiere de instancia de parte interesada para que se pueda iniciar el proceso, acreditando desde luego el derecho que le asiste para poder ejercitar una acción y la intervención de una instancia de autoridad que resuelva la o las demandas planteadas y en el caso nuestro corresponderían justamente a los tribunales agrarios.

“Este principio adquiere mayor relevancia si se advierte que en los procedimientos agrarios anteriores, en los que la necesidad de llevar a efecto el reparto de la tierra, como primera etapa de la reforma agraria emanada de la promulgación de la Ley Agraria de 1915 y de la Constitución de 1917, permitía la instauración oficiosa de expedientes para la dotación y restitución de ejidos a los pueblos que carecían de ellos o que habían sido despojados de sus tierras, el cual

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

se substanciaba mediante un procedimiento mixto, administrativo-judicial, que no requería forzosamente la promoción de parte interesada, pudiendo la autoridad administrativa actuar incluso contra el interés de los solicitantes de tierras, en aras del cumplimiento de una máxima de interés público que demandaba acelerar la redistribución de la tierra, a través de la afectación de los grandes latifundios y en beneficio de los campesinos²⁵

Con estos principios en México, la justicia agraria ha dado un paso fundamental al cambiar de un sistema de justicia administrativa, a un sistema jurisdiccional de tribunales especializados, dotados de autonomía y plena jurisdiccional, que daría como resultado una certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

4.2.- Oralidad.

Consiste en que prevalece la expresión oral sobre la escrita, sin que ello implique la supresión de la documentación de los actos procesales. Así, el art. 178 de la Ley agraria señala: “En la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la ley”.

El principio de oralidad se concibe para simplificar los trámites en el proceso, de tal manera que lo que se busca es la economía procesal y la celeridad en su tramitación, debido a la naturaleza del juicio de que se trata y a quien va dirigido, que es a los justiciables del campo mexicano.

El proceso agrario supone movimiento, una actividad constante de los sujetos que en él intervienen, para llegar rápidamente a la conclusión del asunto planteado, el principio de oralidad presupone el medio para que todos los actos

²⁵Gómez de Silva Cano, Jorge J., Ob. Cita., pág. 609

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

procesales se consuman a la brevedad posible y se pueda llegar a un fallo definitivo, resolviendo las prestaciones reclamadas.

El artículo 178 párrafo segundo de la Ley Agraria, establece que **“en la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustarán al principio de oralidad**, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la ley”.

No obstante que en el juicio oral, debe predominar la forma verbal sobre la escrita en los diversos actos procesales, esta regla general tiene sus limitaciones y entre ellas figuran las relativas a los escritos fundamentales al juicio y a la documentación que las partes presenten, o sea a las actuaciones judiciales en las que se haga constar la fijación de la litis o debate, el resultado de las pruebas, las promociones de las partes durante la audiencia, etc.

De tal manera que si bien es cierto que el principio de oralidad tiene como fin principal la simplificación de tramites y la economía procesal, también lo es, que no en todos los actos procesales debe de sujetarse este principio por la importancia misma que conlleva una actuación jurisdiccional y que por no asentarse, tenga como efecto la impugnación ante la instancia que corresponda.

4.3.- Inmediación.

Es la relación directa y personal entre los sujetos del proceso, las pruebas aportadas y el juzgador. El art. 185 de la Ley Agraria impone la nulidad de lo actuado en la audiencia de ley ante la incomparecencia del titular, al establecer. “En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno”.

Consiste en la presencia directa del juzgador, presidiendo las audiencias y conociendo directamente las pretensiones de las partes y las pruebas. Los

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Tribunales Agrarios son los únicos órganos jurisdiccionales en el país donde la Ley exige la presencia directa del Magistrado en los eventos procesales; en caso contrario, serán nulas las audiencias que éste no presida. Tal como lo prescribe el artículo 185, último párrafo, que en su parte conducente establece “**en caso de que la audiencia no estuviera presidida por el Magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno**”

Lo que se pretende con el principio de inmediación, es que la justicia agraria esté en manos de personas que se involucren directamente con el objeto de la litis, que conozcan de primera mano o voz, las argumentaciones de las partes, y que no sea el proceso judicial agrario, como otros, un juicio en que el juzgador tenga conocimiento de la existencia de un asunto, en razón de la integración de un expediente en la que no tuvo ni la mas mínima participación.

En los tribunales agrarios, lo que se pretende con este principio es la obligación de que el Magistrado lo impulse para obtener de su desahogo el mayor numero de elementos de convicción posibles, que le permitan concluir a una resolución confiable, meticulosa, con un escenario claro para llegar a la verdad material controvertida.

4.4.- Concentración.

Es la compactación del proceso agrario en una de pocas audiencias. Al respecto, el Art. 185 de la Ley Agraria ordena que el juicio agrario se desenvuelva en una sola audiencia.

4.5.- Libre valoración de las pruebas.

Mediante este principio, contenido en el art. 189 de la Ley Agraria, el juzgador justiprecia, sin sujeción a reglas determinadas de valoración, las pruebas

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

aportadas por las partes, con la condición de que la resolución se fundamente y motive en forma debida.

4.6- Dirección judicial del debate.

Según este principio, el juzgador dirige el debate judicial entre las partes. El art. 185, fracc. IV, de la Ley Agraria establece: “El magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos.”

4.7.- Celeridad.

Se constituye como un procedimiento sumario (breve). Este principio se encamina a que el procedimiento sea ágil y expedito. Así, el art. 191 de la Ley Agraria ordena que los tribunales agrarios deben proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias.

4.7.1.- Celeridad y Concentración.

En el derecho agrario, los principios de celeridad y concentración, se asocia a la economía procesal en el sentido de que implica realizar los fines del juicio con el mínimo de actos. En aplicación de este principio, se previene, simplificación en las formas de debate, limitación de las pruebas a los hechos debatidos, reducción de recursos uniinstanciales y economía pecuniaria.

El principio de concentración esta representado por el hecho de que en las diversas etapas y actos del proceso se desarrollen en forma sucesiva, sin interrupciones innecesarias, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas y la apertura de la subsiguiente, impidiéndose el regreso a etapas y momentos

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

procesales ya concluidos, es decir, este principio se encuentra orientado a la disminución de las etapas procesales, congregando el mayor número de actuaciones en una sola audiencia.

En cambio, el principio de celeridad, lo que se pretende es recortar el tiempo de desahogo de las actuaciones jurisdiccionales, en busca de una justicia pronta y expedita, con el fin de que la impartición de la justicia agraria, se desarrolle con celeridad, tratando de evitar en lo posible la dilación de los procedimientos agrarios que tanto daño hicieron en el pasado, y que esto, habrá de permitir a los tribunales agrarios tener una presencia importante en la vida nacional, al dictar sus resoluciones en las controversias que se le planteen por la tenencia de la tierra en el menor tiempo posible.

4.8.- Igualdad.

El artículo 186, párrafo tercero, señala que “en la practica de estas diligencias el tribunal obrara como estime pertinente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad”

Que quiere decir con eso, según este principio, las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben de dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas, siempre dentro de la inevitable desigualdad que produce la condición en que se actúa, ya sea de actor o demandado.

Este principio de igualdad en materia agraria impone la obligación del juzgador de los tribunales, para que este atento a las condiciones en que se presentan las partes, y no permita una actuación imparcial. Como ejemplo a este principio, se puede citar el contenido del artículo 179 de la Ley Agraria, “será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

encuentra asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitaran de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento”.

Es decir, el tratamiento que se debe dar a las partes en el proceso debe ser, en términos generales, el mismo para ambas, para evitar que una de ellas se encuentre en situación ventajosa frente a la otra, manteniendo siempre el debido equilibrio para que ejerzan cada una de ellas las actuaciones que estimen pertinentes a sus intereses.

En este sentido, este principio de igualdad, parte del reconocimiento de que la correcta aplicación de la justicia sólo puede darse entre individuos que son considerados iguales, y por lo tanto, son tratados de la misma manera en circunstancias similares.

4.8.1.- Igualdad real entre las partes.

De acuerdo con este principio se cubre el mandato que establece el art. 179 de la Ley agraria, el cual ordena la suspensión del procedimiento en caso de que al iniciarse, la audiencia una de las partes se encuentre con asesoría y la otra no.

4.9.- Defensa material.

Este principio consagra el derecho de las partes a aportar los elementos de convicción, sea de sus pretensiones la actora, sea de defensa y excepciones la demandada. El art. 187 de la Ley agraria indica que las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones.

