



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"**



**"EL PROCESO AGRARIO EN LA NUEVA
LEY AGRARIA DE 1992"**

Tesis Profesional

Que para obtener el Título de.

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

SERGIO BAÑALES MARTINEZ

ASESOR: CRISTOBAL LUNA ROBLES



SANTA CRUZ ACATLAN. EDO. DE MEXICO 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO EL DERECHO PROCESAL AGRARIO DENTRO DEL CONTEXTO DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO

	Pág.
1.1.- Clasificación del Derecho en México.	5
1.1.1.- Derecho Público.	7
1.1.2.- Derecho Privado.	11
1.1.3.- Derecho Social.	14
1.2.- El Derecho Procesal Agrario dentro de la Ciencia del Derecho Procesal.	17
1.3.- La terminología procesal.	19
1.4.- Elementos esenciales del Derecho Procesal.	21

CAPITULO SEGUNDO LA PROPIEDAD DE LA TIERRA COMO FACTOR PARA LA INTEGRACION DE LA LEGISLACION PROCESAL AGRARIA

2.1.- Etapa Precolonial.	32
2.2.- Etapa Colonial.	39
2.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato.	49
2.4.- Etapa de la Revolución.	57
2.5.- El Derecho Procesal Agrario en la Constitución Federal de 1917.	62

CAPITULO TERCERO
EL PROCESO AGRARIO ESTABLECIDO EN LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1970

3.1.- Concepto de "Derecho Procesal Agrario".	66
3.2.- La jurisdicción agraria.	68
3.3.- Autoridades y órganos que ejercen la jurisdicción agraria.	74
3.4.- La acción en materia agraria.	79
3.5.- Personas con capacidad para ejercitar la acción agraria.	82
3.6.- El proceso agrario.	85
3.7.- Principios procesales que predominan en el Derecho Procesal Agrario.	87

CAPITULO CUARTO
EL PROCESO AGRARIO EN LA LEY AGRARIA DE 1992.
SUS DIFERENCIAS CON EL PROCESO ESTABLECIDO EN
LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971

4.1.- Reformas al artículo 27 constitucional.	92
4.2.- Nueva Ley Agraria de 23 de Febrero de 1992.	101
4.3.- El proceso en la Ley Agraria de 1992.	103
4.4.- La jurisdicción agraria.	105
4.5.- Autoridades y órganos que ejercen la jurisdicción agraria.	107
4.6.- La acción en materia agraria.	110
4.7.- El proceso agrario.	112
4.8.- Principios procesales que predominan en el Derecho Procesal Agrario.	120

CAPITULO QUINTO
ANALISIS COMPARATIVO DEL PROCESO AGRARIO EN
RELACION CON OTROS PROCESOS EXISTENTES EN EL
DERECHO POSITIVO MEXICANO

5.1.- Proceso Civil.	124
5.2.- Proceso Penal.	130
5.3.- Proceso Laboral.	133
5.4.- Proceso Administrativo.	138
5.5.- Vinculación entre el Derecho Procesal Civil y el Derecho Procesal Agrario.	143
CONCLUSIONES.	147
BIBLIOGRAFIA.	150

INTRODUCCION

En el Derecho Agrario Mexicano, el Estado no había organizado - la administración de justicia mediante su función jurisdiccional, - sino mediante su función ejecutiva, y los órganos que había creado no eran estrictamente especializados en la aplicación de normas que requieren de un proceso jurídico para su efectividad.

En suma, se centraban en el Ejecutivo la función administrativa y la jurisdiccional con una serie de consecuencias adversas para un adecuado tratamiento de la justicia agraria, que es predominantemente justicia distributiva por la necesidad de dar en algunos casos - un tratamiento especial a los desiguales.

Se ha justificado esta circunstancia señalando que el Poder Ejecutivo puede realizar una función materialmente jurisdiccional por medio de tribunales administrativos; sin embargo, creemos que este argumento sólo es válido para casos de excepción y en forma temporal. Justificamos la anterior jurisdicción administrativa sólo en su fase inicial por razones históricas y sociopolíticas. Sin embargo, actualmente las condiciones son otras, y es correcta la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970, y por consecuencia con la modificación al artículo 27 constitucional y la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de Febrero de 1992 así como con la expedición - de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios publicada en el Diario Oficial del mismo día; se ha dado un tratamiento más científico y sistemático a la norma procesal agraria.

Consideramos que las controversias agrarias y las correspondientes figuras procesales deben estar sujetas a la competencia de tribunales agrarios jurisdiccionales; situación que actualmente contemplan la Constitución Federal, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Para llegar a conformar este marco jurídico se tuvieron que presentar diversas circunstancias, las cuales analizamos en la presente investigación la cual se encuentra integrada en la forma siguiente.

En el Primer Capítulo, hacemos un encuadramiento del derecho procesal agrario dentro del Derecho Positivo mexicano, pues si bien el proceso agrario poseía aspectos peculiares, no se apartaba en sus lineamientos esenciales de los principios básicos de las instituciones positivas de nuestro ordenamiento.

En el Capítulo Segundo, estudiamos lo relativo a los factores que concurren en la integración científica del derecho procesal agrario en México, como son los de carácter histórico y sociológico. Señalamos, en primer lugar, la evolución de las instituciones para la solución de los conflictos agrarios en la época prehispánica, en el periodo colonial, en las etapas de la independencia, la reforma y el porfiriato; hasta llegar a las disposiciones de la Ley del 6 de enero de 1915, la primera que estableció los procedimientos sociales agrarios, así como los lineamientos sobre la reforma agraria consagrados en el artículo 27 de la Carta Federal del 5 de Febrero de 1917.

La Tercera Parte de nuestra Tesis está dedicada al examen de la regularización procesal en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria de 1970 y sus modificaciones posteriores, ordenamiento que regulaba varios tipos de proceso y diversas formas de procedimiento, con el objeto de resolver los conflictos que se suscitaban tanto entre los solicitantes de tierras y aguas y los propietarios afectados, como entre los mismos campesinos sujetos a la reforma agraria, es decir, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

A continuación, examinamos el proceso agrario que establece la nueva Ley Agraria de 1992 (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Febrero), ordenamiento que contempla lo relativo a la jurisdicción agraria, las autoridades que ejercen la jurisdicción agraria, la acción en materia agraria, la forma en que se encuentra estructurado el proceso y los principios procesales que predominan en el procedimiento agrario.

En el Último Capítulo, realizamos un análisis comparativo del proceso agrario en relación con otros procesos existentes en el Derecho Positivo Mexicano, tales como: el proceso civil, el proceso penal, el proceso laboral y el proceso administrativo. Finalmente, examinamos la vinculación entre el derecho procesal civil y el derecho procesal agrario establecido en la nueva Ley Agraria.

CAPITULO PRIMERO
EL DERECHO PROCESAL AGRARIO DENTRO DEL
CONTEXTO DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO

- 1.1.- Clasificación del Derecho en México
 - 1.1.1.- Derecho Público
 - 1.1.2.- Derecho Privado
 - 1.1.3.- Derecho Social
- 1.2.- El Derecho Procesal Agrario dentro de la
Ciencia del Derecho Procesal
- 1.3.- La terminología procesal
- 1.4.- Elementos esenciales del Derecho Procesal

1.1.- Clasificación del derecho en México

El análisis de las normas jurídicas instrumentales de derecho agrario lleva implícito el estudio de su ubicación dentro del contexto general del derecho.

Ahora bien, durante muchos siglos la clasificación tradicional del Derecho, en Público y Privado, fue útil, porque no se dieron nada más que relaciones jurídicas de particulares y de entes soberanos. Durante el auge del Imperio Romano se desarrolló notablemente el Derecho Privado y luego, cuando aparecen los Estados modernos, - crece y se desarrolla considerablemente el Derecho Público.

Más la realidad social a partir del siglo XIX empieza a insertar en medio de las dos grandes ramas clásicas, una tercera rama de nominada social, que resuelve los problemas de clasificación que - las nuevas subramas del Derecho le plantearon a la teoría tradicional y que impone sus normas sobre las de Derecho Privado, pero se - subordina a las de Derecho Público.

Por otro lado, encontramos que partiendo de la premisa de la - unidad del derecho, afirmamos que el derecho no es divisible, ya - que dividir significa partir; sin embargo sí es clasificable para - efectos de especialización y de legislación. En efecto, el derecho como ciencia requiere de una adecuada clasificación derivada de las relaciones fundamentales y de las diferencias secundarias que se - dan en la intensa gama de relaciones humanas.

Es decir, dentro de la convivencia humana se dan múltiples relaciones que han provocado la necesidad de sistematizar el derecho, -agrupándolo en diversos sectores semejantes en lo fundamental, pero que difieren en lo secundario.

Consecuentes con lo anterior, hemos observado dentro de la vida social tres clases fundamentales de normas jurídicas, las que regulan relaciones a).- De subordinación entre la organización política y sus gobernados; b).- De coordinación entre iguales; y c).- Entre individuos y grupos desiguales.

De conformidad con la nueva sistemática, el derecho se clasifica en Derecho Público, Privado y Social, dentro de éste último ubicamos el Derecho Agrario.

En este contexto, aparecen ordenamientos legales que rigen los grupos sociales reconocidos dentro de una comunidad. Uno de los primeros grupos que se rigió por legislación especial, fue el obrero; esto explica la confusión inicial entre las denominaciones Derecho Obrero y Derecho Social.

El Derecho Social dió lugar a ordenamientos jurídicos que reconocieron la autonomía de un determinado grupo social económicamente -desvalido, que se destaca con personalidad jurídica determinada, que rige su vida jurídica y garantiza la satisfacción de sus intereses. Lo anterior nos lleva a afirmar, una vez más, que el Derecho Agrario Mexicano pertenece al Derecho Social, pues es un conjunto de -normas jurídicas que se dirigen a un determinado grupo social, protegiéndolo en la suma de sus patrimonios económicamente negativos, por lo pobre, en una fuerza jurídica capaz de oponerse a los intereses negativos.

1.1.1.- Derecho público.

Uno de los temas más discutidos por los juristas es el de la distinción entre derecho privado y derecho público. Mientras ciertos autores, como Radbruch, estiman que dichos conceptos son categorías apriorísticas de la ciencia del derecho, otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política, y pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación. Duguit por ejemplo, cree que tal criterio posee únicamente interés práctico; Gurvich niega la posibilidad de establecerlo de acuerdo con notas de naturaleza material, y Kelsen declara que todo derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, por ende, de recho público.

De acuerdo con la clasificación generalmente aceptada, pertenecen al público los derechos constitucional, administrativo, penal y procesal.

Derecho Constitucional.- Es el conjunto de normas que determinan la forma de gobierno que adopta un pueblo; señala cuales son los órganos del Estado y las atribuciones que corresponden a cada uno de esos órganos. En México, la Constitución es la Ley suprema del País, y en ella se ha establecido que es voluntad soberana del Pueblo, constituirse en una República Democrática, Representativa y Federal.

Derecho Administrativo.- El Estado a través del Poder Ejecutivo

tiene las atribuciones y los deberes de prestar los servicios públicos que reclama el País, y al efecto, el Derecho Administrativo fija las normas que rigen la prestación de esos servicios públicos, y regula la administración del Poder Público, precisando cuáles son los órganos encargados de hacerlo así como las facultades y atribuciones que corresponden a cada uno de esos órganos. El Derecho Administrativo a medida que aumentan las necesidades de carácter social de los pueblos se ha ido desarrollando de una manera tal, bajo la influencia de las tendencias socializantes del derecho, que ha asignado al Estado atribuciones que abarcan actividades que antes correspondían a la esfera de la iniciativa privada, de manera que por estas razones este derecho va siendo cada día más complejo en la realización de sus fines, pues a virtud de ellos se han creado nuevos organismos descentralizados del Estado que asume el desempeño de los servicios públicos.

Derecho Penal. — Los hombres en sus diversas actividades ejecutan actos que son contrarios a la Ley y que pueden ser ilícitos de dos modos: lo ilícito civil en el campo del Derecho Privado y lo ilícito penal, en el campo del Derecho Punitivo, y éstas últimas actividades son las que se tipifican como delitos, toda vez que su característica estriba en que causen un perjuicio social; en esta virtud, el Estado que tiene la obligación de proteger los intereses colectivos expide normas de conducta, en relación con esos antisociales que clasifica como delitos y señala al mismo tiempo las sanciones corporales o pecuniarias que estima conveniente para impedir la realización de esos hechos, que indiscutiblemente tienden a alterar

el orden público y la paz social, razones por las que el poder Público de acuerdo con sus atribuciones impone las penas que cree son necesarias para la conservación del orden jurídico, cuya protección como se dijo anteriormente corresponde al Estado.

Así pues, el Derecho Penal no viene a ser sino el conjunto de normas que determinan que hechos constituyen delitos y fijan las sanciones que corresponde a esos hombres delictuosos.

El Derecho Internacional.- Se divide en dos ramas: Internacional Público e Internacional Privado. Corresponde en sus dos aspectos el Derecho Internacional, al Derecho Público.

Todas las naciones del orbe se han organizado en Estados soberanos que se rigen de acuerdo con sus leyes; pero no viven aisladas, sino que forzosamente entran en relaciones por razones de convivencia, de intereses comerciales o de cualquier otra orden, que las obliga de una manera forzosa a tener relaciones por medio de sus representantes diplomáticos, adecuando esas relaciones a los fines comerciales o políticos que persiguen, por medio de tratados internacionales, en los cuales se fijan estipulaciones que tienden a resolver todos los conflictos que pueden surgir con motivo de las relaciones antes mencionadas.

Al lado de las relaciones que cultivan los Estados soberanos, surgen otras relaciones en los miembros de esas comunidades con motivo de sus diversas situaciones, a virtud de las cuales tienen que

sufrir forzosamente el impacto o la aplicación de legislaciones diversas, lo que da lugar a frecuentes conflictos entre esas legislaciones, que sólo pueden ser resueltos por medio del Derecho Internacional Privado, que no porque lleve esta denominación, corresponde a la esfera del Derecho Privado, sino que es una rama del Derecho Público, puesto que los conflictos que tienden a dirimir afectan a la soberanía de cada una de esas Entidades.

En cuanto al derecho procesal, éste se ubica dentro del derecho público, ya que corresponde al Estado, como organización política contemporánea, la función de administrar justicia por medio de la jurisdicción.

Derecho Procesal.- Es el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren la existencia de determinada obligación y, en caso necesario, ordenen que se haga efectiva.

1.1.2.- Derecho Privado

Las relaciones que surgen entre los particulares se regulan por el derecho privado; sin embargo, algunas veces el Estado tiene necesidad de realizar determinados actos en los cuales no interviene como soberano sino como sujeto de derechos privados, como sucede en el caso en que teniendo necesidad de comprar un edificio para establecer una escuela celebra con el dueño el contrato de compra-venta respecto de ese inmueble; entonces, esas actividades se norman por el derecho Privado; en esa virtud, este derecho puede definirse como el conjunto de normas que regulan las relaciones que surgen entre los particulares o entre éstos y el Estado cuando éste interviene como sujeto de derechos privados y no como soberano.

El derecho privado se divide en dos ramas:

I.- El Derecho Civil.

II.- El Derecho Mercantil.

El derecho civil en la antigüedad comprendía todo el derecho de la ciudad, pues esto quiere decir, en razón de que el Estado era muy pequeño, ya que no se extendía más allá de los límites de lo que era la ciudad; eran Estados ciudades, como los de la antigua Grecia: Atenas, Esparta, etcétera y lo fué en un principio Roma; pero a medida que ésta se fué ensanchando a virtud de las diversas conquistas que realizó y comprendió otras ciudades y otros pueblos,

el derecho civil se hizo más complejo por abarcar cuestiones que corresponden al derecho público y de ahí surgió la necesidad de hacer la distinción correspondiente a esos derechos.

Actualmente el derecho civil se reduce a regular todas las relaciones que se refieren a las personas, comprendiendo en éstas las físicas y las morales o jurídicas, como las denomina la Escuela Alemana. En tal concepto, el derecho civil comprende el estudio de las personas, el origen o nacimiento de éstas, es decir, cuando principia y cuando termina la personalidad; los atributos de las mismas, su capacidad, su estado civil, el parentesco, la paternidad, el matrimonio y todo aquello que se relaciona con las personas físicas, abarcando también el estudio de las personas morales en cuanto a sus diferencias con las primeras. El derecho civil también abarca lo relativo a los bienes, clasificándolos en muebles, bien sea por su naturaleza o por disposición de la Ley. Regula la fuente de las obligaciones, clasificándolas en personales, reales y de estado civil, y norma los diversos contratos que surgen de las relaciones de los particulares, determinando cuáles son los derechos y las obligaciones que derivan de los diversos contratos según su clasificación

Por último, el derecho civil comprende el sistema sucesorio de los bienes con motivo del fallecimiento de una persona física, clasificando las sucesiones en dos grupos: las testamentarias, cuando hay disposición de última voluntad del autor de la herencia e intestamentarias; cuando no hay esa disposición.

La otra rama del Derecho Privado o sea el derecho mercantil, se

contrase a regular las relaciones que surgen de los actos de comercio, con objeto de facilitar las operaciones mercantiles, en virtud de que las normas y procedimientos del derecho civil son más complicados y dificultan, por lo tanto, la facilidad de los actos de comercio.