Sin embargo, el tribunal podrá si considerare que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto,

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes, apremiar a las partes o a terceros para que exhiban los que tengan en su poder, para que comparezcan como testigos los terceros señalados por las partes si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlos.

4.10.- Definitividad.

Mediante este principio y en congruencia con el art. 200 de la Ley agraria, las sentencias que dicten los tribunales agrarios adquieren carácter definitivo. Contra ellas procede únicamente el juicio de amparo (a no ser que se refieran a alguno de los supuestos contenidos en el art. 198 de la propia ley).

4.11.-Contradicción.

Salvo situaciones excepcionales establecidas por la ley, toda petición o pretensión formulada por una de las partes debe ser comunicada a la parte contraria, para que ésta dé su consentimiento o formule su oposición. El art. 186 de la Ley Agraria establece:

En el procedimiento agrario serán admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley. Asimismo, el tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza de negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. En la práctica de estas diligencias, el tribunal obrará como estime pertinente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

4.12.- Conciliación.

Como una innovación en el derecho agrario, quizás por la naturaleza misma de las controversias que se presentan en el juicio, se encuentra la figura jurídica de la conciliación, como un medio de alternativo de solución a los conflictos que se suscitan en la tenencia de la tierra, tema que habremos de abordar por la importancia que representa.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define a la conciliación, como *“un acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es, asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas”*²⁶

La conciliación para efectos del derecho agrario, es un acuerdo en el que las partes coinciden en dar por terminado una controversia, que puede presentarse antes de plantear la controversia ante un tribunal o autoridad, durante la tramitación del procedimiento o inclusive, después de haber concluido el procedimiento.

La conciliación procura un convenio a fin de resolver las diferencias que presenten las partes que intervienen sobre una disputa para evitar el conflicto jurisdiccional.

En otros términos, en los tribunales agrarios, se procura permanentemente, en las virtudes del avenimiento a través de la conciliación entre las partes para que moderen el alcance de sus intereses contrapuestos, de tal suerte, que puedan resolver la controversia y evitar el pronunciamiento judicial

²⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. pág. 568.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El artículo 185, fracción VI, de la Ley Agraria, establece:

VI.- “En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, **el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable**. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia. En caso contrario, el tribunal oirá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla.

Como podrá apreciarse del numeral transcrito, en cualquier momento, antes de dictar sentencia, el magistrado deberá exhortar a las partes a resolver amistosamente la controversia planteada, y en caso de que como resultado de esta excitación se llegare a la celebración de un convenio conciliatorio, por lo que éste podrá ser elevado por la autoridad a la categoría de sentencia ejecutoriada. La omisión por parte de los magistrados de los tribunales agrarios de desahogar la fase conciliatoria, constituye una violación al procedimiento.

Sin embargo, es importante señalar, que la legislación agraria no impone a la autoridad la obligación de proponer alguna alternativa de solución, sino sólo lo obliga a exhortar a las partes para que lleguen a un acuerdo de conciliación. En la practica esta etapa conciliatoria se realiza en algunos casos desde la apertura de la audiencia inicial y se reitera ya avanzado el procedimiento; en otros casos el magistrado realiza la exhortación hasta que se haya definido la litis y hayan quedado determinadas las pretensiones de las partes, esto es, en la etapa final del juicio, antes de los alegatos, y que de esta manera se han resuelto muchas controversias que se han presentado en los tribunales agrarios. De tal manera, que como resultado de una exhortación, las partes llegasen a un acuerdo conciliatorio y poner fin al juicio, el Magistrado deberá revisar la propuesta de conciliación a efecto de que no contravenga disposiciones legales, y, después de

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

ello, procederá a resolver el litigio, elevando el carácter de sentencia ejecutoriada el acuerdo suscrito y ratificado ante el propio tribunal por las partes.

Estas son unas breves consideraciones a los principios básicos que rigen el juicio agrario y que son de elemental importancia de actuación de los tribunales agrarios en el país.

4.12.1- Exhortación de conciliación a las partes.

El art. 185 de la ley agraria, en su fracc. VI, obliga a los tribunales agrarios a que en cualquier estado de la audiencia se exhorte a las partes a una composición amigable.

Bajo este principio, se evitan procesos prolongados y costosos, lo cual permite la celeridad y eficacia en la impartición de justicia, además que posibilita que sean las propias partes quienes propongan la solución, de sus problemas; por ello, más que verlo como un simple mecanismo alternativo de solución a las controversias agrarias para evitar una sentencia, la conciliación debe ser entendida como un principio cuyo valor axiológico pugna por una solución pacífica y voluntaria a los problemas de las partes. Gracias a ella, se evitan conflictos internos en el núcleo agrario; en tal forma y sin lugar a dudas se puede interpretar que el legislador pretendió evitar, en la medida de lo posible, una solución forzada de las disputas agrarias, toda vez que la legislación de la materia prevé también la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Agraria e incluso el arbitraje, como medios de solución armónica a los problemas de los campesinos.

4.13.- Impulso procesal.

Los arts. 183 194 y 190 de la ley agraria previenen la necesidad de impulsar el juicio por el interesado, El primer numeral establece que ante la incomparecencia del actor a la audiencia de ley, se le impondrá multa y no se

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

volverá a emplazar hasta que lo solicite el actor. En segundo caso, si hay insistencia de las partes, se tendrá por no practicado el emplazamiento y sólo se realizará hasta que lo solicite el accionante. En tercer caso, si existe inactividad de las partes a los cuatro meses, caducará el asunto.

En síntesis, este principio se basa en que las partes deberán provocar el impulso del juicio, por lo que la simple solicitud de copias no será suficiente para llevar a cabo la reactivación del proceso.

4.14.- Suplencia de los planteamientos de derecho.

Son las facultades otorgadas al juzgador para corregir errores o deficiencias en que incurran los sujetos agrarios individuales o colectivos en las exposiciones y comparecencias, así como en el ofrecimiento y desahogo de pruebas en el procedimiento agrario, y también para esclarecer y precisar las pretensiones y los derechos agrarios de dichos sujetos. Se parte de la base de que el órgano jurisdiccional conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes (sujetos agrarios) no lo invoquen, bien sea en su beneficio o como justificación de sus actos. Cabe destacar que las partes, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento. Este principio se encuentra en el art. 164 de la ley agraria.

4.15.- Verdad material.

Consiste en que, de conformidad con el art. 189 de la ley agraria, las sentencias que dicten los tribunales agrarios deberán ser emitidas a verdad sabida, apreciando a conciencia los hechos y documentos aportados.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

4.16.- Legalidad.

El principio de legalidad, constituye una de las garantías más valiosas que ha instituido el Estado Mexicano, además de constituir un sistema de normas en el derecho positivo de cualquier país del mundo.

En nuestro país, esta consagrado en los artículos 14 y 16 Constitucionales, como las garantías que se otorga al hombre y que obliga a las instituciones a ceñir su actuaciones dentro del marco de la ley, y que les permita hacer o no hacer.

Por lo tanto donde no exista el principio de la legalidad o no es acatado debidamente por las autoridades y por los gobernados desaparece la seguridad jurídica, la justicia queda burlada, la paz y la moral social sufren un serio quebranto.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, el “principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica de orden jurídico”.

Por su parte el Diccionario de Derecho Procesal Civil, establece que el principio de legalidad consiste “en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo a lo que ella prescribe”²⁷.

Para efectos de los tribunales agrarios, la legalidad implica que el juicio agrario debe ajustarse a las disposiciones legales que le son aplicables; es decir, el proceso judicial agrario no puede estar sujeto a la voluntad de la autoridad o de las partes, sino que debe de ajustarse a las disposiciones expresamente

²⁷Pallares, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., pág. 632

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

establecidas en la ley para regular su actuación. Tal y como lo establece el artículo 164 de la Ley Agraria que en su parte conducente establece *“en la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, **los tribunales se sujetaran siempre al procedimiento prescrito por esta ley y quedará constancia de ella por escrito**”.*

Este principio de legalidad o de exacta aplicación de la ley impone al órgano jurisdiccional la obligación de actuar conforme a la ley, la que regula no solamente la competencia al tribunal, sino también al proceso jurisdiccional. De tal manera que el proceso se encuentra gobernado por la Ley, y no por voluntad del juzgador o por las partes en el juicio. Es así, como la ley agraria establece la actuación de los tribunales agrarios en ejercicio de sus atribuciones y facultades.

4.17.- Publicidad.

Este principio lo establece el art. 194 de la ley agraria, en su primer párrafo indica que las audiencias serán públicas, salvo cuando a juicio “del tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar violencia”. No es una publicidad reservada a las partes, sus asistentes y otros participantes procesales.

CAPITULO V

5. LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El propósito de este capítulo es establecer una serie de propuestas tendientes a que la justicia agraria sea eficaz y eficiente principalmente al grupo social que tutela los campesinos.

Así es los campesinos, el grupo social que en muchas de las veces es sustento de la economía nacional, por la clase productora de bienes perecederos que necesita la población en general.

Para tal efecto las propuestas las enumeraré en orden progresivo dándole sustento a cada una de ellas tanto en ámbito legal como doctrinario, haciendo la aclaración procederé.

5.1.- Principios de Autonomía de los Tribunales Agrarios dentro de la Constitución.

En relación a mi propuesta que vengo sustentando durante todo este trabajo comento los principios de autonomía que deben prevalecer en la gestión jurídica de los Tribunales Agrarios, y así de forma breve expondré cada uno de ellos en este apartado.

El Tribunal Superior Agrario tiene que gozar de Autonomía funcional, más aún que participa en:

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

5.2.- Autonomía Presupuestaria.

Como bien sabemos los Tribunales Agrarios tienen un presupuesto anual asignado menor a cualquiera de los otros Tribunales Federales, en los últimos años dicho presupuesto solamente se ha visto favorecido por lo que se conoce como el programa especial concurrente de apoyo al campo, el cual permitió que los tribunales tuvieran desde adquirir equipo idóneo por sus funciones hasta la contratación de abogados para disminuir la carga de trabajo. Dicho programa fue temporal, lo cual no significó una real autonomía en cuestión de presupuesto.

Nosotros al hablar de Autonomía Presupuestaria lo que queremos decir es que los Tribunales Agrarios han de gozar de un presupuesto suficiente para ejercer sus funciones jurisdiccionales, es decir que el Ejecutivo Federal al presentar su presupuesto anual de egresos ante la Cámara de Diputados, tiene que ser suficiente tanto en su nómina como en los demás bienes necesarios para su buen funcionamiento.

En efecto, los legisladores deben de conocer las necesidades de éstos órganos jurisdiccionales, lo cual lo podrán hacer consultando directamente a las autoridades encargadas de la administración de recursos en los Tribunales. Asimismo el ramo presupuestal donde los Tribunales son considerados como parte de la administración pública federal debiera cambiar para ser considerados como organización autónoma.

5.3.- Autonomía Orgánica.

Desde su creación los Tribunales Agrarios no han variado su estructura y su número de plazas, por lo que es necesario conservar su libre autonomía, ya que la problemática agraria va en aumento de forma exponencial. Sería importante tener una autonomía plena en la designación de nombramientos que permitan una

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

estructura orgánica óptima para evitar como consecuencia una mayor carga de trabajo y una menor eficiencia y eficacia en la impartición de justicia.

Al hablar de Autonomía Orgánica nos referimos a que los Tribunales Agrarios dentro de su origen interior tendientes a crear manuales de organización accesibles a toda la población en general y a su vez que su estructura sea ante todo funcional, es decir, que los campesinos que se acerquen a éste encuentren en él procedimientos ágiles y expeditos.

Los cuales se recomienda que tengan un lenguaje sencillo y sobretodo que cuando un campesino o grupo de estos, se acerque al Tribunal, se les den a conocer el procedimiento en cuestión.

Asimismo que el Tribunal edite folletos sobre el procedimiento agrario, la jurisprudencia de la sentencia, etc.

En otras palabras, la creación de manuales de organización permitirán conocer al justiciable los conocimientos y trámites disponibles de los Tribunales Agrarios de la misma manera su publicidad dará transparencia y acceso a la información pública de ésta organización.

5.4.- Autonomía Procedimental.

Esta autonomía podemos decir que si esta autorizada por nuestra Constitución al hablar de plena jurisdicción, pero esto debe ser reforzado en la aplicación del ordenamiento agrario desde la ley que hará el mínimo reglamento sin sufrir ningún tipo de ingerencia de extraños o incluso de las partes en la aplicación de la ley y de los principios de la justicia agraria.

Los principios de la justicia agraria que son varios como son Instancia de parte, Oralidad, Inmediación; Concentración; Libre valoración de las pruebas;

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Dirección judicial del debate; Celeridad; Celeridad y Concentración; Igualdad; Igualdad real entre las partes; Defensa material; definitividad; contradicción; Conciliación; Exhortación de conciliación a las partes; Impulso procesal; Suplencia de los planteamientos de derecho; Verdad material; Legalidad; Publicidad, se cumplan de forma eficaz y sobre todo que los campesinos consten en el procedimiento correspondiente del cumplimiento de estos.

5.5.- Ampliación de la Competencia.

Hoy en día encontramos que varios tratadistas han postulado la necesidad de que el Tribunal Agrario conozca en su ámbito de competencia otras materias, como son el medio ambiente, la protección del ecosistema de vida, los trabajadores al servicio del campo entre otros, ampliar su competencia hacia estos ámbitos contemplándose entre otros ordenamientos en la Constitución en la Ley Agraria, así como en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para encontrar un buen fundamento.

Tenemos una gran responsabilidad y esta es la preservación del medio ambiente esto ha sido una gran preocupación de la humanidad por décadas, porque sin duda la depredación ambiental es patente, la capa de ozono, la deforestación, etc, ha ido en aumento, y nos llevara a la destrucción de recursos vitales, así pues podemos darnos cuenta que la existencia de las sociedades si bien es cierto que se adaptan a las condiciones y recursos existentes, también es cierto que algunas por no saber administrar juiciosamente los recursos del medio ambiente pueden desaparecer.

5.5.1- Justificación.

La materia ambiental debe ser competencia constitucional y legal de tribunales agrarios para que se ocupen de la protección al ambiente.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El punto de partida de esta propuesta es doble: Por un lado, está elevado a rango de garantía individual que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, en términos del cuarto párrafo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por el otro, se sabe que jurisdicción es la potestad que tiene el Estado para impartir justicia a través de tribunales que son sus órganos jurisdiccionales; sin embargo, esa administración de justicia comprende actividades muy diversas, por lo que se ha presentado la necesidad de hacer una clasificación atendiendo a razones territoriales, a la cuantía de los asuntos, a la materia de la controversia y al grado, lo que origina la competencia para conocer de un asunto. En ese contexto, los tribunales agrarios son expresión concreta de la jurisdicción del Estado y tienen potestad para impartir justicia en materia agraria; por ello, mi propuesta es que deben estar facultados para impartir justicia en materia ambiental, debido a la vinculación que dicho ámbito tiene con el contexto agrario.

Ahora bien, para concretar esta inquietud es necesario una breve modificación a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, a efecto de que su primer párrafo quede de la siguiente manera:

.... “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la Justicia Agraria **y de Protección al Ambiente**, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad; **así como para proteger, preservar, restaurar y mejorar la biodiversidad, el equilibrio ecológico, los ecosistemas, las áreas naturales protegidas y en general, el hábitat humano**”, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Propongo que el segundo párrafo diga así:

...“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; **de igual forma aquellas cuestiones que se vinculen con la protección al**

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

ambiente. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria y ambiental, 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 naturaleza lo es todo. Es la realidad humana y de las cosas. Es el hogar común de la humanidad, de la flora y la fauna. El respeto a la naturaleza por el hombre se traduce en el respeto a sí mismo, a la vida, a las futuras generaciones. Este es el nuevo paradigma del siglo XXI. La innovación tecnológica y el avance científico no riñen con la conservación del hábitat humano. Hoy más que nunca es necesario reforzar la cultura de los valores y principios éticos fundamentales para generar mayor conciencia social en la población nacional.

La ciencia es el conocimiento de la naturaleza, de la sociedad, es decir, de la realidad universal. El derecho es una ciencia social, por ende, le corresponde el conocimiento de la realidad jurídica, de sus causas y sus efectos, con el propósito de lograr una mejor y mayor comprensión de la misma, para su regulación en beneficio colectivo. El derecho, ya como ciencia, ya como norma, está llamado a servir a la justicia, al bien común, a la felicidad, a la vida misma, no al poder, y menos al poder que destruye a la naturaleza.