Ha surgido el derecho mercantil precisamente para satisfacer esas necesidades, pero en realidad no es sino una rama del derecho civil, porque su estructura fundamental descansa en este derecho, es lo tiene peculiaridades propias que no vienen a significar que sea un derecho autónomo, puesto que en último término, es al derecho civil al que se recurre cuando hay lagunas o deficiencias en el derecho mercantil. Se ha querido estructurar un derecho privado que abarque las dos ramas, o sea el derecho civil y el mercantil y al efecto, se ha creado con motivo de la convención de Ginebra el Código de las Obligaciones. Sin embargo, algunos autores sostienen que el derecho mercantil tiende a su autonomía, porque es difícil armonizar los diversos intereses que persiguen ambos derechos y por otra parte, surgen instituciones propias en el derecho mercantil que no caben dentro de la fórmula conservadora que siempre ha mantenido el derecho civil.

1.1.3.- Derecho Social

La añeja división del derecho en privado y público se ha debilitado ante la creciente intervención del Estado en la vida económica. Más se sigue aceptando como derecho privado al conjunto de normas - para regular las relaciones jurídicas entre las personas físicas/morales en igualdad de circunstancias, producto de los hechos y actos jurídicos generados por ellas que les competen.

Criterio que incluso amplían ordenamientos jurídicos como el Código Civil del Distrito Federal, que en su Exposición de Motivos subraya:

"Es preciso socializar el derecho, porque como dice un publicista: "Una socialización del derecho será un coeficiente indispensable de la socialización de todas las otras actividades, en oposición con el individuo egoísta, haciendo nacer así un tipo de hombre más elevado: el hombre social".(1)

Por su parte el derecho público se integra del complejo normativo que hace posible la existencia del Estado, su fundamentación y - el ejercicio de su autoridad. Para lo cual instrumenta los órganos, procedimientos y mecanismos para cumplir su función jurídica que - le es consustancial como entidad soberana y responsable del desarrollo de los integrantes de la sociedad. Desde otra óptica, a últimas fechas el intervencionismo estatal ha prohijado el llamado derecho social, que descansa en una teoría, doctrina, normatividad y prácticas jurídicas destinadas a proteger a personas o grupos sociales.

(1) MEDINA Cervantes, José. "Derecho agrario". Editorial Harla, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1987. página 18.

Hacemos el estudio del derecho social porque dentro del mismo - se ubica el derecho agrario sustantivo.

No todos aceptan el derecho social como tercer sector en la nueva sistemática, pues arguyen que todo el derecho es social y, por lo tanto, no es justificable hablar de un derecho social para diferenciarlo del público y del privado.

Sin embargo, este término ha sido aceptado dentro de la ciencia jurídica por la mayoría de juristas, en virtud de que la regulación del llamado derecho social es más sensible a las transformaciones - sociales. Nosotros coincidimos con su denominación, puesto que se - hace necesario dar un tratamiento especial a las relaciones desiguales que se dan en sociedad, y el término derecho social aunque no - es el más adecuado, ya que podría llamarse grupal, colectivo, etc., responde a factores de la realidad social. Frecuentemente se menciona al sector social, al público y al privado, lo que implica el expreso reconocimiento del derecho social, en virtud de que cada sector requiere de una especial regulación que, sin separarse de los - principios y valores fundamentales de la ciencia jurídica, pueda -- proporcionar una atención especial a este tipo de relaciones humanas.

Con los anteriores elementos consideramos que el derecho social es el sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igualdad por compensación y la justicia humana.

Son características del derecho social las siguientes:

1. Es un derecho constituido por normas jurídicas que regulan - relaciones entre grupos e individuos desiguales.

2. Predomina en él la aplicación del principio de justicia distributiva que consiste en dar un tratamiento proporcionalmente desigual a los desiguales.

3. Es un derecho disperso que requiere de integración científica, que sólo será posible con la atención de juristas en este importante sector del derecho.

4.- Es un derecho que parte del principio de que los hombres somos desiguales por naturaleza y, por lo tanto, su finalidad es el - logro de la igualdad jurídica por compensación.

Son múltiples los ejemplos a citar para apoyar la inclusión del derecho agrario en el apartado del derecho social. Sólo queremos rubricar que con el ejercicio de las normas jurídicas agrarias el Estado posibilita, además de la protección, y en algunos casos hasta la sobreprotección, la verdadera integración de los hombres del campo a la economía nacional. Quizá en un futuro próximo, con un derecho público mexicano depurado y conformado para las ramas del derecho, como el agrario, su inclusión en ese sector no provoque discrepancia.

1.2.- El derecho procesal agrario dentro de la ciencia del derecho procesal

Hemos señalado que la ciencia jurídica se integra con principios y valores trascendentes válidos en todo tiempo y lugar. En este tema destacaremos los avances más relevantes de la ciencia del derecho procesal aplicables al derecho procesal agrario como una de sus partes.

Es el derecho agrario una parte de la ciencia jurídica que se ubica dentro del derecho social, por lo que se refiere a sus normas jurídicas sustantivas, y dentro del derecho público, tratándose de sus normas de carácter instrumental.

No obstante lo expresado, con frecuencia se analizan las normas procesales agrarias al margen de su ubicación dentro de la ciencia del derecho procesal, lo que ha propiciado confusiones y legislación inadecuada que, sin resolver la necesidad de justicia agraria, ha provocado corrupción, desánimo de la familia del campo y obstrucción a la productividad agropecuaria.

El proceso agrario no puede desvincularse de la teoría general del derecho procesal y de los principios de la ciencia jurídica procesal; su integración es un imperativo inaplazable.

En el tema anterior ubicamos el derecho agrario dentro del con-

texto general de la ciencia jurídica en su doble consideración: sustantiva y procesal. En este tema nos referimos a su lugar dentro - del derecho procesal, aclarando en primer término la terminología procesal.

Consideramos los contenidos fundamentales de la ciencia del derecho procesal; entre ellos vamos a referirnos a los elementos esenciales de todo derecho procesal: la jurisdicción, la acción, el proceso y sus diferencias con el litigio, el juicio, el procedimiento, así como el fin del proceso, la cosa juzgada y demás figuras que -- las relaciones jurídicas humanas han propiciado y que aparecen necesariamente en todo el derecho procesal.

También abordaremos el estudio de los principios procesales, - destacando el aplicable a la legislación procesal agraria y la vinculación de éstos con los sistemas procesales contemporáneos; todo lo anterior con la finalidad de delimitar el marco conceptual de -- nuestro objeto de investigación.

1.3.- La terminología procesal

La facultad de pedir de los órganos jurisdiccionales del Estado la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, con cualquiera de las finalidades a que acabamos de referirnos, recibe el nombre de derecho de acción. El deber correlativo, impuesto a los jueces y tribunales, denominase deber jurisdiccional. Al cumplir tal deber, realiza el Estado una de las funciones fundamentales que le están encomendadas; la de juzgar, o jurisdiccional.

El vínculo que se establece entre los órganos jurisdiccionales y la persona que hace valer el derecho de acción o de defensa, llámase relación jurídica procesal. En su aspecto activo está constituida por las facultades legales de las partes frente a los órganos encargados de la jurisdicción y, en su aspecto pasivo, por el deber jurisdiccional de tales órganos. Se trata, de una relación jurídica compleja; es decir, que no se agota en un solo vínculo normativo, si no que se desenvuelve en una serie de relaciones de derecho, constitutivas del proceso. El derecho procesal es precisamente el conjunto de normas relativas a este último, es decir, al desenvolvimiento de la relación procesal.

El proceso puede tener una fase declarativa y otra efectiva. En su fase declarativa tiende al esclarecimiento de una situación jurídica controvertida o incierta; en su fase ejecutiva, su finalidad consiste en hacer valer, por el empleo de la coacción, determinados

derachos cuya existencia ha sido judicialmente declarada.

El derecho procesal, en el sentido moderno del término, sólo pudo nacer al abolirse el régimen de la autodefensa. En las organizaciones sociales de épocas primitivas la tutela del derecho amenazado o lesionado no correspondía al poder público, sino a los particulares. Cuando éstos se consideraban lesionados en sus derechos, sólo lo disponían, para defenderse, de su propia fuerza física, o de la ayuda del grupo de que formaban parte. El resultado de las contiendas dependía más que de la justificación de las pretensiones en conflicto, de la fuerza bruta de que pudiesen disponer los contendientes.

Para incursionar en el amplio territorio de la ciencia del derecho procesal y dar tratamiento a uno de sus sectores, es necesario precisar la nomenclatura de cada una de sus instituciones.

La principal confusión sobre terminología procesal se ha dado en relación con los conceptos de teoría general del derecho procesal, teoría general del proceso, derecho procesal, proceso, procedimiento, juicio, litigio, etc., confusión que se ha extendido a la legislación y a la jurisprudencia, y en particular a las normas jurídicas instrumentales agrarias, lo que dificulta la realización de la justicia. En consecuencia, precisaremos los principales términos procesales.

1.4.- Elementos esenciales del Derecho Procesal

Las normas procesales del derecho agrario, como toda disposición con ese carácter, deben integrarse plenamente a los avances marcados por la ciencia jurídica y particularmente por la teoría general del derecho procesal.

Dentro de la teoría general del derecho procesal destacan tres elementos esenciales: la jurisdicción, la acción y el proceso que Calamandrei denominó trinomio sistemático; Podetti, trilogía estructural de la ciencia del proceso; y Alcalá Zamora, conceptos fundamentales para elaborar la dogmática procesal.

A continuación citaremos los conceptos que acerca de los elementos esenciales del derecho procesal, emiten algunos distinguidos procesalistas.

En su obra Teoría General del Proceso, el Doctor Cipriano Gómez Lara entiende a la jurisdicción como la función del Estado que tiene por objeto organizar la administración de justicia, estableciendo la estructura necesaria para resolver, en forma imparcial, las controversias y planteamientos jurídicos particularizados, mediante órganos especializados y competentes, y reglas de procedimientos establecidas para la sustanciación de los procesos. ⁽²⁾

(2) Cfr. GÓMEZ Lara, Cipriano. "Teoría general del proceso". Editorial UNAM. 2a. Edición. México D.F., 1980. página 101.

Según el autor James Goldschmidt, al consolidarse la organización del Estado se sintió la necesidad de repeler la autotutela, y de intervenir, como consecuencia, en los conflictos de los particulares. A este fin la jurisdicción estatal se ofreció al principio y más tarde se impuso a los particulares. Sin embargo, transcurrió mucho tiempo hasta realizarse la total sujeción del individuo bajo la jurisdicción estatal y durante esta época de transición se exigía en cada caso una sumisión especial del demandado al fallo del juez⁽³⁾

El profesor universitario Eduardo Pallares, en su excelente Libro Derecho Procesal Civil expone con claridad y precisión lo relativo a la jurisdicción:

"La palabra jurisdicción se deriva de la expresión latina *iudicare*, que quiere decir, declarar el derecho, decir el derecho, con lo cual se hace referencia a la facultad de los pretores romanos que no sólo fallaban y tramitaban los juicios, sino por medio de sus edictos, declaraban el derecho, esto es, tenía una función legislativa de la que ahora carecen los tribunales".⁽⁴⁾

Eduardo Couture, de nacionalidad uruguaya considerado como la más relevante personalidad con que cuenta el procesalismo de habla castellana, en su obra Fundamentos del Derecho Procesal Civil, dice:

(3) Cfr. GOLDSCHMIDT, James. "Teoría general del proceso". Editorial Labor, S.A., 1a. Edición. Barcelona, España. 1983. página 17.

(4) Cfr. PALLARES, Eduardo. "Derecho procesal civil". Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México D.F., 1974. página 72

"La palabra "jurisdicción" aparece en el lenguaje jurídico con distintos significados. Muchas de la dificultades que la doctrina no ha podido superar, provienen de esta circunstancia.

En el derecho de los países latinoamericanos este vocablo tiene, por lo menos, cuatro acepciones: ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia".(5)

Según expresa Luis Dorantes Tamayo en su interesante obra Elementos de Teoría General del Proceso, la finalidad de la actividad jurisdiccional es la de resolver controversias entre partes o, utilizando la terminología de Carnelutti, componer litigios.(6)

El autor español Alcalá-Zamora y Castillo Niceto, uno de los más importantes procesalistas a nivel mundial y forjador de grandes procesalistas mexicanos, en su Libro Proceso, autocomposición y autodefensa; refiriéndose a la jurisdicción escribe:

"La jurisdicción tutela el interés privado surgido de la lesión, mediante la producción de una modificación jurídica que se llama sanción y que el proceso está destinado a llevar a cabo".(7)

- El licenciado José Becerra Bautista, quien ha tenido una continua y ascendente labor como investigador, hasta convertirse, en uno
- (5) COUTURE, Eduardo. "Fundamentos de derecho procesal civil". Editorial Depalma. 14a. Reimpresión. Argentina. 1987. página 28.
- (6) DORANTES Tamayo, Luis. "Elementos de teoría general del proceso" Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México. 1983. página 109.
- (7) ALCALÁ-Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso, autocomposición y autodefensa". Editorial UNAM. 3a. Edición. México. D.F., 1991. página 104.

de los más importantes procesalistas; en su importante Libro El Proceso Civil en México al referirse a la jurisdicción, escribe:

"Jurisdicción es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida. Desde el punto de vista etimológico viene de dos palabras latinas: jus-derecho, y dicere, o sea, decir el derecho". (8)

Los conceptos señalados constituyen asimismo, nuestro punto de vista sobre la jurisdicción, la que conceptuamos como una función amplísima del Estado, que se circunscribe a uno de los fines del mismo, como lo es la aplicación de la justicia. En consecuencia, no limitamos la jurisdicción a resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, como lo señalan algunos autores, sino que la extendemos a la solución de cuestiones jurídicas no litigiosas llamadas por algunos jurisdicción voluntaria y - por otros, procedimiento judicial no litigioso.

El contenido de la función jurisdiccional se amplía y se especifica. Puede haber ejercicio de función jurisdiccional con el sólo objeto de asegurar la observancia del derecho, aun en casos en los que no hay paz alguna que mantener, por cuanto no existe ningún conflicto de intereses entre las partes.

(8) BOCERRA Bautista, José. "El proceso civil en México". Editorial Porrúa, S.A., 7a. Edición. México D.F. 1979. página 5.

De conformidad con este concepto de jurisdicción, el derecho procesal agrario debe configurarse tomando como referencia al Estado que administra justicia. En estricta palabra jurídica no puede haber acción si no se establece la jurisdicción.

En relación con el lugar que la jurisdicción ocupa dentro del Derecho el maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo señala que no se sabe con precisión su encuadramiento, ya sea en la ciencia del derecho procesal o en la del derecho constitucional, lo que deriva de su situación de confluencia, en virtud de que ésta institución debe ser analizada desde los dos ángulos y perspectivas, tomando en cuenta que para el constitucionalista, la jurisdicción es una de las tres funciones del Estado, y que para el procesalista, la actividad del propio Estado, que imparte la función jurisdiccional a través del proceso. (9)

El lugar de la jurisdicción dentro de la ciencia jurídica está en el Derecho Público y en ella participa necesariamente tanto el derecho procesal como el constitucional, considerando que todas las ramas del derecho tienen que ver necesariamente con ambas disciplinas por su carácter general.

Por lo que hace a la acción, en los renglones siguientes veremos lo que escriben los autores que hemos venido consultando:

(9) Cfr. ALCALÁ-Zamora y Castillo, Niceto. obra citada. página - 103.

En la obra del Doctor Cipriano Gómez Lara, Teoría General del - Proceso cuyas sucesivas ediciones suponen la mejor recomendación de su producto; al referirse a la acción, nos ilustra con los siguientes conceptos:

"Es el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional".(10)

De acuerdo a James Goldschmidt, no se reconocía la diferencia - entre acción y derecho. Señala que la distinción data de Windscheid quien, sustituyendo el concepto de la acción por el de la exigencia jurídica, que abarca los derechos relativos y absolutos en el estado de su violación, inició la diferenciación de derecho y acción, - reconociéndose con claridad el carácter público de la acción y su - equivalencia con la exigencia de protección jurídica. (11)

En su libro Derecho Procesal Civil, el maestro de generaciones Eduardo Pallares escribe al respecto:

"La acción procesal es una entidad jurídica de naturaleza diferente del derecho subjetivo que mediante - ella se quiere hacer valer en el juicio".(12)

(10) GOMEZ Lara, Cipriano. obra citada. página 99.

(11) GOLDSCHMIDT, James. obra citada. página 22

(12) PALLARES, Eduardo. obra citada. página 212

Eduardo Couture, importantísimo procesalista de nacionalidad uruguay, escribe al respecto:

"La acción es, en nuestro concepto, el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión".(13)

En su Elementos de Teoría General del Proceso, Luis Dorantes Tamayo, menciona:

"Consideramos que la acción es un derecho, porque correlativamente a ella encontramos una obligación - que es la prestación de la actividad jurisdiccional - por parte del órgano judicial".(14)

Alcalá-Zamora y Castillo, en su obra Proceso, autocomposición y autodefensa, refiriéndose a la acción, señala:

"Del proceso sabemos donde está, pero no lo que es (si una relación o una situación jurídica, etcétera); de la jurisdicción conocemos lo que es, pero no donde está (si en el derecho procesal o en el constitucional) y de la acción ignoramos lo que es (pugna entre las teorías abstractas y las concretas) y dónde está (si en el campo del derecho material o en el del derecho procesal).(15)

(13) COUTURE, Eduardo. obra citada. página 57.