El panorama nos indica que la sociedad mexicana no está satisfecha en su demanda de justicia. Esta sociedad necesita de justicia, no de legalidad. Dos siglos de positivismo jurídico han llegado a una crisis. El derecho positivo es obsoleto porque emana de la voluntad del poder, no del conocimiento de la naturaleza. Desde la ignorancia de la naturaleza humana y de las cosas no se puede hacer justicia. En consecuencia, debemos pensar que la demanda de justicia también se satisface cuando son respetados los derechos naturales y sociales de la humanidad:

La vida, la naturaleza, el ambiente, el bien común.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

“La distancia entre el derecho y la filosofía no es tan grande como parece, si se considera el modo como el jurista resuelve los casos. Primero analiza los hechos y todas las circunstancias relevantes, luego los considera desde la perspectiva de las reglas y principios jurídicos, y finalmente emite un juicio. El punto más importante para la correcta solución de los casos es el segundo, la consideración del caso desde la perspectiva de las reglas y los principios jurídicos o planteamientos del problema. Es precisamente en ese momento cuando el jurista puede encontrar ayudas muy importantes en la filosofía, puesto que los criterios con los que juzga no son sólo reglas jurídicas que se encuentran en los libros de derecho, sino además principios o primeras verdades acerca de lo que las cosas son y, especialmente, acerca de lo que es el ser humano, la sociedad y el orden social, es decir, juzga partiendo de verdades filosóficas”.²⁸

El problema de impartición de justicia en México es cualitativo y no cuantitativo. Se debe apoyar más en la prudencia, y sólo se puede ser prudente cuando se conoce la naturaleza humana y de las cosas.

En estos tiempos se habla de la protección al ambiente, y aquí retomo la idea de la doctora en derecho Raquel Gutiérrez Nájera, cuando dice que el *ambiente* es el conjunto de los elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio determinado²⁹. También se ha vuelto común el término *biodiversidad*, entendido como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres y marinos, así como otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forma parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas³⁰.

Precisamente la doctora Gutiérrez Nájera, al comentar las Bases Constitucionales de la Protección Jurídica del Ambiente, ha escrito: “Sin lugar a dudas la reforma constitucional, abre las posibilidades de incorporar la vía

²⁸ Adame Goddard, Jorge, *Filosofía Social para Juristas*, Mc Graw Hill, México, 1997, p. XV.

²⁹ Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, segunda edición, Porrúa, México, 1999, p. 353.

³⁰ *Idem*, p. 353.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

jurisdiccional en la materia e ir perfeccionando las vías de acceso a la justicia para la protección jurídica de los bienes ambientales”.³¹

La protección al ambiente se gestó primero en el plano internacional y de ahí pasó a países en donde la cultura de respeto al ambiente refleja un nivel de desarrollo considerable, que en el caso de México injustificadamente no se ha consolidado. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son los agentes más activos en este movimiento, en donde se enarbola la protección al ambiente desde la perspectiva que ofrece la ecología. Uno de los aciertos de ese movimiento ecologista consiste en que se hace énfasis en la preeminencia de intereses colectivos por encima de intereses individuales, por ello, considero que la protección al ambiente debe ubicarse en el ámbito del derecho social, porque su enfoque comprende, con mayor profundidad, la protección a la naturaleza; sin embargo, para que esto ocurra se requiere modificar la estructura que presenta el Derecho y el Estado en México.

Sabemos que el adelgazamiento de la capa de ozono, producido por los altos contaminantes catalizadores, fundamentalmente de la industria aérea, espacial y nuclear; y el llamado efecto invernadero, provocado por la escasez de lluvias, que a su vez se presenta por la deforestación de bosques y selvas, son fenómenos ocasionados por la conducta humana, conducta que se ha guiado por intereses económicos, destruyendo de paso los recursos naturales.

En el caso de nuestro país, rico en recursos forestales, rico en litorales y uno de los más abundantes en flora y fauna del planeta, no está consolidada una real y efectiva protección a la naturaleza, a pesar de que tenemos un marco jurídico e instituciones públicas diseñadas para ese fin. Pero como hasta hoy ha ocurrido, no es un problema de la ley, ni de las instituciones. Más bien es el factor humano el que nos ha fallado.

³¹ *Ibidem*, p.119

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

“A México se le incluye entre los doce países mega diversos (junto con Estados Unidos, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Congo, Madagascar, Australia, India, China e Indonesia). En su territorio se localiza 10% del total de las especies del mundo, el mayor número de especies de reptiles, el segundo de mamíferos y el cuarto de anfibios y plantas de cualquier país. Una gran cantidad de estas especies son endémicas, es decir, se encuentran sólo en territorio mexicano.

El Fondo Mundial para la Naturaleza estableció una clasificación de cinco ecosistemas terrestres que fueron divididos en 11 hábitats subdivididos en 191 ecorregiones. Según esta clasificación, en México se distinguen los cinco tipos de ecosistemas (bosques tropicales de hoja ancha, bosques de coníferas y templados de hoja ancha, pastizales-sabanas y matorrales, formaciones xéricas y manglares), nueve de los once hábitat y 51 de las 191 ecorregiones. De esas 191 ecorregiones, 14 se han reconocido como prioritarias en el ámbito mundial”.³²

El establecimiento no planeado y fuera de control de basureros de residuos tóxicos, la carencia de plantas de tratamientos de aguas residuales en los principales centros urbanos del país; el convertir nuestras bahías en letrinas colectivas, son sólo expresiones de la ausencia de una educación, y por tanto, de una cultura que nos oriente a cuidar y a proteger nuestro ambiente natural.

Como país no tenemos todavía cimentada una cultura científica. El lento crecimiento cultural y científico es espejo y reflejo del estancamiento económico.

Para lograr el despegue económico necesitamos un cambio en el modelo por otro más humano. Necesitamos que se aplique nuestro marco constitucional y legal. Necesitamos la vigencia de un Estado real de Derecho.

³² 6 Aguayo, Sergio, *El almanaque mexicano*, editorial hechos confiables, proceso, grijalvo, México, 2000, p. 35.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

La consolidación de un Estado de Derecho exige más y mejores órganos encargados de procurar e impartir justicia en todos los niveles y materias. Exige de hombres, mujeres y de instituciones que respeten la ley, y por ende, que respeten el medio ambiente.

El asunto es: ¿Cómo estamos y hacia dónde vamos en materia ambiental?

En materia forestal, sólo por citar un ejemplo, la tala legal o ilegal de bosques ocasiona la deforestación, y ésta a su vez provoca escasez de lluvia, lo que se traduce en una degradación ecológica. Es importante recordar que el 85% de nuestra riqueza forestal está en terrenos ejidales y de comunidad.

“Según la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), en 1995 México ocupó el cuarto lugar a nivel mundial en diversidad de especies forestales. De acuerdo al INEGI (1997) el país tiene un área forestal de 140.7 millones de hectáreas. De éstas, 56.5 millones son bosques y selvas, 58 millones de vegetación de zonas áridas, 4.1 millones son de vegetación hidrófila y halófila, y 22.1 millones son forestales con algún grado de perturbación y sin una cobertura arbórea o vegetal de importancia.

El volumen total de maderas en bosques y selvas es de 2,803.5 millones de metros cúbicos. A los bosques de coníferas y latifoliadas de clima templado y frío corresponden 1,831 millones de metros cúbicos. Esta riqueza maderera se reparte principalmente en cinco estados: Durango con 410.8 millones de metros cúbicos, Chihuahua con 266.1, Jalisco con 176.1, Michoacán con 157.2 y Guerrero con 152.2 millones. En cuanto a selvas, según el Inventario Nacional de Recursos Forestales de 1996 existían 634.4 millones de metros cúbicos de selvas altas y medianas que junto con los casi 235 y los 103 millones de selvas bajas y fragmentadas respectivamente, suman un total de 972.48 millones de metros cúbicos”.³³

³³ *Idem*, p. 35

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

En materia de aguas, su aprovechamiento no se da con equidad entre los productores rurales, y el desperdicio de ese líquido ocasiona graves perjuicios en distritos de riego con elevada tasa de productividad agrícola y ganadera. Las condiciones de deterioro ambiental, de degradación ecológica están a la vista de todos.

“México es también rico en ecosistemas marinos. La fisiografía del litoral mexicano está definida por las tres regiones que la conforman: el Océano Pacífico, el Golfo de México y el Mar Caribe. Podemos encontrar 46% de las familias de peces que se tienen registrados. Del total de especies que se pueden encontrar en los cuerpos de aguas nacionales, 506 son consideradas de agua dulce, 375 pertenecen a aguas continentales y el resto a oceánicas. Un gran porcentaje de estas especies son endémicas.