(14) DORANTES Tamayo, Luis. obra citada. página 62.

(15) ALCALÁ-Zamora y Castillo, Niceto. obra citada. páginas 103 y 104.

El licenciado José Becerra Bautista, considerado como uno de los más importantes procesalistas, escribe:

"Mediante el derecho de acción, los sujetos provocan el ejercicio de la función jurisdiccional, para conseguir la satisfacción del interés jurídico protegido por el legislador en su favor, en la norma abstracta".(16)

De los conceptos vertidos por los diferentes tratadistas, podemos mencionar nuestra opinión con respecto a la acción: es el medio de hacer valer ante los tribunales los derechos establecidos por la ley. Es la facultad para provocar la actividad del órgano jurisdiccional en la solución de controversias y problemas jurídicos planteados.

Sobre la acción se ha escrito mucho para explicar su naturaleza sintetizándose todo lo expuesto en dos grandes teorías: la tradicional o clásica y la de la autonomía de la acción. La primera señala que la acción es el derecho sustantivo en movimiento, y la segunda que la acción es independiente del derecho sustantivo.

La acción es uno de los elementos esenciales del derecho procesal que tiene su propia reglamentación y se constituye para hacer valer los derechos consagrados en la Ley, ante los órganos jurisdiccionales y por conducto del proceso que se desenvuelve por una serie de actos de procedimiento.

(16) BECERRA Bautista, José. obra citada. página 1

De conformidad con nuestro concepto de acción, ésta se ha constituido no sólo para solucionar litigios y controversias, sino además para asegurar la observancia del derecho; en consecuencia, no coincidimos con quienes la circunscriben a controversia, excluyendo las pretensiones particulares no sujetas a litigio.

Nos hemos referido a dos de los elementos esenciales del derecho procesal: la jurisdicción y la acción, los cuales se unen, se ponen en contacto a través del proceso.

Especial significado tiene el análisis del proceso, el cual constituye el tercer concepto fundamental de la dogmática procesal y es, el instrumento jurídico que el Estado ha establecido para conducir ante el órgano jurisdiccional la aplicación de las normas generales al caso concreto, por medio de una serie de actos de procedimiento que tienen como fin común la constitución de la cosa juzgada.

El proceso es el conducto por el cual el Estado administra la justicia en forma particularizada ante los órganos jurisdiccionales que el Estado, como organización política contemporánea, ha establecido. El proceso no tiene sentido sin el órgano jurisdiccional

La administración de justicia se realiza aplicando las normas generales a casos concretos; los casos pueden referirse a la observancia del derecho o a la solución de controversias o litigios.

Dentro del contexto del derecho procesal, la aplicación de la norma general al caso concreto se realiza por medio de una serie de

actos de procedimiento que tienen como fin la constitución de la cosa juzgada, lo que difiere de la aplicación de las normas jurídicas de pleno derecho, o las que ya procesadas que no requieren de actos de procedimiento y que por lo general son aplicadas por el Poder - Ejecutivo en ejercicio de sus funciones.

Finalizaremos el presente inciso y al mismo tiempo daremos por terminado este Primer Capítulo de nuestra investigación, con las siguientes definiciones de "proceso".

"Proceso, deriva de procedere que significa en una de sus acepciones, avanzar, camino a recorrer, trayectoria a seguir hacia un fin propuesto o determinado".(17)

"El proceso jurídico, en general, puede definirse como una serie de actos jurídicos vinculados entre sí por el fin que se quiere obtener mediante ellos y regulados por las normas legales".(18)

"Todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso(v. gr., el que se utilice para la extradición). El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto - jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo".(19)

(17) GOMEZ Lara, Cipriano. obra citada. página 112

(18) Ibid. página 112

(19) PALLARES, Eduardo. obra citada. página 99.

CAPITULO SEGUNDO
LA PROPIEDAD DE LA TIERRA COMO FACTOR PARA LA
INTEGRACION DE LA LEGISLACION PROCESAL AGRARIA

- 2.1.- Etapa Precolonial
- 2.2.- Etapa Colonial
- 2.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato
- 2.4.- Etapa de la Revolución
- 2.5.- El Derecho Procesal Agrario en la
Constitución Federal de 1917

2.1.- Etapa Precolonial

En la época precolonial, la desigual distribución de la tierra proveniente de la división de clases, demandaba ya la existencia de normas protectoras de los estratos más bajos de la sociedad indígena.

Los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad individual - el amplio concepto que de la misma llegaron a conformarse los romanos; la facultad de usar, de gozar y de disponer de una cosa, correspondía solamente al monarca.

El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del rey.

Los pueblos de esta época estaban organizados con base en la injusticia social que se reflejaba en la desigual distribución de la tierra; los grandes latifundistas fueron el rey, los nobles y los guerreros.

Los tipos de tenencia territorial, según Orozco y Berra, citado por Lucio Mendieta y Núñez, fueron:

"Tlatocallalli-tierra del rey, Pillalli-tierra de los nobles, Teotlalpan-tierra de los dioses, Mitlchimalli-tierra de los guerreros, Altepetlali-tierra de los pueblos, Calpullalli-tierra de los barrios". (20)

A continuación analizaremos en forma breve, cada una de los tipos de tenencia de la tierra que enumera el Doctor Núñez.

Siguiendo a la Doctora Martha Chávez Padrón en su importante obra "El derecho agrario en México", observamos que entre los aztecas solamente el Señor podía disponer de la tierra como propietario y de esta manera ejercer el derecho de usar, del fruto y de disponer de la cosa. Podía dejar la cosa para sí o repartirla entre los principales. En el primer caso recibían el nombre de Tlatocalli, las del segundo tipo se llamaban Pillalli.

Menciona el Doctor Lucio Mendieta y Núñez en su obra clásica "El problema agrario de México". que el Rey disponía de sus propiedades sin limitación alguna, las podía transmitir en todo o en parte por donación o enajenarlas o darlas en usufructo a quien creyera conveniente; entre las personas a quienes el Rey favorecía dándoles tierras encontramos: a los miembros de la familia real, estos a cambio rendían vasallaje, prestándole servicios particulares; al extinguirse la familia en la línea directa o al abandonar el servicio del Señor por cualquier causa, volvían las propiedades a éste y eran susceptibles de un nuevo reparto. Se prohibía que a los plebeyos, les hicieran donación o enajenación de tierras.

(20) MENDIETA y Núñez, Lucio. "El problema agrario de México". Editorial Porrúa, S.A., 17a. Edición. México D.F., 1981. página 19.

Entre las características fundamentales de la organización del pueblo azteca encontramos las siguientes: Se dividía en dos clases: la clase noble y la clase plebeya. La nobleza era hereditaria y a ella pertenecían las gentes allegadas a la monarquía, de una manera principal aquéllas que habían prestado algún servicio importante en las guerras con las demás tribus, o que habían demostrado superioridad intelectual o de sabiduría. La clase plebeya estaba constituida por la masa del pueblo, por la mayoría de aquéllos que se dedicaban al trabajo rudo del campo, o de otros menesteres de arte a que también eran muy afectos los aztecas.

Ante esta situación, es obvio que las tierras que pertenecían al reino eran indudablemente las de mejor calidad, consistiendo en grandes extensiones de terrenos fértiles y de fácil cultivo, los más privilegiados por la naturaleza. Solamente así se explica la abundancia de elementos de que disponían los reyes aztecas, para sostener la fastuosidad y el lujo de su Corte.

Pillalli, tierras propiedad de los pipiltzin o miembros del grupo dirigente. Dichas tierras podían ser heredadas a sus descendientes, o bien, podían ser otorgadas por el tlatoani como pago por el cumplimiento de cargos administrativos como el de calpixque o recaudador de tributos. Estas tierras las trabajaban los mayeques o calpulleques. De acuerdo a la Doctora Chávez Padrón, eran posesiones antiguas de los pipiltzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la Corona. Es

cribe la autora en consulta que, entre los pipiltzin se contaban - los parientes y allegados del Señor, los principales e hijos de principales, caballeros (tecutli) comendadores (teules) y gobernadores- o caciques (tlatoani).(21)

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, escribe que éstas tierras las trabajaban gentes del pueblo que no eran dueñas de ellas, que eran labradas en beneficio de los señores por macehuales o peones de - campo o bien por renteros que no tenían ningún derecho sobre las - tierras que trabajaban.

Como se puede observar, las tierras de la nobleza eran de buena calidad, puesto que pertenecían a la gente más influyente. Así se - explica la abundancia de elementos de que disponían los nobles aztecas, para sostener la fastuosidad y el lujo de la Corte.

Para efectos de hacer notar la influencia de los sacerdotes en la organización social de los pueblos del ahora llamado Valle de México, cabe mencionar que los mexicas, al principio de su peregrinación, fueron conducidos por sus sacerdotes, quienes compartieron, an dando el tiempo, con los jefes guerreros, el mando de la tribu. Con respecto a las tierras de los sacerdotes, enseguida analizaremos lo que escriben los autores en consulta.

Atendiendo a que la sociedad azteca era una sociedad dividida - en estratos y clases sociales con rangos y privilegios que estable-

(21) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. "El derecho agrario en México". - Editorial Porrúa, S.A., 10a. Edición. México D.F., 1991. - página 148.

cían diferencias muy marcadas entre los distintos grupos, poco a poco una parte de las tierras cultivables pasó, de las manos de campesinos, a las de los sacerdotes o fué adjudicada al templo.

Al referirse a estas tierras, la Doctora Martha Chávez Padrón - les llama Teotlalpan y señala que sus productos estaban destinados a sufragar los gastos del culto religioso. (22)

De acuerdo a lo que escribe el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, - fueron tierras destinadas al sostenimiento de los gastos del culto; se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo. (23)

Podemos concluir mencionando que: bajo las teocracias o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina siguió siendo la misma, pero el producto de su trabajo y los excedentes de su economía ya no beneficiaron directa y principalmente a los campesinos, sino a sus dominadores. Por la misma razón, el acceso a la tierra ya no fué más derecho exclusivo de los campesinos. Poco a poco una parte de las tierras cultivables pasó, de las manos de los campesinos, a las de los guerreros o de los sacerdotes, o fue adjudicada al instituto militar o al templo. La historia nos refiere que el número de sacerdotes que llegó a existir en lo que fué la gran Tenochtitlán, alcanzó una cifra de más de cinco mil individuos. Esta clase sacerdotal se dedicaba exclusivamente al servicio del cul-

(22) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 149.

(23) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 18

to, y a predecir los destinos del pueblo; vivía con la mayor fastuosidad, en contraste con la miseria del pueblo.

Para el desarrollo del tema referente a las tierras de los guerreros durante la etapa prehispánica, empezaremos citando a la Doctora Martha Chávez Padrón:

"Milchimalli, estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra las cuales se llamaban milchimallis o cacalomilli, según la especie de víveres que daban".(24)

Escribe el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, que existían grandes extensiones de tierras las cuales estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña; estas tierras se otorgaban en arrendamiento a los que la solicitaban, o en su defecto eran trabajadas de una manera colectiva por los habitantes del pueblo a que correspondían. Podemos decir que, eran propiedad de una institución tal y como lo fué el ejército.(25)

Todo parece indicar que la tierra que detentaban los jefes militares, tuvieron como origen las tierras de los pueblos conquistados; y al igual que las tierras de la nobleza eran también de buena calidad. De acuerdo a los historiadores, el ejército llegó a constituir una casta y fué una verdadera carga para el pueblo azteca.

(24) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 149

(25) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 18.

Es de advertir que la fuente principal en la conservación de la tierra se hacía conforme al derecho y la principal fuente del derecho azteca fué la costumbre.

Para las medidas agrarias marcaban en sus mapas las superficies de terrenos con cifras referidas al perímetro de los mismos.

Señala Mendieta y Núñez que los magistrados indígenas tomaban en cuenta las medidas marcadas en los mapas, para fallar en los litigios que se suscitaban a propósito de tierras; el interés que representan no es puramente histórico, los jueces españoles los tuvieron en consideración para decidir negocios de tierras en virtud de que muchos pueblos de indios fueron confirmados por los reyes españoles, en la propiedad que disfrutaban, con arreglo a estos mapas.⁽²⁶⁾

La propiedad comunal sólo correspondía a los descendientes de las familias que habitaron los Calpulli, y el crecimiento de la población provocó que estos descendientes sólo tuvieran la posibilidad de poseer tierra al presentarse alguna vacante. Este fenómeno - aunado a la conquista de otros pueblos, originó una gran concentración de indígenas que no tenían derecho a adquirir tierras, formándose así grandes masas de individuos empobrecidos, que hubieran provocado una gran transformación de no haberse interrumpido, por la conquista española, el proceso social dialéctico que se ha dado en casos extremos de opresión.

(26) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 21

2.2.- Etapa Colonial

Con la conquista española y demás acontecimientos que provocaron la iniciación de la etapa colonial, se interrumpió el natural - desenvolvimiento de las instituciones agrarias y sociales que los - pueblos indígenas mantuvieron dando origen a nuevos fenómenos dentro de la configuración nacional.

Durante la etapa colonial, España se apropió de las tierras de indias y ejerció soberanía sobre los territorios y poblaciones conquistadas. En relación con el fundamento de esta soberanía hay varios puntos de vista; unos sostienen que la soberanía española sobre las tierras de indias se deriva de las bulas de Alejandro VI de 1543, que dividieron al nuevo mundo entre España y Portugal; con el fin de resolver el conflicto suscitado entre éstos a causa de los - territorios descubiertos, otros sostienen que el fundamento de soberanía fue el derecho de conquista y otros más hacen referencia al - derecho de prescripción.

Ha predominado la primera de estas tesis, sobre la cual Martha Chávez Padrón escribe:

"La corona Española fundó su derecho de propiedad sobre la Nueva España, tal como se lee en la Ley del 14 de Septiembre de 1519, expedida por Carlos V, en la donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos".(27)

(27) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 155

Independientemente de la validez de los anteriores argumentos, España ejerció amplio dominio sobre las tierras de indias, por lo que se desarrollaron durante la colonia tres tipos de propiedad: a) la pública; b) la de los pueblos indígenas españoles; y c) la privada civil y eclesiástica.

La propiedad pública se constituyó con las tierras realengas - que en México independiente pasaron con el nombre de terrenos baldíos y nacionales. Se llamaron realengas porque pertenecían a la corona española, fueron las tierras que durante la etapa colonial no se transmitieron ni a los particulares ni a los pueblos.

La propiedad de los pueblos comprendió no sólo a los pueblos indígenas, sino también a los pueblos españoles fundados para efectos de colonización. Fue la propiedad comunal de los pueblos indígenas la más respetada por los españoles; sin embargo, ésta sufrió serios ataques, lo que propició que se empezara a legislar para su protección, organizándose como propiedad transmisible sólo por herencia, con las mismas bases que se sustentaron antes de la conquista.

La propiedad comunal de los pueblos se subclasifica según leyes españolas en cuatro clases: el fundo legal, la tierra ejidal, las tierras de repartimiento y los propios.

De acuerdo a la Doctora Martha Chávez Padrón, el fundo legal - era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. El Vi

rrey marqués de Falces, señaló que para el fundo legal debían medir se quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos; en 1687 se aumentó a seiscientas varas la medida y finalmente mediante la Cédula Real del 12 de Julio de 1695 se dispuso que las seiscientas varas se contaran desde el centro de los pueblos, desde la iglesia y no desde la última casa.(28)

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, coincide con los planteamientos de la tratadista citada, y al efecto menciona que los españoles protestaron por las disposiciones dictadas con respecto a las medidas del fundo legal, y se les concedió en Cédula Real del 12 de Julio de 1695 lo siguiente:

"Que la distancia de las 600 varas que ha de haver de por medio de las tierras y sementeras de los indios de esta jurisdicción a la de los labradores, se cuentan desde el centro de los pueblos, entendiéndose esto desde la Iglesia de ellos, y no desde la última casa; y que lo mismo se practique para en quanto a la distancia de las 1,100 varas que ha de haver desde el pueblo a las estancias, que se han de contar del propio modo".(29)

Si tenemos en cuenta lo que escribe Víctor Manzanilla Schaffer, el ejido colonial fue creado por Cédula Real en la que Felipe II, - en Diciembre de 1573, manda que:

(28) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 171

(29) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 66

"Los sitios en que se han de formar los pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes entradas y salidas y labranza y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se resuelvan con otros de españoles".(30)

Para la Doctora Martha Chávez Padrón, el ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, - destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos.

Los ejidos se constituyeron con las tierras que se encontraban a la salida del pueblo, las cuales se destinaban a apacentar el ganado; por otra parte, ya existían en España con el carácter de tierras de uso común, situadas a las salidas de las poblaciones.

Las tierras de repartimiento fueron las que se entregaron a los indios para labranza por disposiciones y mercedes especiales, a las cuales protegió la cédula de 19 de febrero de 1560; dicha cédula señalaba que en los pueblos de nueva creación, los indios continuasen gozando de las tierras que poseían antes de ser reducidas.

Escribe la tratadista Chavez Padrón que, a las tierras de común repartimiento también se les llamó parcialidades o tierras de la comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran. Los propios fueron tierras que poseían los pueblos españoles y los pueblos de indios para cubrir los gastos públicos, para tal efecto los ayuntamientos los daban a censo o los arrendaban a los vecinos del pueblo.

(30) MANZANILLA Schaffer, Victor. "Reforma agraria mexicana". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1977. página 78.