El aprovechamiento de los recursos pesqueros ha sido durante largo tiempo una actividad económica importante, y en los últimos años México se ha situado dentro de los 20 países con mayor producción pesquera en el mundo. La normatividad correspondiente identifica varios tipos de pesca: de fomento, didáctica, comercial, de consumo doméstico y deportivo”.³⁴

El diagnóstico que presenta la biodiversidad en México no ofrece el futuro halagador. En el medio urbano y como en el rural se observa la crisis de la flora y la fauna, es decir, la gradual extinción de vegetales y de animales. La contaminación del agua, del aire y de los suelos está presente en las ciudades y en el campo. Este bosque sin árboles, este río sin agua, este mar sin pesca, este ambiente tan contaminado en todas partes campea la tristeza y la decepción.

“El entorno está muy deteriorado, puedes ver descargas sanitarias sin ningún tratamiento, vienen crudas. Eso hace que los fecales distribuidos en este

³⁴ *Ibidem*, p. 36

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

cuerpo de agua sean muy altos. Eso es muy nocivo. Aquí hay una desatención por parte de las autoridades. Este atraso refleja la falta de atención a los sectores sociales, a los pescadores”.

En mi criterio, esta situación es efecto de la conjugación de dos factores:

- 1).- El no respeto y la no aplicación de nuestro marco constitucional y legal por parte de la población y de los órganos del Estado, y
- 2).- La aplicación de políticas económicas de modelo neoliberal.

5.5.2.- Parte Sustantiva.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente³⁵ y sus Reglamentos³⁶

Hasta hoy, la parte sustantiva de la materia ambiental se regula por los artículos 1° al 159 bis, de la Ley en cita y sus Reglamentos, correlacionados con la Ley sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal de Sanidad Vegetal, entre otros ordenamientos.

El Código Penal Federal³⁷

Los artículos 397, fracción V, y 414 al 423³⁸ del Código en cita, regulan que en el caso del Delito de Daño en Propiedad Ajena, se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos, a los que causen incendio, inundaciones, o explosión con daño o peligro de: Montes, bosques, selvas, pastos, o cultivos de cualquier género; y también refieren a Delitos Contra el Ambiente y la

³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 28 de enero de 1988. Su última reforma es del 31 de diciembre de 2001. Esta ley tiene ocho Reglamentos. Compila VII de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁶ La Ley del Equilibrio Ecológico tiene 8 Reglamentos.

³⁷ Su última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 2002.

³⁸ Reformados, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 2002.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Gestión Ambiental, en donde se mencionan aspectos como: Actividades tecnológicas y peligrosas, biodiversidad, bioseguridad, gestión ambiental y ambiental y disposiciones comunes a esos delitos.

Aquí es oportuno aclarar que mi propuesta no va en el sentido de que Tribunales Agrarios juzguen ese tipo de conductas, empero, si de autos se advirtieran indicios objetivos y presunciones fácticas, deberán dar vista al Agente del Ministerio Público de la Federación para que, de considerarlo procedente, inicie la averiguación previa que corresponda.

No está por demás resaltar que en algunos Estados de la República, como Veracruz, Sonora y Nuevo León, existen leyes que localmente regulan el equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Nuestro sistema jurídico se nutre del pluralismo, o sea de la existencia de diversos ordenamientos legales que se ocupan de la protección, preservación y aprovechamiento de los recursos naturales, así tenemos la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y sus Reglamentos, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Forestal, la Ley Minera, la Ley de Protección a la Vida Silvestre, la Ley de Pesca, la Ley de Caza, la Ley de Aguas Nacionales, entre otras. Este pluralismo jurídico nos sirve de herramienta para abordar el problema de la degradación ambiental con enfoque multidisciplinario en el contexto jurídico y social.

Por lo anterior, la protección al ambiente, su regulación y tratamiento no debe ser asunto exclusivo del Poder Ejecutivo Federal. Se trata de una tarea de interés público y de observancia general cuyo tratamiento debe corresponder a los órganos jurisdiccionales, específicamente a tribunales agrarios.

Esta propuesta no es nueva si tomamos en cuenta que en el Congreso Internacional de Derecho Agrario, convocado por la Unión Nacional de Juristas de

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Cuba, celebrado el 22 de junio del año 2000, en La Habana, Cuba, Luis Ángel López Escutia, Magistrado del Tribunal Superior Agrario, disertó la conferencia “*México: Hacia un desarrollo sustentable y una justicia agro-ambiental en el siglo XXI*”³⁹, y planteó la necesidad de institucionalizar una justicia agro-ambiental especializada en México’

En el foro jurídico nacional, el Magistrado López Escutia ha destacado la importancia de crear y arraigar una Nueva Cultura Agraria y Ambiental de respeto a los Derechos Humanos Económicos, Sociales y de Solidaridad, sustentada en la construcción de un Derecho Agrario o Agroambiental que articule e integre armónicamente y en equilibrio;

- Lo Económico, en tanto actividad organizada en un proceso de desarrollo rural agrario.
- Lo Social como expresión de lo humano y la justicia para las personas.
- Lo Ambiental, al entrelazar la producción del agro dentro de un ciclo biológico en armonía con la naturaleza”.⁴⁰

El también docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha escrito: “Ante la clara conexidad existente entre la materia ecológica-ambiental y la agraria, la integración de estas cuestiones en la jurisdicción agroambiental especializada de los tribunales agrarios, se presenta como una necesidad, sin perjuicio de que los afectados en su esfera e interés jurídico puedan hacer en su caso, uso del recurso de revisión administrativo que prevé este ordenamiento o de los que se prevén en la Ley de Aguas Nacionales o Forestal como vimos anteriormente”.⁴¹

³⁹ López Escutia, Luis Ángel, México: *Hacia un desarrollo sustentable y una justicia agro-ambiental en el siglo XXI*, publicación de la Comisión de Divulgación y Editorial, a través del Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez” del Tribunal Superior Agrario, México, 2001.

⁴⁰ López Escutia, Luis Ángel, *Derecho Agrario y Ambiental, perspectivas y necesidad de una jurisdicción concurrente*. Revista número 29 de los Tribunales Agrarios, México, 2002, p. 17.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 54 y 55

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Por otro lado, el licenciado Ignacio Campillo García, Procurador Federal de Protección al Ambiente, sostuvo que: “reconocidas voces de juristas mexicanos han planteado -con argumentos serios y bien sustentados- la conveniencia de que los tribunales agrarios, en su unicidad contencioso-administrativa y ordinaria, debería juzgar los diferendos ambientales. No rechazo la idea; incluso me parece plausible y deseable; pero me parece también que, antes de arribar a esta competencia especializada agroambiental, habría que compurgar algunas deficiencias del marco jurídico agrario, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo.

Es indispensable dedicar cuerpos y jueces y magistrados abocados exclusivamente de la impartición de justicia ambiental. Serán ellos, a través de sus sentencias, tesis y jurisprudencias, los que decantarán la norma aplicada al caso concreto; serán ellos lo que orientarán al legislador en las reformas que por esta vía evidencien la pertinencia de sus iniciativas; serán ellas las que acotarán y reorientarán los actos contribuirán de manera formidable a la especialización de la justicia ambiental.

Si se observan las instituciones que actualmente existen en el sistema jurisdiccional de nuestro país, y tomando en consideración que las controversias en materia ambiental deben decidirse preferentemente por órganos jurisdiccionales cuya orientación de criterios, sean de carácter predominantemente social y no privatista, sin duda debemos volcar la vista a los tribunales agrarios, como he sostenido en otras ocasiones”.⁴²

En ese tenor, es pertinente retomar el comentario que el doctor Gonzalo Armienta Calderón ha formulado en relación con la ampliación de la competencia de tribunales agrarios, cuando dice: “es necesaria la cooperación íntima entre el derecho agrario y el derecho ambiental, a fin de permitir la creación de institutos y métodos de estudio, que coadyuven a la solución de los ingentes problemas

⁴² Campillo García, Ignacio, *Conferencia impartida en el Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable 2002, celebrado por el Tribunal Superior Agrario, bajo los auspicios de la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas ambos de la Universidad Autónoma de México, los días 11 y 12 de julio de 2002*, publicada en la Revista número 30 de los Tribunales Agrarios, México, 2002, pp. 61-69.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

ambientales que se presenten en el campo mexicano, y que a su vez requieren ser parte de la competencia de los tribunales agrarios”.⁴³

Finalmente, el jurista argentino Eduardo A. Pigretti, ha motivado esta inquietud cuando dice: “Nos permitimos señalar como hecho esencial que el Derecho Agrario constituye la piedra fundamental del estudio de la naturaleza y, en consecuencia, el punto de salida para cualquier noción omnicomprendiva del fenómeno de la vida.

Tal criterio tiene para nosotros un ámbito muy claro: el derecho agrario como tal, derecho que -cualquier discusión doctrinaria específica- (y las ha habido muchas) se dedica a promover, mediante las instituciones jurídicas adecuadas, una correcta producción agropecuaria, sin perjuicio de proponer a la conservación de los recursos naturales en si de los que se vale el agricultor para la puesta en producción de sus cosechas.

Fuera de tal categoría de derechos y obligaciones, es evidente que existe un conjunto normativo que, basado en postulados similares a los que respeta el derecho agrario, constituye, sin embargo, una noción distinta y comprensiva de fenómenos más complejos y completos que el de la producción agropecuaria, cual es el aprovechamiento de los recursos naturales en general”.⁴⁴

5.5.3.- Parte Procesal.

Si la propuesta consiste en que la protección al ambiente ya no debe ser tarea de la SEMARNAT sino competencia de tribunales agrarios, esto nos lleva entonces a enfocar el tema desde la perspectiva que ofrece el derecho procesal.

⁴³Armenta Calderón, Gonzalo, *Hacia una Justicia agraria especializada*, publicación de la Comisión de Divulgación y Editorial, a través del Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, del Tribunal Superior Agrario, México, 2001. p. 10.

⁴⁴ Pigretti, A. Eduardo, *Derecho Agrario y Recursos Naturales*, editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1983, p. 19.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

En términos de los artículos 160 al 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, SEMARNAT, es la encargada de sustanciar las medidas de control y de seguridad, así como de imponer sanciones por violaciones a la legislación ambiental. En contra de esas sanciones procede el recurso de revisión que regula la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y en contra de la resolución que se ocupa de esa revisión procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. SEMARNAT también tiene atribuciones para presentar denuncias ante el Agente del Ministerio Público Federal por la posible comisión de delitos federales.

Hoy se dice que la defensa de nuestros recursos naturales y la lucha por la protección al ambiente son derechos difusos y colectivos. Al margen de esa discusión, considero que a nivel mundial y nacional la sociedad piensa cada día más en la juridización como la alternativa más viable y eficaz para la solución de los conflictos, es decir, la sociedad ve más los problemas con la lente del derecho; por eso, mi propuesta es que los asuntos en materia ambiental ya no se sustancien a través de la jurisdicción administrativa sino que deben pasar a la jurisdicción y competencia de tribunales agrarios para que se ocupen de los conflictos ambientales.

a) Tribunales e instancias

Los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia en materia ambiental, deben ser los tribunales agrarios. En primera instancia conocerían los Tribunales Unitarios Agrarios, y en segunda, el Tribunal Superior Agrario.

Al respecto, es oportuno señalar que el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que tribunales agrarios deben conocer lo relativo a permisos de aprovechamiento forestal. El argumento es que la impartición de justicia que asumen no excluye aquellos casos como el de un permiso de aprovechamiento forestal, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

tenencia ejidal o comunal, ya que la justicia agraria incluye, entre otros aspectos, el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agrarias, a través del juicio de nulidad.

b) El Proceso y la competencia

El proceso y su procedimiento se regularía por lo dispuesto en los artículos 163 al 200 de la Ley Agraria, con la consecuente adición a los artículos 198, 199 y 200, en donde se establezca la procedencia del recurso de revisión en contra de sentencia de Tribunales Unitarios Agrarios que resuelvan cuestiones relacionadas con la protección al ambiente, por lo que se sugiere agregar la fracción IV, al artículo 198 de la Ley Agraria.

Esta propuesta hace necesario adicionar los artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En el primer caso, para que sea competencia del Tribunal Superior Agrario conocer y resolver recursos de revisión en contra de sentencias dictadas por Tribunales Unitarios, en procesos que se refieran a conflictos relacionados con la protección al ambiente; y en el segundo, para que Tribunales Unitarios Agrarios sean competentes para conocer de esos conflictos.

c) Bienes jurídicos objeto de tutela

Los derechos colectivos o bienes jurídicos tutelados son: La naturaleza, el ambiente, el equilibrio ecológico, los ecosistemas, la biodiversidad y las áreas naturales protegidas.

d) Finalidad

La protección al ambiente. Mantener el equilibrio ecológico. Conservar y restaurar los ecosistemas y la biodiversidad. La prevención y control de la contaminación, así como sancionar a sus agentes.

e) Fundamento constitucional

Artículo 4, cuarto párrafo: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

f) Legislación federal

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus reglamentos, Ley Agraria, Ley Forestal, Ley de Caza, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Protección a la Vida Silvestre, Ley de Pesca, Ley de Caza, Ley de Aguas Nacionales, Ley Minera, y otras.

g) La acción y sus elementos

La denominación de la acción sería “La protección al ambiente”. Quien promueva esa acción, deberá acreditar los siguientes elementos:

a).- La perturbación al equilibrio ecológico, en sus diferentes manifestaciones: biodiversidad, áreas naturales protegidas, ecosistemas y hábitat.

b). - Que esa perturbación atente contra la preservación, restauración, mejoramiento y protección del ambiente; es decir, que provoque un impacto ambiental negativo para la naturaleza.

c).- Que esa perturbación sea por acción intencional u omisión negligente y que produzca graves perjuicios a los recursos naturales.

h) Las partes

Como **parte actora** o titulares de la acción de protección al ambiente, pueden ser: núcleos ejidales, comunidades, Organizaciones No Gubernamentales, ejidatarios, comuneros, colonos, posesionarios, vecindados y toda aquella persona física o moral que acredite un interés legítimo.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Aquí retomo lo plasmado en el proyecto de la nueva Ley de Amparo, en donde se propone que el quejoso de la acción constitucional debe acreditar el *interés legítimo*, y no el interés jurídico, por aquello de que la protección al ambiente se ha ubicado en los denominados derechos difusos o dispersos.

La parte demandada puede ser aquella persona física o moral que atente contra el medio ambiente y el equilibrio ecológico.

i) Los medios de prueba

Documentos, testimoniales, confesional, fotografías, videos, inspección judicial, y periciales (fundamentalmente de impacto ambiental), y todos los medios de prueba permitidos por la ley.

j) La audiencia

Se desahogaría tal y como aparece en el artículo 185 de la Ley Agraria, y se propone que de oficio participen la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la SEMARNAT, entre otras instituciones a nivel federal, estatal y municipal, así como organizaciones no gubernamentales (ONGS) vinculadas a la protección y preservación del ambiente.

k) La sentencia

Se ocuparía de resolver o juzgar si los actos o hechos imputados a la parte demandada, perturban o no al equilibrio ecológico, es decir, si producen o no un impacto ambiental negativo a la naturaleza, y se condenaría a la reparación del daño en beneficio de la naturaleza misma, o a la reparación del hábitat, o bien, se condenaría a respetar irrestrictamente la biodiversidad y preservación de

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

ecosistemas. De resultar procedente, en la sentencia se pudiera considerar la necesidad de dar vista del caso al Agente del Ministerio Público de la Federación, para que inicie la averiguación previa que según su criterio corresponda.

I) Medio de impugnación ordinario

Se propone el recurso de revisión como medio de impugnación a efecto de que sea sustanciado y resuelto en segunda instancia por el Tribunal Superior Agrario.

5.6.- Procuración de Justicia.

En materia de procuración de justicia en materia ambiental, propongo que la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, deben **ser las instituciones encargadas de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios colectivos e individuales**, y quienes garanticen las demandas de protección al ambiente, brindando toda orientación, asesoría legal, técnica y científica a quienes consideren que se está afectando el ambiente.

Eso hace necesario adicionar el tercer párrafo, de la fracción XIX, del artículo 27 Constitucional, para que diga así:

...La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

...**“La procuración de justicia agraria y ambiental, corresponderá a la Procuraduría Agraria y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente”**. y

1.- Estamos viviendo procesos de integración, no sólo económica, sino también jurídica. Esta integración se ha entendido como globalización. Una de sus características es la celebración de Tratados Internacionales. En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), poco se dice de la materia ambiental, ya que el tema se reserva al Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN), que es posterior a la celebración del Tratado, ya que el

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Acuerdo fue aprobado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre del mismo año; sin embargo, por disposición del artículo 220 1 del TLCAN, dicho Acuerdo es parte integrante del mismo.