Los tratadistas en materia agraria Víctor Manzanilla Schaffer, Martha Chávez Padrón y Lucio Mendieta y Núñez al referirse al tema, respectivamente escriben:

Víctor Manzanilla Schaffer:

"La Ley Séptima prescribía que del terreno escogido de bía sacarse la extensión necesaria para los solares u banos del pueblo; la extensión propicia para el ejido y la dehesa, así como los propios del lugar". Los propios, o sean terrenos que pertenecían a los municipios no se titularon, pues eran considerados como propiedad colectiva; pero con el desenvolvimiento del sistema mu nicipal pasaron a ser vendidos y adquiridos, finalmente, por los señores españoles y criollos".(31)

Martha Chávez Padrón:

"Propio. Como las anteriores, esta institución era de un antiguo origen español, pero también coincide — con el altepetlalli mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos."(32)

Lucio Mendieta y Núñez:

"Durante la época colonial, tanto los pueblos de — españoles como los de indios, de nueva fundación, pose yeron, por disposición expresa de los reyes, terrenos para cubrir sus gastos públicos. A estos terrenos se — les denominó propios".(33)

- (31) MANZANILLA Schaffer, Víctor. obra citada. página 78.
 (32) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 172.
 (33) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 75.

Podemos clasificar la propiedad privada en civil y eclesiástica y la primera, a su vez, la subdividimos en propiedad indígena y española.

La propiedad privada civil fue una novedad para los indígenas, algunos de los cuales gozaron de ella en forma absoluta. Los reyes españoles hicieron mercedes de tierras a muchos indios que prestaron relevantes servicios a la corona, otros más las adquirieron por medio de compra.

Las fuentes de la propiedad privada en la Nueva España fueron: las capitulaciones de tierras, las mercedes reales, las composiciones, los remates y la usucapión.

Las capitulaciones fueron contratos que hacía el Estado Español con los particulares para la realización de determinada empresa, comprometiéndose el particular a financiar ésta a cambio de ciertas prestaciones si la empresa resultaba exitosa. Hubo capitulaciones de descubrimiento de explotación y de colonización, por medio de las cuales la corona española entregó a los empresarios particulares grandes extensiones de tierras; en las capitulaciones se estableció que el empresario no podía dar tierras a sus acompañantes, lo que dio origen a la peonía y la caballería que constituyeron otras formas de propiedad.

Escribe la Doctora Martha Chávez Padrón, que Felipe II dispuso:

"El término y territorio que se diere por Capitulación, se reparta en la siguiente forma: Sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y el exido competente y dehesa en que puedan pasar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y más otro tanto para propios del lugar; el resto del territorio y términos se hagan cuatro partes: la una de ellas que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo; y las otras tres se repartan en suertes iguales para los pobladores".(34)

En la disposición citada se observa la capitulación a título de un particular; así como el tipo de tierras que tenía un pueblo y de las cuales podemos mencionar que eran de tipo colectivo.

Se llamaba peonía a la que se destinaba, en el reparto, a un soldado infante o peón. Según es de verse en la Recopilación de las Leyes de Indias, se precisó más esta medida, ordenándose que a los soldados o peones se les dieran:

"680 varas cuadradas para edificar sus casas; 1,086 para la huerta; 188,536 para siembra de granos de Europa y 18,856 para el cultivo del maíz".(35)

Se llamaba caballería, a lo que se asignaba a un hombre de a caballo. De acuerdo a la Recopilación de las Leyes de Indias, una caballería es solar de 100 pies de ancho, 200 de largo y todo lo demás como cinco peonías, que serán 500 fanegas de labor para pan de trigo cebada, 50 de maíz, 10 huebras de tierra para huertas, 40 pa-

(34) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 170

(35) MANZANILLA Schaffer, Víctor. obra citada. página 75

ra otros árboles de secadal, tierras, de pasto para 50 puercas de -
vientre, 100 vacas, 20 yeguas, 500 ovejas y 100 cabras.

Las mercedes reales fueron también títulos por los cuales los -
particulares adquirirían grandes extensiones de tierra a cambio de --
que las cultivaran y se asentaran en ellas, dado el interés de la -
corona para que sus súbditos se extendieran por todo el territorio
descubierto.

Escribe el tratadista Víctor Manzanilla Schaffer, que la config-
uración y la apropiación privada de la tierra perteneciente a los -
pueblos vencidos, fueron los primeros actos que realizaron los espa-
ñoles al dar fin a la Conquista; actos que posteriormente, como en
el caso de Hernán Cortés, fueron confirmados por los Reyes mediante
el otorgamiento de mercedes reales. (36)

Las composiciones fueron los arreglos y compras que hacían los
particulares con la corona española para legalizar la posesión de -
tierras realengas. Se estableció esta figura después de haber sido
colonizada la Nueva España, cuando la tierra abandona el poder de -
uso para convertirse en valor de cambio, considerando el interés de
la corona por el ingreso de fondos al erario público.

Por composición debe entenderse, al decir de Víctor Manzanilla
Schaffer:

(36) Cfr. MANZANILLA Schaffer, Víctor. obra citada. págs. 74.

"El sistema mediante el cual estaba en posesión de tierras durante un período de diez años o más, podía adquirirlas de la Corona mediante pago, previo un informe de testigos que acreditara esa posesión y siempre y cuando no hubiese en el otorgamiento un perjuicio para los indios".(37)

Los remates constituyen otra fuente originaria de la propiedad privada y consistían en la facultad del poseedor de tierras realengas para adquirir título, denunciando las tierras poseídas, y ofreciendo en pública subasta su predio y su pago.

La usucapión fue otra fuente generadora de la propiedad privada. Durante la colonia aparecieron disposiciones protectoras de los indígenas contra la voracidad de los adquirentes españoles, que en realidad fueron normas vigentes pero no positivas.

La propiedad de los pueblos indígenas fue reiteradamente atacada por los españoles, que poco a poco fueron invadiendo los territorios de los indígenas por medio de litigios interminables en algunos casos.

España con todo y ser un Estado muy vinculado a la religión en virtud de su desarrollo histórico, se percató de los perjuicios de la amortización de los bienes inmuebles de la iglesia, por ello la autoridad civil prohibió a la iglesia la adquisición de bienes inmuebles, salvo los estrictamente indispensables.

(37) MANZANILLA Schaffer, Víctor. obra citada. páginas 76-77.

Sin embargo, la legislación indiana fue violada reiteradamente no sólo por la iglesia sino por la misma autoridad civil; la iglesia fue adquiriendo grandes propiedades, principalmente por medio de mercedes reales y donaciones, lo que dió lugar al latifundio eclesiástico. La iglesia, en unión con el Estado, concentra grandes recursos mediante tributos especiales llamados diezmos, que la convierte además en financiera de la agricultura.

La propiedad eclesiástica favoreció en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y sustraía del comercio grandes extensiones de tierra.

A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era ya muy grande; llegaron a formar una masa de individuos sin apoyo, favorable a toda clase de desórdenes.

El investigador Víctor Manzanilla Schaffer reafirma lo anterior con las siguientes palabras:

"La Iglesia contaba con diezmos, primicias, obven-
ciones, cánones y censos de diversos tipos. El espíri-
tu eminente religioso que existió en los siglos XVI,
XVII y XVIII favoreció el acrecentamiento del capital
en manos del clero".(38)

Así fue gestándose el gran descontento de la población rural co-
mo la causa más importante de la guerra de independencia.

(38) MANZANILLA Schaffer, Víctor. obra citada. página 80.

2.3.- Etapas de la Independencia al Porfiriato.

Durante esta etapa, que en realidad comprende tres momentos de la historia nacional, se dieron variadas y a veces contradictorias normas procesales agrarias que siguieron postergando la solución al problema del campo, por desatenderse la experiencia de los tiempos.

Miguel Hidalgo y Costilla imprime al movimiento social de Independencia su carácter agrario al decretar por bando de 5 de diciembre de 1810, lo siguiente:

"Por el presente mando a los jueces y justicias — del Distrito de esta capital que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de lo naturales, para que entrán dolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos."(39)

Escribe el Licenciado Víctor Manzanilla Schaffer que posteriormente el gran reformador social, José María Morelos y Pavón, afinó — los conceptos y, con gran madurez de estadista, volvió a reforzar la relación hombre-trabajo, al expresar que más valía poca tierra en manos de quien la pudiera asistir con su trabajo personal, que mucha —

(39) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 193

tierra en manos de una sola persona, trabajada por quienes no eran - sus propietarios. (40)

En 1821 se produce la consumación de la Independencia de México sin favorecer a las grandes masas de campesinos desposeídos; subsistió la injusta distribución de la tierra creada en los periodos pre hispánico y colonial.

La tierra mexicana continuó siendo objeto de lucro personal y lejos de ser una fuente común del bienestar social, libertad e independencia, continuó siendo un mero instrumento de enriquecimiento - ilegítimo y de esclavitud.

El latifundio eclesiástico se siguió desarrollando en tal medida, que hubo necesidad de una Reforma inaplazable; la desamortización de los bienes pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas. El fin fue noble, pero los resultados en materia agraria no fueron halagüeños.

La Ley de 25 de junio de 1856 fue una mala imitación a España - en lo referente a desamortización eclesiástica, después de tantos años de lucha intestinas en México, de la invasión norteamericana y la pérdida de algo más de la mitad del territorio, después de tantos regimenes gubernamentales transitorios, el país se había empobrecido y la hacienda se hallaba en perfecta bancarrota.

Fue entonces cuando imbuidos de todo este ambiente, con los an-

(40) Cfr. MANZANILLA Schaffer, Victor. obra citada. página 84.

tecedentes de Francia y de España y con los esfuerzos como los del doctor José Ma. Luis Mora, el proyecto de ley de don Lorenzo Zavala y la ley del 11 de enero de 1847 de don Valentín Gómez Farías, - el presidente Comonfort y su ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, llegaron a la conclusión de que México no podía mejorar su economía ni sanear su hacienda pública, mientras las cuantiosas riquezas del clero permanecieran estancadas, y expidieron la ley de de amortización de 25 de junio de 1856 que, como veremos más tarde, tuvo serias repercusiones en el reparto de tierra.

Menciona la Doctora Martha Chávez Padrón, que por medio de la ley de 25 de junio de 1856, se obligó a las corporaciones a adjudicar, en favor de sus arrendatarios, las fincas rústicas y urbanas - que mantenían en su poder, por el valor a la renta que en esos momentos pagaban y con un interés no mayor de 6% anual.

Para la tratadista en consulta, la falta de poder de compra de los verdaderos arrendatarios hizo inoperante una elemental reforma agraria, en el sentido de hacer desaparecer las grandes concentraciones de tierra y distribuirlas mejor entre los pequeños propietarios como era la idea reformista de ese tiempo. Otro de los obstáculos que impidieron tal reestructuración, fue el alto grado de fanatismo que mantenía a los campesinos sumidos en amenazas dictadas desde el púlpito, las que habían de reafirmarse, con la determinación papal, en el sentido de declarar excomulgados a todos aquellos que se atrevieran a jurar la constitución liberal juarista. Determinación que culminó con la respuesta del gobierno mexicano de romper relaciones con el gobierno de la ciudad pontificia del Vaticano y de

clarar de facto et jure separada la Iglesia del Estado, lo que hizo disminuir considerablemente los derechos políticos de que gozaban -
año los ministros de los cultos religiosos.

A pesar de que uno de los fines de la ley de desamortización - fue constituir la pequeña propiedad, los efectos que se consiguie--
ron fueron en gran parte contrarios, pues los arrendatarios no se -
atreveron a adjudicarse las propiedades del clero porque, primero no tenían con qué pagar la alcabala ni los gastos que demandaba la expedición de las escrituras; y segundo, porque el clero los amena--
zó con la excomunión que fue superada por los hacendados por medio del repugnante sistema de contentas, que propició que los acaudala--
dos se presentaran como denunciantes y se adueñaran de la propiedad raíz del clero, de suerte que gracias a sus cuantiosas riquezas, los denunciantes quedaron en paz con Dios y el diablo, y la Iglesia ga--
nó dinero, al negociar el levantamiento de la excomunión.

La ley de desamortización, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no obstante las buenas intenciones de los legisladores, estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó plenamente demostrado en los años posteriores.

El proceso desamortizador desembocó en el latifundio y el lati fundismo laicos, creando "una gran masa de desposeídos cuya única - posibilidad de sobrevivencia residiera en la oferta de sus brazos desocupados en un mercado de trabajo cuyas principales directrices

estaban ya en condiciones de establecer las nuevas clases propietarias".

La Constitución de 5 de febrero de 1857 recogió en forma sintética la intención liberal de despojar de una de sus más poderosas armas a la clerecía mexicana. En su articulado absorbió la ley de desamortización de los bienes eclesiásticos, que a la letra dice:

"Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." (41)

Cabe hacer notar que con los efectos ya enunciados de la ley de desamortización y la interpretación que se dió al artículo 27 de la Constitución de 1857, en virtud de las cuales se tuvieron por extinguidas las comunidades indígenas y por consiguiente de personalidad jurídica, los indios se vieron imposibilitados desde entonces para defender sus derechos territoriales, ésta es una de las nuevas causas del problema agrario en México.

A pesar de la intención de la ley de desamortización de no pri-

(41) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 229.

var de sus riquezas al clero, éste en vez de acatarlas utilizaba el producto de la venta de sus bienes para promover una lucha sangrienta en contra del gobierno, ante lo cual éste, se vio precisado a expedir nuevos ordenamientos.

El 12 de junio de 1859 dictó la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, suprimió las órdenes monásticas y prohibió el funcionamiento de comunidades religiosas, cofradías y hermandades. Esta ley sirvió para consolidar la disposición primera, estableciendo que todas aquellas tierras que por dolo o mala fe no hubiesen entrado en propiedad de los arrendatarios conforme a lo dispuesto por la ley de desamortización, automáticamente pasaban al dominio de la nación.

"Las leyes de desamortización y de nacionalización en resumen, dieron muerte a la eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y de masiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapaz para desarrollarla, sino aun para conservarla...." (42)

En 1875, 1883 y 1894, se emiten las leyes de colonización, ocupación y enajenación de terrenos baldíos con las que surgen las compañías deslindadoras.

(42) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 126.

El tratadista Víctor Manzanilla Schaffer nos dice que, el 31 de mayo de 1875, se expidió la ley de colonización que dio origen a las compañías deslindadoras al conceder, en su artículo lo., fracc. IV, a quien mida y deslinda un baldío la tercera parte del mismo.

Esta ley fue ampliada por la ley de colonización del 15 de diciembre de 1883 que autoriza la formación de compañías deslindadoras a las que se les daba hasta la tercera parte de los terrenos habitados para la colonización. "En su capítulo I estableció como base para la colonización del país el deslinda, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos".

En 1894 se dictó la ley de terrenos baldíos que suprime las limitaciones que las anteriores leyes habían impuesto a los colonos para ocupar y adjudicarse la tierra; cesa la obligación para propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tener los poblados acotados y — cultivados cesa la prohibición a compañías deslindadoras de enajenar las tierras que les haya correspondido por comisión.

Las compañías deslindadoras tuvieron como efecto la depreciación de la propiedad agraria y la decadencia de la pequeña propiedad por los despojos consumados y la concentración de grandes propiedades en pocos propietarios, resultando beneficiados los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras.

El partido Liberal, en su programa dado a conocer el 10 de junio de 1906, suscrito por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio J. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia, contiene los principios fundamentales de la Reforma Agraria. En este se decía:

"Que se necesitaba mejorar las condiciones de trabajo, lograrse la equitativa distribución de las tierras, atacarse el acaparamiento de las tierras, mantenerlas en producción y señalar el máximo de propiedad que una persona podía detentar".(43)

Tal es la situación que se presentaba en México, con respecto a las cuestiones política y agraria. Es de observarse que la problemática del campo fue el factor decisivo para el inicio de la Revolución de 1910, al igual que lo fue en la lucha de Independencia, ya que consideramos que en ésta última lucha predominó la participación del campesino, por la situación de explotación que padecía.

(43) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 241.

2.4.- Etapa de la Revolución.

Las ideas agraristas de la Revolución se plasmaron principalmente en el Plan de San Luis, Plan de Ayala, Plan de Pascual Orozco, - Plan de San Pablo Oxtotepec, Plan de Veracruz, Ley Agraria del Villismo.

El Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, formulado por Francisco I. Madero en su artículo 30. Expone:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría 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 tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a quienes los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos".(44)

El Plan de Ayala de noviembre de 1911, formulado por Emiliano Zapata y Otilio Montaño, ordena que los pueblos entren en posesión inmediata de las tierras que les habían sido usurpadas, por hacendados científicos o caciques a la sombra de la justicia venal.

Emiliano Zapata, en desarrollo del Plan de Ayala y de las accio-

(44) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 180.

nes agrarias de sus ejércitos, publicó la Ley Agraria de 28 de octubre de 1915 sus medidas se perfilaban como las más radicales.

Para efecto de crear la pequeña propiedad serán expropiadas todas las tierras del país, mediante indemnización, se declaran de propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la Revolución. A los actuales aparceros o arrendatarios de pequeños predios se les adjudicarán éstos con absoluta preferencia a cualquier otro solicitante.

El Plan de Veracruz fue expedido por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914; en él se establece que:

"Se pondrán en vigor leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras - de que fueron injustamente privados."(45)

Otra Ley Agraria la expedida por Francisco Villa en León, Guanajuato, el 24 de mayo de 1915, en ella se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije. En su artículo 12 establece que:

"Compete a los Estados dictar las leyes que deban

(45) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 265.

regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes, siendo también competencia de los gobiernos de los estados expropiar mediante indemnización dicho excedente".(46)

Vencido por las armas revolucionarias el gobierno del general - Huerta, los jefes de los grupos armados (Carranza, Zapata y Villa) no alcanzaron el acuerdo político que se intentaba plasmar en la Convención de Aguascalientes, reunida en octubre de 1914, por lo que se - reanudó la lucha.

Con el evidente fin de incorporar las masas campesinas a los ejércitos constitucionales, Carranza promulgó la ley del 6 de enero de - 1915, sobre el problema agrario, ley que fue formulada por el diputado Luis Cabrera, quien durante la presidencia de Madero presentó un proyecto legislativo en diciembre de 1912.

La exposición de motivos de esta ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario de México. De todo esto se - deduce la conveniencia de restituir por justicia y dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas,

Los puntos esenciales de la ley son los siguientes:

. Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios si fueron hechas por las autoridades de los estados en contra de lo

(46) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 268.

dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856.

. Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 10. de diciembre de 1870.

. Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales en el periodo de tiempo antes indicado, si con ellos se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

. Se instituye para la resolución de todas las cuestiones agrarias, una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado o territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

Durante la Revolución confluyen no sólo las ideas de los revolucionarios que participan directamente en el movimiento armado; también es pertinente destacar la influencia de los precursores de la Reforma Agraria, entre quienes figuran don Miguel Hidalgo y Costilla, José Ma. Morelos y Pavón, Ponciano Arriaga, Antonio Díaz Soto y Gama, Ricardo Flores Magón y Luis Cabrera.

Ponciano Arriaga destacó también por sus ideas agrarias; es significativo su discurso como diputado ante el Congreso, el 23 de ju-

nio de 1856, en el cual propuso una Ley Agraria que señala como principios, entre otros, que el derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo, y que declara 15 leguas como máximo de posesión de fincas rústicas.

Dentro de todos los planes e ideas agrarias que surgieron durante el movimiento revolucionario de 1910, se presenta como constante la teoría y praxis de la revolución del sur, encabezada por Emiliano Zapata, quien cuestionó a Porfirio Díaz, Madero, Huerta y Carranza; sosteniendo sus postulados agrarios.

Como puede observarse, muchos han sido los puntos de vista sobre la solución del problema agrario antes, durante y después de la Revolución, puntos de vista que en una aproximación a la verdad se plasmaron en el artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, dando lugar a lo que se ha llamado Reforma Agraria.

2.5.- El Derecho Procesal Agrario en la
Constitución Federal de 1917

El 16 de Septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para realizarse en la ciudad de Querétaro, el cual debía reformar la Constitución de 1857 y en particular elaborar el artículo 27. Este artículo es de un contenido amplísimo; regula la propiedad territorial con todas sus implicaciones. Entre sus principios rectores destacan los siguientes:

- La organización política (Estado-Nación) es la propietaria originaria de la tierra y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, 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 ejecutarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

- Impone limitaciones a la propiedad privada.

- Niega a las asociaciones religiosas denominadas iglesias capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellas. Los templos destinados al culto público son propiedad de la Nación, representada por el gobierno federal.

- Restablece la capacidad de las comunidades al señalar que los núcleos 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 hayan restituido.

- Otorga capacidad a los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, así como a los ejidos.

- Reconoce y protege tres formas de tenencia de la tierra: la comunidad, la pequeña propiedad y el ejido.

- Establece una jurisdicción agraria administrativa y fija las bases del proceso agrario.

- Crea las figuras procesales de la dotación, la restitución, y el reconocimiento y titulación de bienes comunales.

- Declara de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se susciten.

- Otorga capacidad a dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas con el requisito de que se les haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad.

- 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 declarar nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Recordemos que una de las causas del movimiento revolucionario de 1910 fue el despojo de tierras y aguas, que históricamente se ha bía dado durante siglos, en contra de los grupos campesinos más deg protegidos, por ello, la Constitución resultante de ese movimiento reivindicador aludió, sin lugar a dudas, entre las múltiples acciones agrarias que contempla el derecho agrario mexicano, para hacer posible los postulados de la reforma agraria, las de restitución, dotación, ampliación, y creación de nuevos centros de población ejidal.

En resumen, el derecho procesal agrario se encontraba - regulado en el artículo 27 constitucional, y así vemos que entre - los conflictos que se podían solucionar a través del proceso agrario, podemos mencionar los siguientes:

- a).- Conflictos sobre la dotación y la ampliación de ejidos;
- b).- Conflictos sobre la restitución de los bienes comunales;
- c).- Conflictos sobre los límites de los terrenos comunales;
- d).- Litigios sobre la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales;
- e).- Litigios sobre la nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables;
- f).- Conflictos sobre la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias;
- g).- Conflictos sobre la nulidad de contratos y concesiones administrativas, etcétera.

CAPITULO TERCERO
EL PROCESO AGRARIO ESTABLECIDO EN LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1970

- 3.1.- Concepto de "Derecho Procesal Agrario"
- 3.2.- La jurisdicción agraria
- 3.3.- Autoridades y órganos que ejercen la jurisdicción agraria
- 3.4.- La acción en materia agraria
- 3.5.- Personas con capacidad para ejercitar la acción agraria
- 3.6.- El proceso agrario
- 3.7.- Principios procesales que predominan en el Derecho Procesal Agrario

3.1.- Concepto de Derecho Procesal Agrario

Antes de penetrar en el amplio análisis del derecho procesal - agrario vigente y sus deficiencias, para completar el diagnóstico, queremos insistir en que el problema de la tenencia y explotación - de la tierra y distribución de sus productos es de carácter científico y técnico, con implicaciones de ciencia política, ciencia jurídica y ciencia económica.

En incisos precedentes hemos señalado los contenidos fundamentales de la ciencia del derecho procesal aplicables al derecho procesal agrario. Aunado a lo anterior, consideramos la experiencia histórica que confrontamos con la realidad.

En este apartado precisaremos el concepto general del derecho - procesal agrario, que nos permite hacer un análisis objetivo de sus características y deficiencias.

El análisis de la normatividad procesal vigente la hacemos sobre la base científica; la adecuación de la norma al derecho está enmarcada en los fines del derecho procesal agrario como ciencia, entre los que podemos destacar: el bienestar y la armonía de la familia - del campo, la autosuficiencia alimentaria del país y, en síntesis, la plena realización de la justicia sobre las relaciones jurídicas derivadas.

El derecho procesal agrario es el sistema de normas jurídicas, principios y valores que regulan las relaciones humanas que se dan con motivo de la realización de la justicia agraria, la integración de los órganos y autoridades jurisdiccionales agrarias, su competencia, así como la actuación de los juzgadores y las partes en la sus tanciación del proceso.

El derecho procesal agrario constituye la parte instrumental - del derecho agrario y estudia la jurisdicción, la acción y el proce so agrario; vinculados a los principios de la ciencia del derecho - procesal.

Analizamos en este apartado las normas e instituciones agrarias de carácter procesal señalando sus deficiencias, que han obstaculizado la justicia agraria para la familia del campo.

Recordemos que para efectos de sistematización, el derecho se - ha clasificado en tres grandes apartados: público, privado y social.

El derecho procesal agrario, como todo derecho procesal, está - ubicado dentro del derecho público, en virtud de que la administra ción de justicia, y como consecuencia la función jurisdiccional, es tá encomendada al Estado, como organización política contemporánea. En efecto, el derecho procesal forma parte del derecho público por- que se refiere directamente a la función jurisdiccional como función del Estado puesta al servicio social, para hacer efectivas sus ins- tituciones jurídicas, sin embargo, desde el punto de vista de sus - normas sustantivas sujetas a aplicación, podemos ubicar el derecho agrario dentro del derecho social.

3.2.- La jurisdicción agraria

La jurisdicción agraria es parte integral de la función jurisdiccional del sistema jurídico mexicano prevista principalmente en los artículos 27, párrafo noveno, fracciones VII, I, XI, XII, XIII, XIV; 104, fracción 1 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2o., de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970, que a la letra dicen:

"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."(47)

Párrafo Noveno:

"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 leyes del Congreso".(48)

"Fracción VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y las aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que - por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea - el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten

(47) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1985. página 66.

(48) Ibid. página 68.

entre dos más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva o será 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.

La Ley fijará el procedimiento breve conforme el cual de berán tramitarse las mencionadas controversias."(49)

"Fracción X.- Los núcleos de la población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesitan, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

Fracción XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- 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 serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen;

(49) Constitución Política. obra citada. página 69.

c).- Una Comisión Mixta compuesta de tres representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen.

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.

Fracción XIII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Quando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen directamente en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente."(50)

(50) Constitución Política. obra citada. página 70.

"Fracción XIII.- La Dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

Fracción XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercerlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".(51)

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

1.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano."(52)

(51) Constitución Política. obra citada. página 71.

(52) Ibid. página 244.

Por lo que hace a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970, en su artículo 2o., se establece lo siguiente:

"La aplicación de esta Ley está encomendada a:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y
- V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine". (55)

En su obra El Proceso Social Agrario y sus procedimientos, la Doctora Martha Chávez Padrón explica que al encontrarnos con los órganos y autoridades agrarias no estamos frente al típico órgano judicial; lo que sucede es que estamos frente a órganos y autoridades agrarias que dependen del Poder Ejecutivo, con un carácter muy especial y a los cuales más que considerárseles como órganos administrativos típicos, debe considerárseles como tribunales especializados. La existencia de éstos es una característica distintiva del Derecho Social. (56)

(55) Ley Federal de Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación de 16 de Abril de 1971. página 16.

(56) CHAVEZ Padrón, Martha. "El proceso social agrario y sus procedimientos". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F. 1976. página 32.

Escribe la Doctora Chávez Padrón que, en muchas ocasiones y esto se contempla en materia agraria, dichos órganos no se encuentran atendidos por profesionales del derecho, sino por personas que en la mayoría de los casos, no han hecho estudios jurídicos; es un hecho que en México, lo relativo a la creación, transmisión, modificación y extinción de derechos agrarios, ha sido atendida por personas noófitas del Derecho.

El licenciado Manuel Hinojosa Ortiz en su Libro Ley Federal de Reforma Agraria comentada, al referirse al artículo 2o., citado, escribe: El artículo no habla de autoridades agrarias; simplemente dice que funcionarios y organismos están encargados de aplicar la Ley. Continuando con su intervención el Licenciado Hinojosa menciona que este precepto suprime la distinción entre órganos y autoridades agrarias, que nació como una saludable reacción contra los abusos de numerosas oficinas, funcionarios y empleados que, sin razón alguna, realizaban actos de autoridad. Tenía, pues, tal distinción, la finalidad de proteger a los campesinos y sus núcleos contra posibles abusos. (54)

Al añadir la idea de que todas las autoridades administrativas del país, actuarán como auxiliares en los casos que la Ley determine. La aplicación de este principio general puede beneficiar mucho a la reforma agraria y a los campesinos; puede servir para movilizar no sólo a las autoridades federales, sino a las estatales y municipales a fin de lograr que se interesen en los problemas de naturaleza agraria y auxilien a las autoridades agrarias.

(54) Cfr. HINOJOSA Ortiz, José. "Ley Federal de Reforma Agraria". - Editorial JUS. 1a. Edición. México. 1977. página 25

3.3.- Autoridades y órganos que ejercen la jurisdicción agraria

En el inciso que precede, mencionamos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional y por el artículo 2o., de la Ley Federal de la Reforma Agraria, son autoridades y órganos agrarios los siguientes que enumeramos y los cuales serán objeto de un breve análisis.

- a).- El Presidente de la República.
- b).- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c).- La Secretaría de la Reforma Agraria.
- d).- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos.
- e).- El Cuerpo Consultivo Agrario.
- f).- Las Comisiones Agrarias Mixtas. (53)

El artículo 8o., de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970 - señala que el Presidente de la República es la suprema autoridad en materia agraria. De acuerdo a la Doctora Chávez Padrón, el Derecho procesal social funda parte de su autonomía en el hecho de que sus autoridades judiciales no son necesariamente profesionales especializados en Derecho Agrario; y nada es más representativo que la autoridad que nos ocupa.

(53) Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S.A., 33a. Edición. México D.F., 1989. página 7.

Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, recordemos que el artículo 2o., de la Ley Federal de Reforma Agraria en su fracción 11, los señala como autoridades agrarias, y por lo que respecta a sus facultades las establece el precepto 9o., y son: recibir las solicitudes agrarias; proveer lo necesario para la substanciación de los expedientes y las ejecuciones provisionales; nombrar y remover a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas y expedir nombramientos a los Comités Particulares Ejecutivos; emitir su opinión en los expedientes de creación de un nuevo centro de población ejidal, y de expropiación; fundamentalmente dictar los mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución, dotación de tierras o aguas, dotaciones complementarias y ampliación de ejidos. (57)

La Secretaría de la Reforma Agraria, toca a esta dependencia del Ejecutivo Federal aplicar la Ley Federal de Reforma Agraria y las demás leyes de la materia, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencias a otras autoridades. Es decir, es quien lleva la responsabilidad de instrumentar las normas rectoras de la reforma agraria. En los marcos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a esta Secretaría conocer de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la organización de ejidos; del fomento de la industria rural ejidal y de sus actividades complementarias, así como el manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos. (58)

(57) Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria. obra citada. página 10.

(58) Cfr. Ibid. página. 11

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, corresponde a esta Dependencia, por lo que hace a la materia agraria la planeación, fomento y asesoría de la producción agrícola, avícola, apícola y forestal en cuanto a los aspectos crediticio, educativo, de control sanitario, de irrigación, etcétera. Así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (59)

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria señala las atribuciones del Titular de la Secretaría. Entre ellas se encuentra la de determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina; el establecimiento en los ejidos o en las zonas aledañas, de campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar, y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país, así como sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas.

Las Comisiones Agrarias Mixtas, la base constitucional para la creación de las Comisiones Agrarias Mixtas, se encuentra consignada en el inciso c) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional, el cual ya fue citado en renglones precedentes por lo que nos remitimos a dicha cita. Las atribuciones de esta Comisión son: substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agra-

(59) Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria. obra citada. página 12.

rios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del ejecutivo local; y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización - de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

El Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano de la Administración Pública Agraria contemplada a nivel constitucional. En efecto, el artículo 27 de la Carta Magna en su fracción XI, inciso b), manifiesta:

"Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

b).- Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen".(60)

El Cuerpo Consultivo Agrario no tiene propiamente facultades ejecutivas ni de decisión, salvo en un caso, siendo en estricto sentido un órgano asesor del Presidente de la República, con atribuciones de revisión, opinión y dictámen. La Ley Federal de Reforma Agra

(60) Constitución Política. obra citada. página 70.

ria establece que este Cuerpo dictaminará sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria.

Como hemos observado, la jurisdicción agraria como función del Estado, está integrada por diversas autoridades y órganos agrarios con diferentes funciones que han motivado que la substanciación del proceso agrario, en su variada modalidad, sea retardado y poco eficaz.

Es obvio que, la solución imparcial de las controversias y planteamientos jurídicos particularizados, no pueden darse en toda su plenitud cuando la responsabilidad de juzgar se diluye en tantas autoridades agrarias.

3.4.- La acción en materia agraria

La acción agraria es la facultad para provocar la actividad de los órganos y autoridades jurisdiccionales con el fin de resolver - controversias y problemas jurídicos planteados.

La jurisdicción agraria, de acuerdo con la actual normatividad jurídica, está encomendada a órganos y autoridades administrativas con función materialmente jurisdiccional.

En cuanto a la relación procesal común esta se concibe como situaciones jurídicas procesales que se suceden unas a otras; la relación procesal inicia su desenvolvimiento con el análisis de si el juez es capaz para conocer del asunto y si las partes tienen capacidad legal para comparecer y estar en juicio; cualesquier defecto en los anteriores supuestos da lugar a excepciones y juicios de previo y especial pronunciamiento.

En materia agraria la interposición de una demanda ante un órgano o autoridad distinta al Gobernador de una Entidad Federativa, sólo da lugar a que la solicitud se remita, mediante oficio, a la autoridad competente respondiendo al principio de la simplicidad y la oficiosidad del juicio social agrario. Respecto del segundo supuesto, no hay actos preliminares para dar entrada a la solicitud dotatoria, analizando previamente la capacidad de la parte actora; ya que no hay formalidad, ni rigorismo, en cuanto a la capacidad para promover o representar en juicio al núcleo de población necesitado.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La pluralidad de los procedimientos agrarios nos hace suponer - variedad en los supuestos de las diversas acciones agrarias. Tienen como común denominador el que todas consideran el binomio hombre-tierra; pero se distinguen en la forma en que consideran dicho binomio. El sujeto de derecho agrario puede ser individual o colectivo. las tierras se distinguen en afectables e inafectables.

Si hay capacidad jurídica en el poblado solicitante, procede la acción intentada por este elemento y se pasa a la revisión del factor tierra para ver si es afectable o inafectable.

Ahora bien, los supuestos específicos de cada acción deberán reflejarse en el procedimiento correspondiente y, si al respecto se encuentra una laguna legal, ésta deberá llenarse atendiendo a los puntos esenciales de la acción. Las principales acciones y sus supuestos son las siguientes: La restitución, en esta acción deberá comprobarse, por ejemplo, la fecha y forma del despojo, para ver si se integra la acción o se trata de un caso de excepción.