2.- Esta propuesta conlleva a la revisión prudente del marco jurídico sustantivo y procesal antes apuntado para adecuarlo a los planteamientos vertidos. Empero, esta propuesta provocaría que los servidores públicos de tribunales agrarios, tendríamos que capacitamos y adentramos en el estudio del recho ambiental, sobre todo en el manejo y comprensión de su marco teórico y jurídico. Esto requiere no sólo aumentar el número de tribunales agrarios, sino de dotarlos de mayores recursos materiales, humanos y financieros. También es necesario crear una sala especializada en el Tribunal Superior Agrario para que conozca de los asuntos en materia ambiental.

3.- Es imprescindible retornar con mente abierta las experiencias y el talento que en materia de justicia ambiental tienen los servidores públicos que generosamente prestan su servicio en la SEMARNAT y en la PROFEPA.

5.7.- Procedimiento Agrario.

Es un punto que me preocupa ya que desde que fue formado el tribunal en 1992, este ha instrumentado una serie de mecanismos tendientes a que el procedimiento agrario tengan un carácter expedito uniforme y ante todo pegado a la legalidad, de tal suerte que nuestros campesinos o ejidatarios encuentren eco de sus demandas sociales en el propio tribunal.

5.8.- Procedimiento en Materia Orgánica.

Es conveniente que el tribunal en sus dos instancias es decir, la superior y local tenga sustento orgánico sustentado en acuerdos que apruebe el pleno del

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

propio tribunal, los cuales han de reflejar su función en una actividad en que los campesinos o ejidatarios depositen su confianza en la impartición de justicia agraria.

5.9. Carrera Judicial.

Es recomendable que en los Tribunales Unitarios Agrarios que es el brazo ejecutor en provincia de la justicia agraria el personal que labora en ellos tenga una preparación adecuada tanto jurídica como social, en este punto que comprendan las necesidades socioeconómicas de los grupos que tutela el tribunal, para que así la justicia tan anhelada sea una realidad.

Por eso el esfuerzo de nuestro país, se ha concentrado en procurar a través de la capacitación judicial para tratar de que sea vea una mejor actuación de los funcionarios con calidad profesional y certeza jurídica. Podemos decir que la carrera judicial y las escuelas judiciales se encuentran reguladas a través de un marco jurídico seguro. La carrera judicial no consiste únicamente en el establecimiento de un simple escalafón, sino que implica una serie de presupuestos indispensables, como los relativos al ingreso por concurso de oposición, permanencia por méritos, reconocimiento de la autoridad y prestigio de los funcionarios judiciales, etc.

Se entiende como Carrera Judicial a aquella serie de grados o escalones por los que se van ascendiendo los funcionarios judiciales y mismas que debe garantizar no solo la independencia y autonomía sino también la permanencia del cargo y la garantía de una mejor retribución en el desempeño del mismo como el término de su gestión.

De tal suerte que el pleno del Tribunal de una forma periódica ha de establecer convocatorias para formación de cuadros en los Tribunales Unitarios Agrarios, en los que se capacite y se capte al mejor personal egresado de las

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

universidades o escuelas de provincia para fortalecer la justicia agraria, así que los convenios de intercambio celebrados con Instituciones de Educación Superior se realicen en una forma periódica en beneficio del personal jurisdiccional del propio Tribunal.

5.10.- Requisitos para ser Magistrado.

En lo relativo a los requisitos para ser magistrado, propongo sean semejantes a los requisitos para ser ministro de la corte. Porque considero que de acuerdo al artículo 95 de nuestra carta magna, se enumeran requisitos los que aspiran, lo único que agregaría es que los magistrados sean expertos en justicia agraria, plenamente probados de tal suerte que cuando sean propuestos por el presidente, se verifique esto y cuando se presente ante la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, se realice plenamente un interrogatorio sobre su capacidad jurídica de impartir justicia.

6.- Es importante que los medios de comunicación masiva de radio y televisión difundan lo que es la justicia agraria, de tal suerte es recomendable los Tribunales Unitarios Agrarios celebren convenio con Radios Comunales, aclarando con visto bueno del Pleno del propio Tribunal Superior Agrario.

7.- Así mismo es de gran importancia que se capacite a los Comités Ejecutivos Particulares sobre la justicia agraria, por parte del Centro de Justicia Agraria, Dr. Sergio García Ramírez, ya que podrían conjuntar criterios ya que son preceptores de la problemática agraria de sus miembros.

8.- Que exista una coordinación entre Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios, para el beneficio de los campesinos, para tal efecto se recomienda realización de actividades conjuntas de actualización judicial personal de ambas dependencias del Gobierno Federal.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

9.- La Secretaria de la Reforma Agraria en coordinación con el Tribunal Superior Agrario, deberían realizar programas de capacitación

Asimismo actualmente existen Convenios de colaboración Científica y Académica firmados entre el Superior Agrario y Diversas Instituciones como son:

Universidad Autónoma de Hidalgo

Universidad de Guadalajara

Instituto Jalisciense de Investigaciones Jurídicas

Universidad "La Salle Pachuca".

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (antes Instituto Nacional Indigenista)

Colegio de Ingenieros

Gobierno del Estado de Tlaxcala

Colegio de Jalisco

Sociedad Cubana de Derecho Agrario

Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU)

Universidad de Guanajuato

Universidad Latinoamericana S.C.

Universidad de León.

Universidad Nacional Autónoma de México.

Universidad "La Salle Cuernavaca"

Universidad Panamericana

Universidad Autónoma de Sinaloa

Universidad Autónoma de Baja California.

Escuela Libre de Derecho de Sinaloa.

Universidad de Occidente.

Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad de Nuevo León.

Universidad de Colima.

Universidad de Xalapa A.C.

Instituto de Estudios Superiores de Chiapas.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.

Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Universidad de California (Nayarit).

Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Instituto Nacional de Ecología.

Universidad Autónoma de Guerrero.

Universidad del Valle de México.

Universidad “La Salle” Campus Ciudad de México.

Instituto Vocacional “Enrique Díaz de León A.C. y el Centro Educativo Lipro A.C.

Universidad Privada del Estado de Morelos.+

Universidad “La Salle”, Campus Noroeste.

Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Tribunal Superior Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

10.- El Tribunal Superior Agrario en uso de su autonomía ha procurado que el personal conozca de viva voz la experiencia de especialistas nacionales y extranjeros en materia de justicia agraria, de tal suerte que el Tribunal Superior Agrario inauguró el ciclo internacional de conferencias “VISION GLOBAL DEL AGRO HACIA EL AÑO 2000” y ha tenido la fortuna de recibir a embajadores de otros países o en su caso encargados de negocios con la finalidad de que expliquen la importancia y alcance de sus instituciones en materia de justicia agraria enriqueciendo e intercambiando experiencias que coadyuven a adoptar mecanismos que promuevan el desarrollo agrícola.

Entre los que han honrado con su presencia en el Tribunal Superior Agrario en dichas conferencias son Sr. Hazzan Nacer, Embajador del Reino de Arabia Saudita; Sr. Robert Hamilton, Embajador de Australi; Sr. Francisco Junqueira, Embajador de Brasil; Dra. Claudia Villegas, Encargada de Negocios de la Embajada de Colombia; Sr. Ganes S. Iyer, Embajador de India, Sitia. Linda Te Puni, Primer secretaria de la Emabajada de Nueva Zelanda; Sr. Shen Yunao,

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

Embajador de la Republica Popular de China; Sr. André Kuhn Cónsul de Túnez e Ing. Augusto Simoes Lopes Neto, Embajador Representate de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

CONCLUSIONES

Previamente a la celebración del Congreso Constituyente de 1916 y de 1917 se verificaron diversos acontecimientos a partir de la Revolución Mexicana iniciada en 1910 en los que intervinieron los campesinos como factor real de poder para generar una conciencia social y una clase específica dedicada al trabajo del campo como elemento esencial de desarrollo de la Nación Mexicana.

Durante el periodo revolucionario la actitud adoptada por el gobierno federal hacia los campesinos fue de indiferencia y hasta de desprecio, sin embargo, la figura de Emiliano Zapata reivindicó a la clase campesina mediante la propuesta de generar derechos en su favor, en especial respecto de la propiedad de la tierra bajo el lema “la tierra es para quien la trabaja”.

El congreso Constituyente de Querétaro estableció por primera vez a nivel mundial las denominadas garantías sociales, considerándolas como aquellas de naturaleza colectiva, dirigidas en este caso a la protección de los derechos de las clases menos favorecidas, entre las cuales se ubicó al sector campesino bajo cuyo manto se contemplaron derechos colectivos individuales en su favor, por parte de la ley fundamental de 1917.