En la dotación, se requiere la existencia de un núcleo de población que tenga por lo menos veinte individuos capacitados individualmente y seis meses de residencia anterior a la fecha de la solicitud; se requiere además que no tenga tierras, o no las tenga en cantidad suficiente, y que las haya disponibles o afectables dentro - del radio legal de afectación.

En la ampliación, se necesitará que exista un ejido ya dotado - que todavía tenga un mínimo de diez individuos capacitados y necesitados de tierras, que no tengan parcelas vacantes, ni las haya en los ejidos colindantes, que tengan explotadas totalmente sus tierras y que aún haya tierras disponibles o afectables dentro del radio legal de afectación.

En la creación de un nuevo centro de población agrícola, se requieren veinte individuos capacitados, con sus derechos a salvo en una resolución presidencial, que no haya parcelas vacantes en los ejidos cercanos a su lugar de origen, que no haya más tierras disponibles o afectables dentro del radio legal. y que los solicitantes residan seis meses en el nuevo poblado.

Para el acomodo, se requieren individuos capacitados que no recibieron parcela por no haberla disponible y cuyos derechos quedaron a salvo, o individuos capacitados y que existan parcelas vacantes y disponibles en ejidos colindantes.

Es importante mencionar que existen muchos otros procedimientos que corresponden a acciones agrarias, cada una con su respectivo su puesto, pero sólo nos referimos a las citadas, por considerar que son las más representativas o principales.

3.5.- Personas con capacidad para ejercitar la acción agraria

Las personas individuales con capacidad para ejercitar la acción agraria son las siguientes:

Los campesinos que reúnan los requisitos señalados en el precepto 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Los alumnos que terminen sus estudios en las escuelas de enseñanza agrícola media, especial o subprofesional (artículo 201 de la Ley Federal de Reforma Agraria)

Los peones o trabajadores de las haciendas (artículo 202 de la Ley Federal de Reforma Agraria)

Los pequeños propietarios (artículo 27 constitucional párrafo 9o., fracciones XIV y XV y artículos 297, 350, 446, fracciones VII y X, y 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Los ocupantes y adquirentes de terrenos nacionales (artículos 9, 18, 48 y 70 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, - publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1951.

Los Colonos, según Decreto de 31 de Diciembre de 1962 que derogó la Ley Federal de Colonización del 30 de Diciembre de 1946. Los

Colonos tienen capacidad para seguir ejercitando sus derechos de conformidad con su estatuto jurídico y bajo la vigilancia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los grandes y medianos propietarios de conformidad con la fracción XIV del párrafo 9o., del artículo 27 constitucional y los artículos 253 y 262 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La fracción XIV del párrafo 9o., del artículo 27, en su subpárrafo 2o., señala que los afectados con dotación tendrán el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

El artículo 253 de la Ley Federal de Reforma Agraria concede a los dueños de predios afectados escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener la pequeña propiedad.

De conformidad con el artículo 262 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el grande y mediano propietario en caso de afectación agraria podrá conservar dentro de la superficie localizada como pequeña propiedad: los edificios de cualquier naturaleza, las obras hidráulicas enunciadas en la fracción II, y las cercas de alambre instaladas en terrenos dotados, cuando pertenezcan a los arrendatarios, maderos, etc., así como las que sirvan de linderos entre ejidos y propiedades. (61)

(61) Gfr. Ley Federal de Reforma Agraria, obra citada. página 105

Las personas colectivas con capacidad para ejercitar la acción agraria son: los núcleos de población peticionarios, los ejidos y las comunidades agrarias.

Los núcleos de población peticionarios tienen capacidad agraria según lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, parte final - del párrafo 3o., y las fracciones X y XI, incisos d) y e) del párrafo 9o., así como los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 191, 195, 198 y 199 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Los ejidos tienen capacidad agraria de conformidad con la fracción XI, inciso e) del párrafo 9o., de la Constitución, y los artículos 22, 23 y 48 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las comunidades agrarias tienen capacidad agraria según lo dispone la fracción VII del párrafo 9o., del artículo 27 constitucional y los artículos 191, 22, 23 y 48 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

3.6.- El proceso agrario

El proceso agrario tiene por objeto realizar la justicia agraria, constituyendo armónicamente la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad en explotación con todas sus implicaciones.

El proceso agrario es el instrumento jurídico realizador de la reforma agraria, por lo cual su análisis y renovación debe ser preocupación permanente de todos, especialmente de legisladores y de quienes tienen la responsabilidad directa e indirecta en la actividad agraria.

En este preciso momento es pertinente señalar que, aun cuando es familiar, las fronteras que existen entre el proceso y el procedimiento, lo mismo que la trabazón entre estas dos instituciones jurídicas; creemos necesario establecer la conceptualización que las englobe; el proceso se desarrolla mediante una concatenación de actos y hechos procesales, los cuales tienen una realización formal, espacial y temporal, y que constituyen el procedimiento.

Si trasladamos estos aspectos conceptuales al proceso agrario, entenderemos como tal: al conjunto de normas jurídicas que regulan una serie de actos, lógicamente estructurados, de observancia obligatoria, sancionados por una autoridad administrativa competente, que necesariamente se aplican al ponerse formalmente en ejercicio una acción de naturaleza agraria.

Aceptando las deficiencias e imperfecciones, propias de las circunstancias y variables (histórico, económico, social y políticos), en que se ha desarrollado el derecho agrario, éstas se manifiestan en la parte procedimental. Puesto indispensable que hermana al derecho sustantivo con el adjetivo, para su eficacia y correspondiente vivencia. Sin caer en lo reiterativo, no podemos pasar por alto, que el bien tutelado por el derecho agrario es la propiedad privada rural con fines productivos y por el otro lado la propiedad social - que sirve de sustento a los núcleos de población -ejidos, comunidades y nuevos centros de población- y a sus integrantes los ejidatarios, comuneros y colonos ejidales.

Canalizar las pretensiones jurídico-agrarias de los campesinos, que demandan tierras, aguas y bosques; en el marco de la normatividad agraria; es, o más bien deben ser los objetivos y justificación de los procedimientos agrarios. Sin perder de vista que los procedimientos agrarios no se fundamentan en la igualdad de las partes, el cual es un principio determinante en el proceso civil; sino más bien en el principio proteccionista y tutelar de la clase social campesina. A fin de que ejerciten las acciones agrarias, para que el Estado -de acuerdo con las posibilidades materiales- les otorgue el patrimonio individual, social y común agrario; que sirva de soporte - y actividad permanente de sus quehaceres socio-productivos.

Esto es lo que determina que los procedimientos agrarios, tengan particularidades que los diferencian de otros procedimientos - (en especial el civil) no obstante que el Código Federal de Procedimientos Civiles, funciona en forma supletoria en materia agraria.

3.7.- Principios procesales que predominan en el Derecho Procesal Agrario

Dentro del Derecho Procesal Agrario predominan el principio inquisitivo, de justicia distributiva, tratamiento desigual a las partes; el principio de libertad en el desenvolvimiento del proceso, - el principio imperativo y el principio de la no perención. Estos - principios no son absolutos, tienen sus excepciones; sin embargo, - delimitan y caracterizan el derecho procesal agrario como un sector autónomo de la ciencia jurídica.

El principio inquisitivo otorga al juzgador amplias facultades para impulsar el proceso. Las autoridades agrarias, en su carácter de órganos jurisdiccionales, poseen amplias facultades para desempeñar libremente en la dirección del proceso y en la investigación de los hechos, ya que pueden allegarse todo el material probatorio necesario en la búsqueda de la verdad real que les permita emitir una justa resolución.

Hay casos en los cuales el proceso puede iniciarse de oficio, - por las autoridades agrarias competentes según se desprende de los artículos 274. 276, 325, 326, 327 y 285. Estos casos se presentan - en las dotaciones y restituciones de tierras, bosques y aguas, de - conflictos por límites de bienes comunales (artículo 367), de am---pliación de ejidos (artículo 325), el de nuevos centros de pobla---ción ejidal (artículo 326), y el de dotación complementaria (artícu---lo 285).

La posibilidad de promover de oficio algunos procesos agrarios amplía las facultades del juzgador, lo que constituye una particularidad muy especial del derecho procesal agrario.

Principio del tratamiento proporcionalmente desigual de las partes o de justicia distributiva, considerando que la sociedad se caracteriza por las desigualdades sociales y económicas, el derecho procesal agrario, y con él todo el proceso social, se realiza tomando como punto de partida la desigualdad social para alcanzar como meta la igualdad material o jurídica de las partes, mediante la realización de la justicia distributiva.

De acuerdo con este principio se dan amplias oportunidades procesales a la parte débil del proceso agrario, formada por los grupos de campesinos sin tierra y en particular por los comuneros y ejidatarios.

En general, no es posible aceptar la igualdad de las partes en el proceso agrario porque realmente no son iguales; su aceptación constituiría la ratificación jurídica de la desigualdad; no obstante, hacemos notar que hay casos específicos donde da un tratamiento igual a las partes; como en los conflictos internos de los ejidos y en los juicios de inconformidad, en los conflictos por límites de bienes comunales, pero cabe aclarar que éstos sólo constituyen casos de excepción.

El principio de la libertad en el desenvolvimiento del proceso, de acuerdo con este principio, el órgano jurisdiccional y las partes pueden promover y aportar material probatorio en cualquier tiempo del proceso anterior a la resolución definitiva, con excepción de la llamada segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, regulado por la Ley Federal de Reforma Agraria en los artículos 379 a 390 bajo el rubro "Juicio de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales".

En otros procesos existen fases limitadas con términos preclusivos que ocasionan un desarrollo paulatino del proceso: demanda, contestación, pruebas, alegatos, sentencia, domina el principio preclusivo; si el demandado no contesta la demanda en el término de Ley, se le considera como litigante rebelde y el proceso se sigue en rebeldía, asimismo, si no se presentan pruebas dentro del plazo señalado se pierde el derecho a hacerlo.

Es necesario reconocer que en la práctica no se ha cumplido con la esencia de este principio; su aplicación ha generado anarquía, rezago agrario y una amplitud ilimitada en la duración de los procesos.

El principio imperativo y de jurisdicción forzosa, según este principio, realizada la hipótesis prevista por la norma agraria sustantiva, y conociendo el órgano jurisdiccional, la tramitación es forzosa sin dejar discrecionalidad ni disponibilidad a las partes; en otros procesos, como el civil, opera el principio de la disponibilidad del derecho material controvertido, ya que las partes pueden terminar el conflicto de intereses, por el allanamiento o la

transacción, y pueden también, en algunos casos, escoger el juez - que les resuelva sus diferencias.

El principio de la no perención, el proceso agrario no parece - por la inactividad de las partes y, por lo tanto, no se concibe la caducidad de la instancia, ya que su impulso recae sobre los órga-- nos jurisdiccionales agrarios.

Es importante señalar que, los principios analizados son los - que establece para el procedimiento agrario la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970, la cual fue derogada por la nueva Ley Agraria de 1992.

CAPITULO CUARTO

EL PROCESO AGRARIO EN LA LEY AGRARIA DE 1992. SUS DIFERENCIAS CON EL PROCESO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1970

- 4.1.- Reformas al artículo 27 constitucional
- 4.2.- Nueva Ley Agraria de 23 de Febrero de 1992
- 4.3.- El proceso en la Ley Agraria de 1992
- 4.4.- La jurisdicción agraria
- 4.5.- Autoridades y órganos que ejercen
la jurisdicción agraria
- 4.6.- La acción en materia agraria
- 4.7.- El proceso agrario
- 4.8.- Principios procesales que predominan
en el Derecho Procesal Agrario

4.1.- Reformas al artículo 27 constitucional

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, envió una Iniciativa que re-- forma y deroga algunas disposiciones del artículo 27 de la Constitu-- ción Federal; lo anterior, con base en las facultades que le otorga el artículo 71, fracción 1, de la Constitución Política, la Inicia-- tiva fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el día 7 de Noviembre de 1991. Una vez realizado el proceso legislativo, se aprobaron las reformas y entró en vigor el nuevo artículo 27 de la Constitución Federal.

Por considerar que es de enorme importancia para el objetivo de nuestra Tesis, a continuación nos permitimos transcribir los puntos del nuevo artículo 27 que se encuentran relacionados con nuestra in-- vestigación.

"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 do-- minio 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 impo-- ner a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en benefi--

cio 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 la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

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 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 juicio pericial y 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 de 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 respecto 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.

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 del 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, desde el 1.º 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 periodo 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 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.

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 dediquen 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.

Quando 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, aun cuando, en virtud de la mejora obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Quando 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;

XVII.- El Congreso de la Unión y la Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones - que llegaran 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 debe 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 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 facultó al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dictará 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, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autoridad 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".(62)

Las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben generar condiciones legales de certidumbre y claridad que permitan recuperar el crecimiento de las actividades del campo y elevar el bienestar de las familias campesinas. Pienso que la situación actual en donde el trabajo es mucho y los beneficios pocos no puede mantenerse.

Ahora bien por lo que se refiere al tema de nuestra Tesis que es el relacionado con el proceso agrario, observamos que en la fracción XIX del artículo 27 constitucional se establecen las bases para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Asimismo, se establece la jurisdicción para 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; la jurisdicción será federal.

Es de suma importancia el hecho de que, para los efectos anteriores y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción; de los cuales cabe decir, que ya se encuentran en funciones y es en ellos donde en realidad se lleva a efecto el proceso agrario.

4.2.- Nueva Ley Agraria de 23 de Febrero de 1992

Una vez aprobadas las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, una Iniciativa de Ley Reglamentaria - del artículo 27 constitucional (Ley Agraria).

El debate y el diálogo fueron incorporados en el proyecto de Ley Agraria que fue presentada para reglamentar el artículo 27 constitucional en esa materia; asimismo, la claridad y la sencillez están presentes en la Iniciativa, pues había sido una exigencia de los hombres del campo.

La propuesta de reformas responde a los reclamos de los campesinos, que demandaban el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias, pues, quieren más y mejores oportunidades. Con la Iniciativa se responde a este reclamo con el ofrecimiento de múltiples opciones para la participación activa, al tiempo que recoge y fortalece las características esenciales de comunidades y ejidos.

Con la propuesta se desea ofrecer seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; pues está plenamente comprobado que la seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural, ya que sin la seguridad jurídica en la tenencia, se anulan los esfuerzos de desarrollo y se generan resentimientos.

El Ejecutivo Federal propone nuevas directrices en las disposiciones agrarias y la consolidación de elementos importantes de nuestra tradición legislativa en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y por otro lado, el combate al latifundismo.

Una vez aprobada la nueva Ley Agraria, observamos que en su articulado, establece disposiciones novedosas en relación a los tipos de propiedad existente, facultando a ejidos y comunidades a la libre asociación, tanto en su interior, como con terceros.

Con la nueva Ley Agraria se pretende abrir nuevas oportunidades a la asociación, incluida la participación de sociedades civiles y mercantiles en las actividades agrícolas, ganaderas o forestales.

Estos son algunos puntos importantes que establece la nueva legislación agraria, situación que ha sido criticada por algunos partidos de oposición, que consideran que con la nueva Ley se abre al extranjero una oportunidad para que acapare la tierra, y por otro lado tenemos la posición favorable de algunos partidos políticos, que aseguran que con la nueva legislación agraria, estaremos propiciando el desarrollo del campo mexicano, y por consiguiente el beneficio de grandes masas campesinas.

4.3.- El proceso en la Ley Agraria de 1992

El marco legislativo que establece lo relativo al proceso agrario se encuentra conformado en primer lugar por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en segundo lugar, tenemos a la nueva Ley Agraria, y en tercer lugar, contamos con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

El nuevo artículo 27 constitucional, establece lo relativo a la jurisdicción agraria en su fracción XIX, la cual dada su enorme importancia, enseguida nos permitimos transcribirla:

"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 suscitaren 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".(63)

La Ley establecerá un órgano para la procuración de la - justicia".(63)

(63) Diario Oficial de la Federación, 6 de Enero de 1992. página 6

Por lo que hace a la nueva Ley Agraria, en el Título Décimo establece lo relativo a la Justicia Agraria, y se subdivide en los siguientes Capítulos:

- I.- Disposiciones preliminares;
- II.- Enplazamientos;
- III.- Del juicio agrario;
- IV.- Ejecución de las sentencias;
- V.- Disposiciones generales; y
- VI.- Del recurso de revisión.

Como podemos observar, la nueva legislación agraria sí establece un verdadero proceso agrario, a diferencia de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970 que no establecía un proceso tal y como lo dictan las normas de derecho procesal.

En este momento es necesario precisar que lo relativo al proceso agrario será objeto de un análisis más pormenorizado en el punto 4.8 del presente Capítulo.

4.4.- La jurisdicción agraria

Recordemos que de acuerdo al anterior artículo 27 y a la Ley Federal de Reforma Agraria, la jurisdicción en materia agraria estaba en manos del Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Secretario de la Reforma Agraria, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos y las Comisiones Agrarias Mixtas.

Ahora bien, de acuerdo con la reforma al artículo 27 constitucional, la jurisdicción agraria se encuentra establecida primeramente en la fracción XIX del artículo 27, el cual debido a su importancia enseguida nos permitimos citarlo:

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

La Ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia".(64)

(64) Diario Oficial de la Federación, 6 de Enero de 1992. página 6.

Asimismo, la nueva Ley Agraria en todo su Título Décimo se refiere en forma continua a los Tribunales Agrarios. Y al efecto, nos señala a los Tribunales Unitarios y al Tribunal Superior Agrario.

Como complemento de los dos ordenamientos citados, encontramos a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 26 de Febrero de 1992 en ésta se establece en forma indubitable la jurisdicción en materia agraria, al efecto, el artículo lo., de la Ley en estudio, menciona:

"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".(65)

Tal es a grandes rasgos lo relativo a la jurisdicción en materia agraria. Cabe señalar que, lo relativo a las atribuciones de las autoridades que ejercen la jurisdicción agraria será un tema que desarrollaremos en el siguiente inciso.

(65) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992. página 24.

4.5.- Autoridades y órganos que ejercen la jurisdicción agraria

Continuando con el estudio de la nueva Ley Agraria, observamos que los Tribunales Agrarios se componen de: el Tribunal Superior Agrario y por los Tribunales Unitarios Agrarios.

La integración del Tribunal Superior es de cinco magistrados numerarios y uno de ellos será el Presidente y será nombrado por el propio Tribunal, la duración de su encargo será de tres años con la opción de ser reelecto. La sede del Tribunal será el Distrito Federal.

Las resoluciones del Tribunal serán tomadas por unanimidad o mayoría de votos. Entre sus atribuciones encontramos; dividir a la República en Distritos para establecer Tribunales Unitarios; conceder licencias a los magistrados; determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado; elegir al Presidente del Tribunal; nombrar el personal de los Tribunales Agrarios y resolver todas las cuestiones relativas a la relación laboral del Tribunal; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos; conocer de las denuncias en contra de los miembros del Tribunal; aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales. (66)

(66) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. obra citada. página 91.

Por considerar que son de enorme importancia las atribuciones - del Tribunal Superior Agrario, a continuación, transcribimos el - artículo relativo:

"Artículo 8o.- Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

I.- Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divide 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 se establezca;

III.- Conceder licencias a los magistrados 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;

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 aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;

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

IX.- 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 confieren ésta y otras leyes". (67)

Tales son a grandes rasgos las autoridades que ejercen la jurisdicción agraria, solamente nos resta decir que, la reforma al precepto 27 constitucional, así como a las leyes secundarias como lo son la nueva Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, son a nuestro modo de ver, positivas para la impartición de justicia en materia agraria, pues, con ellas los campesinos tendrán un verdadero proceso agrario.

(67) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. obra citada. páginas 91-92.

4.6.- La acción en materia agraria

De acuerdo a la Doctora Martha Chávez Padrón, la pluralidad de los procedimientos agrarios hacía suponer variedad en los supuestos de las diversas acciones agrarias; asimismo, menciona que el sujeto de derecho agrario puede ser individual o colectivo. ⁽⁶⁸⁾

De conformidad con la antigua Ley Federal de Reforma Agraria, - las principales acciones y sus supuestos eran las siguientes: la - restitución (artículo 27, fracción VIII, de la Constitución Federal, y el artículo 191 de la Ley en cita). La dotación (artículo 27 Constitucional, fracción III, y artículos 195, 196 y 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970). La ampliación (artículos 197, 241 y 325 de la Ley en consulta). La creación de un nuevo centro de población (artículos 198, 242, 244 y 327 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Aunque hay muchos otros procedimientos que correspondían a acciones agrarias, cada una con sus supuestos, nosotros sólo hicimos mención a los anteriores, por considerarlos los principales.

Ahora bien, en la nueva Ley Agraria del 23 de Febrero de 1992, - publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 26 de Febrero de 1992, ya se establece un verdadero proceso agrario y al efecto observamos que quienes pueden ejercer la acción en materia - agraria son:

(68) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 78.

El comisariado ejidal, pues entre sus facultades y obligaciones encontramos la de representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la - asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;

El comisariado de bienes comunales;

El titular de derechos de ejidatario;

Las uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidas por la ley, para el - mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades;

Los individuos que se sientan perjudicados por la asignación de tierras hecha por la Asamblea, y que constituyan un veinte por ciento o más del total de los ejidatarios del núcleo respectivo;

Las sociedades de producción rural;

Los pequeños propietarios.

Tales son a grandes rasgos las personas físicas y morales que - tienen capacidad para ejercitar la acción agraria.

4.7.-El proceso agrario

Escribe la Doctora Martha Chávez Padrón en su obra El Proceso Social Agrario y su Procedimientos, que la demanda, contestación, -notificación, pruebas, alegatos y sentencia, que son los puntos que podemos llamar esenciales del procedimiento, presentan características de simplificación en el proceso social agrario mexicano. Puede decirse que todas las formalidades no sólo simplifican al máximo, -sino que presentan peculiaridades. Los anteriores conceptos se referían al procedimiento establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970. Pero a partir de la publicación de la nueva Ley Agraria del 23 de Febrero de 1992, el proceso agrario quedó regulado de la siguiente forma:

La demanda se presenta por escrito o por simple comparecencia, en éste último caso el tribunal la formulará por escrito. Se emplaza al demandado para que la conteste a más tardar durante la audiencia. El emplazamiento debe contener por lo menos los siguientes requisitos: nombre del actor, su pretensión, y la fecha y hora señalada para la audiencia, que tendrá lugar en un plazo no menor a cinco días ni mayor a diez, contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, se debe advertir que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas. (69)

(69) Ley Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992. página 8.

El plazo para la celebración de la audiencia se podrá ampliar - hasta por quince días más, atendiendo a circunstancias especiales - de lejanía.

El emplazamiento se efectuará por medio del secretario o actuario del tribunal unitario agrario. Y se hará en cualquiera de los siguientes lugares: el domicilio del demandado, su finca, su oficina, el principal asiento de los negocios del demandado, el lugar en que labora el demandado; su parcela, algún otro lugar que frecuente y en el que sea de creerse que se halle y el lugar en donde se encuentre. Todo esto tiene una razón indudable, la necesidad de que - el emplazamiento se entienda solamente con el demandado, en forma - personal.

El demandado contestará la demanda a más tardar en la audiencia, pudiendo hacerlo por escrito o mediante su comparecencia; en este - último caso, el tribunal deberá formularla por escrito.

En la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia es crita o mayor formalidad. Tal como se advierte, se instituye el - principio de oralidad que significa que no es forzoso un trámite de carácter escrito en todos los actos o pasos procesales.

Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria.

Si no se presenta a la audiencia el demandado y se constata que fue debidamente emplazado, se continuará la audiencia, si se presenta durante ésta no se le admitirá prueba alguna si no demostrare el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor. Si el demandado opusiere reconvencción, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después. Se dará traslado al actor para que esté en condiciones de contestar lo que a su derecho convenga y el tribunal diferirá la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el reconvenido esté de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia. Nuevamente se instaura una protección al peticionante o actor ya que el tribunal agrario, debe antes de dictar el auto de radicación, examinar si hay irregularidades, avisando al promovente para que las subsane.

Si al iniciarse la audiencia no se encontrare presente el actor, se le impondrá una multa equivalente al monto de uno a diez días de salario mínimo de la zona de que se trata. Esta es una de las pocas multas establecidas en la Ley Agraria.

Por lo que se refiere a la audiencia, el artículo 185 de la Ley Agraria establece textualmente:

"El tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones:

1.- Expondrán oralmente sus pretensiones por orden, el actor su demanda y el demandado su contestación y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos;

ll.- Las partes se pueden hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar los testigos y peritos y, en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir desde luego;

lll.- Todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo que expongan las partes resultare de mostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia;

IV.- 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;

V.- Si el demandado no compareciere o se rehusara a contestar las preguntas que se le hagan, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la otra parte, salvo cuando se denuestre que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor a juicio del propio tribunal, y

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 lograre la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo. En caso contrario, el tribunal oírá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y enseguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla".(70)

(70) Ley Agraria. obra citada. página 10.

En el procedimiento agrario serán admisibles todas las pruebas, mientras no sean contrarias a la Ley. En consecuencia los medios de prueba serán las establecidas en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

- I.- La confesión;
- II.- Los documentos públicos;
- III.- Los documentos privados;
- IV.- Los dictámenes periciales;
- V.- El reconocimiento o inspección judicial;
- VI.- Los testigos;
- VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII.- Las presunciones."(71)

Observamos que en cierta forma novedosa, se injerta en el procedimiento agrario la prueba de careo, que era privativa del procedimiento penal. Dicho careo puede verificarse entre las partes, entre las partes con los testigos, y entre los testigos entre sí.

Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Es muy importante este dispositivo dado que el verbo "asumir" significa que a cada una de las partes le corresponde la prueba de los hechos en que sustenten sus pretensiones o acciones.

(71) Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa, - S.A., 45a. Edición. México D.F., 1984. página 276.

Si la estimación de pruebas amerita un estudio más detenido por el tribunal del conocimiento, éste citará a las partes para oír sentencia, en un término que no exceda de veinte días contados a partir de la audiencia. Las sentencias se dictarán a verdad sabida, apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estiman debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones. La frase "verdad sabida", la entendemos como la que induce a resolver los casos y pleitos sin atenerse a las formalidades del derecho, si no inspirándose en la equidad y en la buena fe. La palabra "conciencia", la definimos como la facultad moral que distingue el bien y el mal, conocimiento reflexivo y exacto. La motivación legal, es una garantía de seguridad jurídica instituida en el artículo 16 constitucional y concurre con la fundamentación legal para integrar la garantía de legalidad a que tal precepto se refiere.

En los juicios agrarios, la inactividad procesal o la falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses producirá la oaducidad. Lo anterior significa la pérdida de un derecho o facultad por vencimiento de un plazo previsto en la Ley.

Para tratar lo relativo a la ejecución de las sentencias, enseguida nos permitimos citar el artículo 191 de la Ley Agraria:

"Los tribunales agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, - incluidas las de apremio, en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes, sin contravenir las reglas siguientes:

1.- Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a ese respecto."(72)

En primer lugar, observamos que en el primer párrafo se permite que se empleen medidas de apremio. En el Código Federal de Procedimientos Civiles que es el supletorio, se indica:

"Artículo 59.- Los tribunales, para hacer cumplir - sus determinaciones pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

- 1.- Multa hasta de mil pesos, y
- 11.- Auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia".(73)

Por lo que respecta a la fracción 1, podemos decir que, es muy saludable que si se dicta sentencia, y están presentes las partes, el tribunal las interrogue con prudencia sobre la forma en que pueda ejecutarse la resolución final para los efectos de ser eficaz.

(72) Ley Agraria. obra citada. página 12.

(73) Código Federal de Procedimientos Civiles. obra citada. página. 271.

La fracción 11, establece textualmente:

"El vencido en juicio podrá proponer fianza de persona arraigada en el lugar o de institución autorizada para garantizar la obligación que se le impone, y el tribunal, con audiencia de la parte que obtuvo, calificará la fianza o garantía según su arbitrio y si la aceptare podrá conceder un término hasta de quince días para el cumplimiento y aún mayor tiempo si el que obtuvo estuviera conforme con ella. Si transcurrido el plazo no hubiere cumplido, se hará efectiva la fianza o garantía"(74)

Podemos hacer el comentario, de que, si el vencido en juicio - prefiere inconformarse e impugnar la resolución, es evidente que no tendrá porqué proponer fianza alguna, dado que la interposición en tiempo (dentro de los diez días posteriores a la notificación de la sentencia y en forma (con un escrito en donde se expresen los agravios con las razones por las que el tribunal unitario agrario no resolvió conforme al derecho), provocarán que el conflicto se considere sujeto a juicio y por tanto no ejecutable ninguna sentencia hasta que se decida por el Tribunal Superior Agrario, el recurso de revisión respectivo.

Tal es a grandes rasgos, lo relativo al procedimiento agrario - establecido en la nueva Ley Agraria, aparecida en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Febrero de 1992, y especialmente en los artículos 163 al 200.

(74) Ley Agraria. obra citada. página 12.

4.9.- Principios procesales que predominan en el Derecho Procesal Agrario

En los artículos 163 al 200, que componen el procedimiento agrario, establecido en la nueva Ley Agraria decretada el 23 de Febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 26 de Febrero de 1992. Es importante señalar que con el presente procedimiento se terminan algunas deficiencias que contenía la antigua Ley Federal de Reforma Agraria al regular el procedimiento agrario. Con el nuevo ordenamiento en materia agraria se está más apegado al debido proceso legal; existiendo acción, jurisdicción, partes, órganos jurisdiccionales, etc.

Ahora bien, por lo que respecta a los principios procesales que predominan en el actual procedimiento agrario es obvio que son los mismos que predominan en el derecho procesal civil; al efecto, recordaremos algunos de ellos:

Principio de adaptación al proceso, significa que el procedimiento ha de realizarse según la especie.

Principio de adquisición procesal, en donde las pruebas de una de las partes pueden beneficiar a la otra parte.

Principio de consumación procesal, los derechos se extinguen al ser ejecutados.

Principio de contradictorio, las partes deben ser oídas en la -
defensa de sus derechos.

Principio de economía procesal, el proceso ha de desarrollarse
con la mayor economía de tiempo.

Principio de eficiencia procesal, no debe ser en perjuicio del
que lo promueve en defensa o en ejercicio de su derecho.

Principio de eventualidad, las partes deben ejercitar su acción
en el periodo correspondiente.

Principio de igualdad, las partes deben tener en el proceso un
trato igual

Principio de impulsión procesal, las partes deben hacer las pro
mociones necesarias.

Principio de iniciativa de las partes, generalmente la inicia--
ción del proceso corresponde a las partes.

Principio de inmediación, se entiende que sea el mismo juez, el
que conozca de la demanda.

Principio de probidad, al procedimiento se le debe considerar -
como una institución de buena fe.

Principio de oralidad, este principio no es total, pues, tam---
bién existe el principio de prueba por escrito.

Principio de publicidad, las audiencias deben ser públicas.

Principio dispositivo, el ejercicio de la acción procesal está encomendada en sus dos formas: activa y pasiva a las partes y no al juzgador.

Principio de congruencia de las sentencias, consiste en que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis planteada por medio de los escritos de demanda y contestación.

Tales son entre otros, los principios procesales que rigen en el nuevo procedimiento agrario establecido en la Ley Agraria obra de la Iniciativa del Ejecutivo Federal, licenciado Carlos Salinas de Gortari.

CAPITULO QUINTO
ANALISIS COMPARATIVO DEL PROCESO AGRARIO EN
RELACION CON OTROS PROCESOS EXISTENTES EN EL
DERECHO POSITIVO MEXICANO

- 5.1.- Proceso Civil
- 5.2.- Proceso Penal
- 5.3.- Proceso Laboral
- 5.4.- Proceso Administrativo
- 5.5.- Vinculación entre el Derecho Procesal Civil y el Derecho Procesal Agrario

5.1.- Proceso Civil

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que se encuentra vigente, fue expedido el 29 de Agosto de 1932 por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos don Pascual Ortiz Rubio, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 10., al 21 de Septiembre de ese año. En el citado Código se regula un juicio ordinario civil a través del cual se tramitan la generalidad de los litigios o sea todos aquellos litigios que no tengan señalada una tramitación especial. El juicio ordinario civil se caracteriza sobre todo por el hecho de que en él se encuentran claramente diferenciadas y separadas las etapas procesales y porque para cada una de ellas se señalan plazos y términos más o menos amplios. Asimismo, en este Código se establecen los juicios civiles especiales en los cuales se suele abreviar los plazos. Los juicios especiales regulados son los siguientes: El juicio ejecutivo civil; el juicio especial hipotecario; el juicio especial de desahucio; el juicio arbitral; los juicios de tercerías; los juicios de concurso; los juicios sucesorios; el juicio para las controversias familiares, de las controversias en materia de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a habitación.

Por razones que salen de nuestro objetivo fijado, no será posible que realicemos el estudio de cada uno de los juicios enumerados, por lo que únicamente nos referiremos al juicio ordinario. Constituye el juicio regla entre todas las legislaciones procesales y dentro de él se resuelven toda clase de litigios; es el juicio prototipo que ha sido y es el modelo de todos los demás.

Generalmente el proceso civil tiene su origen en el interés particular de las partes las cuales ponen en actividad a los órganos jurisdiccionales para la aplicación de la Ley al caso concreto. Más el juicio ordinario civil, atento al contenido de los artículos 255 a 277, 299 y 300, estructura su procedimiento en la siguiente forma:

- a).- La demanda y la contestación que fijan el debate;
- b).- Periodo de ofrecimiento y admisión de pruebas;
- c).- Término receptivo de pruebas;
- d).- Alegatos y citación para sentencia;
- e).- Apelación;
- f).- Sentencia ejecutoriada
- g).- La vía de apremio. (75)

Por lo que hace a los principios que rigen el proceso civil en realidad, son diversos y múltiples los enumerados por los autores, pudiéndose decir, que son tantos como los criterios que adoptan cada uno de ellos. Enseguida enumeramos los que a nuestro juicio tienen mayor importancia:

- a).- Adaptación al proceso;
- b).- Adquisición procesal;
- c).- Concentración;
- d).- Consumación procesal;
- e).- Contradictorio;
- f).- Convalidación;
- g).- Economía Procesal;

(75) Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Berbera, S.A., 1a. Edición. México. 1990. páginas 363-366.