El texto original del artículo 27 previno el concepto de propiedad originaria de la Nación y reconoció la existencia de los campesinos para gozar, poseer y tener en propiedad las tierras en su favor, desconociéndose las arbitrarias resoluciones emitidas por los mandatarios locales al declararse su nulidad.

Asimismo se previno la figura de la restitución para adjudicar las tierras a favor de los núcleos campesinos con los que las tierras pasaban a su dominio y resultaban inalienables.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

En la evolución del artículo 27 se puede advertir un periodo de transición y consolidación del régimen agrario al reconocerse la personalidad jurídica de los ejidos, al tiempo que las tierras y aguas pasaban a formar parte del patrimonio de dicha persona jurídica.

En 1992 desaparece la figura presidencial como máxima autoridad agraria, se imposibilita el seguir repartiendo tierra a los campesinos dado que mas de la mitad del territorio nacional que estaba en sus manos, se volvió nacional en un alto porcentaje sumamente improductivo y se propuso alentar el desarrollo del campo permitiendo a los campesinos enajenar sus tierras trasladándolas al dominio privado o aportándolas a una sociedad entre otras medidas para generar productividad y permitir igualmente que los campesinos escogieran el destino de sus tierras.

La reforma Constitucional y legal de 1992 contempló la existencia de los Tribunales Agrarios como una medida que judicializó apropiadamente los problemas colectivos e individuales de esta clase y permitió que la jurisdicción estatal en el ámbito judicial se especializara materialmente y los campesinos tuvieran una autentica órbita jurisdiccional, mucho mas adecuada que la administrativa para dilucidar sus controversias.

Desde su fundación los Tribunales Agrarios hasta la fecha son auténticamente autónomos, ya que no se encuentran ni orgánica, funcional y presupuestariamente dependientes del poder judicial de la federación, ni tampoco forman parte del esquema estructural del Ejecutivo Federal ubicándose de manera aislada de los tres poderes federales, pero dotados de plena autonomía para sustanciar y resolver jurisdiccionalmente los asuntos correspondientes.

Durante la existencia de los Tribunales Agrarios se ha comprobado su eficacia en virtud de los haber abatido la casi totalidad de los asuntos denominados de rezago

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

agrario y tener un altísimo porcentaje de sentencias confirmadas en expedientes de juicios agrarios.

Igualmente en materia de revisión se ha demostrado su eficiencia y eficacia jurídicas al resolver en segunda instancia con prontitud y conforme a derecho los asuntos sometidos a dicha instancia.

El sistema de oralidad ha acogido por el procedimiento agrario a brindado magníficos resultados al generarse una gran celeridad en la substanciación y plena confianza en la actuación judicial, debido a la presencia obligada del magistrado en las audiencias de ley a tiempo que el acercar la justicia agraria a sitios inaccesibles mediante la intinerancia, ha brindado una oportunidad única a poblaciones que jamás tuvieron acceso siquiera a la tramitación administrativa agraria.

La justicia agraria es perfectible por lo que proponemos una serie de medidas que permitan su mejor funcionamiento.

Con el propósito de cubrir áreas materiales que no poseen un ámbito jurisdiccional especializado, pero que guardan afinidad indudable con el contexto agrario, proponemos que se amplíe la competencia de los Tribunales Agrarios, tanto unitarios como del Tribunal Superior Agrario para conocer en primera y segunda instancia, respectivamente de la materia ambiental tratándose de asuntos de tierras y aguas en las que exista relación con el ámbito material agrario; lo cual se lograría modificando el artículo 27 Constitucional en sus párrafos primero, segundo y tercero.

En virtud de la autonomía orgánica respecto de los tres poderes que guardan los Tribunales Agrarios resulta conveniente proponer su autonomía presupuestaria tanto en el proyecto de presupuesto como en el ejercicio del mismo.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

En materia legislativa resulta conveniente que la Ley Agraria contemple un capítulo propio en materia probatoria, sin remitir al código federal de procedimientos civiles, con lo que se consolidaría el procedimiento agrario de primera instancia.

Se propone el establecimiento de la carrera judicial de los magistrados agrarios, principiando por el cargo de actuario hasta llegar al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior Agrario, con base en un sistema de oposición y méritos, respetando la propuesta del Ejecutivo Federal y el nombramiento por el senado o la comisión permanente como esquema formal, así como también a aquellos que resultaron ganadores en el concurso para acceder a la Magistratura Agraria.

FUENTES DE INFORMACIÓN

AGUAYO, Sergio, El Almanaque Mexicano, Edit. Hechos Confiables, Proceso, Grijalva, México, 2000, p.35.

ADAME Goddard, Jorge, Filosofía Social para Juristas, Mc. Graw Hill, México, 1997, p. XV.

ARMENTA, Calderón, Gonzalo, Hacia una Justicia Agraria Especializada, Publicación de la comisión de Divulgación y Editorial, a través del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", del Tribunal Superior Agrario, México, 2001, p.10.

CAMPILLO, García, Ignacio, Conferencia Impartida en el Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable 2002, celebrado por el tribunal Superior Agrario, bajo los auspicios de la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas ambos de la universidad Autónoma de México los días 11 y 12 de Junio de 2002, publicada en la Revista número 30 de los Tribunales Agrarios, México, 2002, pp.61-69.

CHAVEZ Padrón, Martha, "*El Derecho Agrario en México*", Editorial Porrúa, S.A., Quincuagésima Edición, México, D.F.2002 pág. 264.

DIEZ AÑOS DE JUSTICIA AGRARIA, Edición Especial, Obra Colectiva conmemorativa del X Aniversario de los Tribunales agrarios, Editada por el Centro de Estudios de Justicia Agraria del Tribunal Superior Agrario, México, D.F., Págs., 42 y 43.

DIAZ De León, Marco Antonio, "*Historia del Derecho Agrario Mexicano*", Editorial Porrúa, México 2002, Pág. 491

FRANCISCO I. Madero, La sucesión en 1910, Editorial Nacional, México 1976, Pág. 236.

GÓMEZ de Silva Cano, Jorge J., Tratado de la Justicia Agraria en México, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 2002, Pág. 82.

GUTIÉRREZ, Nájera, Raquel, Introducción al Derecho Ambiental, Segunda Edición, Porrúa, México, 1999, p. 353.

LÓPEZ, Escutia, Luis Ángel, México: Hacia un Desarrollo sustentable y una justicia agro-ambiental en el siglo XXI, Publicación de la Comisión de Divulgación y Editorial, a través del Centro de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez" del Tribunal Superior Agrario, México, 2001.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA

LÓPEZ, Escutia, Luis Angel, Derecho Agrario y Ambiental, Perspectivas y Necesidad de una Jurisdicción Concurrente, Revista número 29 de los Tribunales Agrarios, México, 2002, p.17.

López Kramsky, Carlos, El campo Mexicano y la Seguridad Nacional, Revista Calmécac. México, Diciembre de 2001, pág. 152.

LUNA Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1975, Págs. 509-541.

MENDIETA y Nuñez, Lucio. *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Editorial Porrúa, S.A., 17ª. Ed., México, 1981, pág. 167

PIGRETTI, A. Eduardo, Derecho Agrario y Recursos Naturales, Edit. Abeledo-Perrot, Argentina, 1983, p.19

SILVA Herzog, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica, editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, Segunda reimpresión, México, 1985, págs. 143, 144 y 145.

TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1967. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1967, Págs. 804-810.

Enciclopedias.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, D.F., Págs. 1891 y 1892.

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. Pág. 632.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Procedimientos civiles, Editorial Porrúa, 65ª. Ed. Actualizada, México, 1995.

Código Penal Federal

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobierno.

Legislación Agraria Actualizada, Centro de Estudios de Justicia Agraria, México, 1997.

LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL MEJORAMIENTO EN LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA

Ley Agraria Comentada, Armando y Rafael López Nogales, Ed. Porrúa, 4^a. Ed., México, 1998.

Ley Agraria (Comentada y actualizada), Delgado Moya, Rubén y Molina Ortega, Angélica María, Ed. PAC, S.A. de C.V. 1^a. Ed., México, 1994.

Ley Agraria (sección procesal comentada), Guerra A. José Carlos. Editorial PAC, S.A. de C.V. 2^a Ed., México, 1992.

Ley de Aguas Nacionales

Ley de Casa

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley de Pesca

Ley de Protección a la vida Silvestre

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Sanidad Vegetal

Ley Forestal y su Reglamento.

Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa. 37^a. Ed., México, 1991.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editada por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 2^a. Ed., México, 1997.

Ley Minera

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Editada por el Tribunal Superior Agrario, 1^a. Ed., México, 1994.