- h).- Eficacia procesal;
- i).- Eventualidad;
- j).- Igualdad;
- k).- Impulsión procesal;
- l).- Iniciativa de las partes;
- m).- Inmediación;
- n).- Probidad;
- o).- Prueba por escrito;
- p).- Publicidad;
- q).- Subrogación y subsistencia;
- r).- Dispositivo; y
- s).- Congruencia de las sentencias.

a).- Principio de adaptación al proceso, de conformidad con este principio, el proceso ha de realizarse según la especie de que se trata, así por ejemplo, cada juicio ha de tramitarse distintamente según el caso, un juicio de divorcio, un juicio de intestado, un especial de desahucio, etc.

b).- Principio de adquisición procesal, consiste en que las pruebas rendidas por una de las partes pueden beneficiar a todas las demás.

c).- Principio de concentración, por virtud de éste, deben reunirse o concentrarse las cuestiones litigiosas para ser resueltas todas o el mayor número posible de ellas, en la sentencia definitiva.

d).- Principio de consumación procesal, consiste en que por regla general, los derechos y las facultades procesales, se extinguen al ser ejecutadas. Ejemplo, la facultad de contestar la demanda se extingue una vez que se ha contestado.

e).- Principio de contradictorio, según este principio, el tribunal debe dar a las partes la oportunidad de ser oídas en la defensa de sus derechos, y no se viola cuando ellas no aprovechan esa oportunidad.

f).- Principio de convalidación, tiene lugar cuando el acto procesal nulo es impugnado legalmente, es decir queda revalidado tácita o expresamente por la parte que sufre lesión por nulidad.

g).- Principio de economía procesal, significa que el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo, de energía y de costo.

h).- Principio de eficiencia procesal, el proceso no debe producirse en detrimento del que lo promueve en defensa o en ejercicio de sus derechos.

i).- Principio de eventualidad, según este principio, las partes en el proceso deben ejercitar en el periodo correspondiente las acciones, derechos y manifestar los hechos sobre los que pretenden recaiga una decisión judicial, ya que no les será útil hacerlo en periodo distinto.

j).- Principio de igualdad, las partes deben tener en el proceso un trato igual, deben tener las mismas oportunidades para la defensa de sus intereses.

k).- Principio de impulsión procesal, son las partes quienes deben hacer las promociones necesarias en la total tramitación del proceso.

l).- Principio de iniciativa de las partes, por virtud de este -- principio, la iniciación del proceso corresponde generalmente a las - partes y de ninguna manera al juez.

m).- Principio de inmediación, consiste fundamentalmente, en la identidad física del juez con las partes en el proceso, se entiende - que sea el mismo juzgador el que conozca de la demanda.

n).- Principio de probidad, al proceso se le debe considerar como una institución de buena fe y, por lo mismo, no debe ser manejado por las partes con fines contrarios; teniendo los jueces la facultad de - dictar las medidas necesarias para impedir que alguna de las partes - proceda de mala fe.

o).- Principio de prueba por escrito, es el acto escrito que pro- cede de la persona contra la cual se endereza la demanda y el cual ha ce verosímil el hecho alegado.

p).- Principio de publicidad, quiere decir, que las audiencias de berán ser públicas, la misma ley adjetiva prevé las excepciones.

q).- Principio de subrogación y subsistencia de las cargas, según este principio el adquirente de un inmueble en remate judicial, lo ad quiere con las hipotecas y gravámenes que sobre él giran, cuyo monto ha de deducirse del precio que el comprador pague por el inmueble.

r).- Principio dispositivo; el ejercicio de la acción procesal es tá encomendada en sus dos formas: activa y pasiva a las partes y no - al juez.

e).- Principio de congruencia de las sentencias, consiste en que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino ta
bién con la litis planteada por medio de los escritos de demanda, con
testación.

5.2.- Proceso penal

Dentro del mundo del derecho procesal penal, es de suma importancia la opinión del tratadista Manuel Rivera Silva quien en su obra El Procedimiento Penal, señala los periodos en que se divide el procedimiento penal en materia federal así como el procedimiento penal para el Distrito Federal.

Refiriéndose al Código de Procedimientos Penales para el ámbito Federal, nos dice:

"En el artículo 10., se fijan los periodos que abarca el - procedimiento penal federal, señalándose uno de averiguación previa otro de instrucción, el tercero de juicio y el último de ejecución. El primer periodo coincide en todas - sus partes con lo que nosotros llamamos preparación de la acción procesal, y en él se afirma que el contenido de este periodo está en un conjunto de actividades, para establecer si el Ministerio Público ejercita la acción penal".(76)

De acuerdo con Manuel Rivera Silva, la instrucción comprende: las diligencias practicadas con el fin de averiguar la existencia de los delitos y las circunstancias en que se cometieron así como la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculpados. Principia desde el momento en que el detenido queda a disposición de la autoridad judicial y termina cuando el Ministerio Público va a formular conclusiones.

(76) RIVERA Silva Manuel. "El procedimiento penal". Editorial Porrúa S.A., 8a. Edición. México D.F., 1977. página 40.

El tercer periodo, abarca desde que el Ministerio Público formula conclusiones, hasta la sentencia.

Por último, al referirse al periodo de ejecución, estima que no pertenece al procedimiento penal.⁽⁷⁷⁾

Por lo que se refiere al Código Federal de Procedimientos Penales que se encuentra vigente, establece las siguientes fases en que se divide el procedimiento penal:

I.- El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.

II.- El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculcado, o bien en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;

III.- El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculcado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad de éste;

IV.- El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;

V.- El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos;

(77) RIVERA Silva, Manuel. obra citada. paginas 40-41

VI.- El de ejecución, que comprende desde el momento en - que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas; y

VII.- Los relativos a inimputables, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos".(78)

(78) Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, S.A., 41a. Edición. México D.F., 1989. páginas 153-154.

5.3.- Proceso laboral

En la vigente Ley Federal del Trabajo se regulan un juicio ordinario, un juicio especial para los conflictos colectivos de naturaleza económica, un juicio especial para las prestaciones de menor cuantía; esto es, entre otros juicios también de considerable importancia. Nosotros solamente haremos una breve referencia a los mencionados.

a).- El juicio ordinario tiene un carácter preponderantemente oral. Una vez presentada la demanda el juicio se desenvuelve básicamente en tres Audiencias: la de conciliación, demandas y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas; la audiencia de desahogo de pruebas y expresión de alegatos, y la audiencia de discusión y votación del laudo.

b).- El juicio especial para los conflictos colectivos de naturaleza económica tiene un carácter fundamentalmente técnico. Como en el laudo se debe decidir sobre la modificación de las condiciones de trabajo, la parte principal del juicio la constituye el Dictamen que deben rendir los tres peritos designados por la Junta de Conciliación y Arbitraje, en el cual, con base en los estudios económicos, contables y sociales que realiza, dichos peritos deben proponer la solución del conflicto. Presentada la demanda por escrito, el juicio se desarrolla básicamente también en tres audiencias: en la primera, la Junta debe intentar la conciliación de las partes y en caso de no lograrla, escuchará las peticiones y hechos en que aquellas se funden y designará a

los tres peritos que deberán formular su dictamen; formulado éste, - concederá un plazo de 72 horas para que las partes formulen observaciones y en caso de que lo hagan, citará a una audiencia de pruebas en la que se puede interrogar a los peritos; en la tercera audiencia se debe discutir y votar el proyecto de laudo formulado por el auxiliar de la Junta con base en el dictamen de los peritos. (79)

c).- En el juicio especial para las cuestiones de menor cuantía señaladas en el artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo, se ha intentado concentrar todas las etapas procesales en una sola audiencia. Presentada la demanda escrita, la Junta debe citar a las partes a una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, prueba y resolución. Después de la experiencia del juicio de mínima cuantía en materia civil, cabe abrigar serias dudas sobre las posibilidades reales de que el juicio se lleve a cabo de manera efectiva en una sola audiencia. (80)

Actualmente los artículos que encierran las reglas del juicio ordinario en materia laboral corresponden a los números 870 al 891; los cuales integran un Capítulo importantísimo que lleva el título de "Procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje". Por considerar que es una tarea sumamente difícil exponer todos los aspectos del citado juicio ordinario, solamente haremos una breve referencia a éste.

En el Procedimiento Ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, hay una etapa para fijar la litis, demanda, contestación, réplica, dúplica o contra dúplica.

(79) Cfr. Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A., 62a. Edición. México D.F., 1990. páginas 424-425.

(80) Cfr. Ibid. páginas 415-418

Hay una audiencia o etapa para ofrecer pruebas y otras para desahogar las mismas, lo que hace que los trámites y los plazos sean más largos y el procedimiento más complicado y al final se termina el juicio mediante un laudo definitivo que equivale lo que en derecho común es la sentencia definitiva.

Por lo que se refiere a los principios que rigen el proceso ordinario laboral, son diversos y múltiples los enumerados por los autores, al efecto, podemos decir que son tantos como los criterios que adoptan cada uno de los jurisconsultos que se ocupan de este estudio, enseguida enumeramos los que a juicio del Doctor Nestor de Buen, tienen mayor importancia:

a).- Principio dispositivo, en virtud del cual el juicio se debe iniciar exclusivamente a instancia de parte;

b).- Principio de concentración, este se expresa en la acumulación en una sola audiencia, de las tres etapas: conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas. (81)

Para el tratadista Mario Salinas Suárez del Real, los principios del derecho procesal del trabajo, son:

a).- Principio de oralidad procesal, esto es que se requiere la comparecencia de las partes en forma personal o por medio de representante a todas y cada una de las audiencias que componen el proceso ya que si alguna de las partes no asiste personalmente o por conducto de

(81) BUEN, Néstor de. "La reforma del proceso laboral". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México. D.F., 1980. página 91.

sus apoderados, se le considerará perdido el derecho. En la práctica, los tribunales laborales han considerado que aunque la parte comparezca por escrito contestando la demanda y ofreciendo pruebas, presentando éstas por conducto de la Oficialía de Partes, se le tiene por perdido su derecho ya que no estuvo presente en el momento de la celebración de la audiencia. Este principio de oralidad, es privativo del derecho procesal del trabajo. (82)

b).- Principio de celeridad del proceso, significa que debe existir rapidéz, prontitud, en la actividad con que se actúe en el procedimiento del trabajo y se pretende por medio de este principio que en una sola audiencia se resuelva la controversia. Esta premura se desea que beneficie a la clase trabajadora.

c).- Principio de inmediación procesal, quien juzga la conducta y que conoce el proceso, debe ser la misma persona que decida o resuelva; que reciba la demanda, que conozca de las pretensiones reclamadas así como de las defensas que se opongan, que conozca de las pruebas - que aporten las partes y del desahogo de éstas y con todo ello llegue a formarse una convicción respecto del asunto para poder resolverlo.

d).- Principio de informalidad, se pretende simplificar los pasos procesales actuando con sencillez, evitándose expresiones retóricas, pero de ninguna manera nos debe llevar a la ausencia total de formalidades. (83)

e).- Principio de paridad procesal, se debe dar un trato de igualdad a las partes en el proceso, y aunque sean desiguales en esencia -

(82) Cfr. SALINAS Suárez, Mario. "Práctica laboral forense". Editorial Cárdenas, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1980. página 9.

(83) Cfr. Ibid. página 10.

trabajador y patrón se les iguala procesalmente no dando motivos de -
parcialidad para ninguna de ellas.

f).- Principio de impulso procesal, las partes del proceso son las
que impulsan el trámite, ya que en caso contrario existen figuras ju-
rídicas que hacen fenecer el proceso, tal y como sucede con la caduci-
dad.

5.4.- Proceso administrativo

Al iniciar el desarrollo del presente inciso, nos hemos encontrado con una gran diversidad de opiniones acerca del significado de "procedimiento administrativo", el cual se confunde con el significado de "proceso", cabe mencionar que para dilucidar lo referente a dichos conceptos, enseguida analizaremos lo que escriben en sus respectivas obras los tratadistas Andrés Serra Rojas, Jaime Orlando Santofimio y Héctor Fix Zamudio.

Andrés Serra Rojas, nos ilustra con las siguientes palabras:

"El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos y que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin". (84)

Más adelante agrega:

"El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general". (85)

(84) SERRA Rojas, Andrés. "Derecho administrativo". Editorial Porrúa S.A., 8a. Edición. México D.F., 1977 página 261.

(85) Ibid. página 261.

Ahora bien, en lo referente al "proceso" para el autor en consulta, es toda instancia que se siga ante un Juez o Tribunal; siempre y cuando se presente una diferencia entre dos o más partes, en otras palabras, significa que estamos en presencia de un conjunto de actos jurídicos encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.

Finalizaremos la intervención del Doctor Serra Rojas, con la siguiente cita, la cual se refiere al proceso administrativo:

"El proceso administrativo es una forma del proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales se verifica la función administrativa, en forma regular o en controversia sobre su materia".(86)

El tratadista Jaime Orlando Santofimio escribe respecto a los conceptos señalados, lo siguiente:

"Desde el punto de vista de la función administrativa, el procedimiento administrativo sería el procedimiento del ejercicio de la función administrativa, mediante el cual se buscaría materializar los objetivos de ésta". (87)

Agrega el autor en cita:

"La voz proceso, en sentido general, ha sido entendida como el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracteri

(86) SERRA Rojas, Andrés. obra citada. página 271.

(87) SANTOFIMIO Orlando, Jaime. "Acto administrativo". Editorial - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1988. página 59.

zados por su naturaleza eminentemente teológica en la medida en que busca la realización de un fin determinado".(88)

En cuanto al concepto "proceso administrativo", Santofimio nos dice:

"Desde el punto de vista de la función administrativa, el proceso sería aquél acervo de actuaciones coordinadas y debidamente orientadas en el logro de la satisfacción de las necesidades sociales".(89)

Por su parte, al referirse a los conceptos en estudio, Héctor Fix Zamudio, nos hace la siguiente exposición:

"Una ley de procedimiento administrativo radica en la regulación uniforme y precisa de los medios de impugnación interna de los actos y resoluciones administrativos, que se establece no sólo en interés de los particulares afectados, sino también en beneficio de la propia administración".(90)

Refiriéndose al proceso, el Doctor Fix Zamudio señala:

"Se sostiene que la idea del proceso responde a una contemplación teleológica, en tanto que la del procedimiento obedece a un enfoque formalista, de manera que es posible sostener que todo proceso requiere de uno o varios procedimientos, pero que no todo procedimiento tiene carácter estrictamente procesal".(91)

(88) SANTOFIMIO Orlando, Jaime. obra citada. página 59

(89) Ibid. página 59.

(90) Fix Zamudio, Héctor. "Introducción a la justicia administrativa" Editorial El Colegio Nacional. 1a. Edición. México 1983. p.39.

(91) Ibid. página 40.

Continuando con su exposición, el autor en consulta menciona:

"Consideramos que la separación puede hacerse a partir del deslinde que ha formulado la doctrina entre proceso y procedimiento, tomando en consideración que tanto los recursos como el proceso administrativo tienen de común el aspecto formal del procedimiento, se afirma que el procedimiento es tá constituido por las normas que señalan los requisitos ne cesarios para la creación y realización de las disposiciones instrumentales que sirven de medio a la realización del de recho". (92)

Debemos señalar una vez más, que las definiciones ofrecidas acerca de los conceptos: procedimiento administrativo, proceso, y proceso administrativo son una pequeña parte de las numerosas definiciones - vertidas por las diferentes doctrinas. Ahora bien, de las definiciones citadas, cabe hacer el siguiente comentario: ningún procedimiento es ajeno a la finalidad, de tal manera que no puede mencionarse un - procedimiento con el que no se persiga algo jurídico, en otras pala-- bras, el procedimiento es la cadena de conexiones de actos. El proces-- so, es una relación de derechos y obligaciones recíprocos, es decir, una relación jurídica; en otras palabras, es el conjunto de actos in-- terrelacionados entre sí, cuya característica es buscar la realiza-- ción de un fin determinado.

Es importante mencionar que al referirnos al proceso administrati-- vo, queremos decir que, para que pueda hablarse de la existencia de - éste, es necesaria la posibilidad de deducir pretensiones fundadas en derecho administrativo ante órganos imparciales e independientes de - la administración activa.

(92) FIX Zamudio, Héctor. obra citada. página 40.

Pasemos ahora a hablar del recurso administrativo, el cual para algunos autores constituye una impugnación dentro de la esfera administrativa, a través de la cual el particular afectado puede oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, por conducto de un procedimiento en que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior decide la controversia respectiva.

En nuestro ordenamiento mexicano, podemos observar que precisamente por la ausencia de leyes federales o de carácter local sobre el proceso administrativo, la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha producido un desorden.

En 1971, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa.

El juicio que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo acoge el principio de la oralidad. Su tramitación queda sujeta a términos expeditos, y prescinde además, en la medida de lo posible, de formalidades.

La sentencia que dicta el Tribunal puede anular los actos impugnados, por: incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no aplicación de la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

5.5.- Vinculación entre el Derecho Procesal Civil y el Derecho Procesal Agrario

Antes de iniciar el examen de la vinculación entre el Derecho - Procesal Civil y el Derecho Procesal Agrario, conviene recordar que ambos procesos tienen como fuente primordial a la Constitución Política de 1917. Sin poder profundizar en las diversas normas constitucionales que orientan el derecho procesal mexicano, y a reserva de aludir a algunas de dichas normas al mencionar las fuentes de cada una de las ramas procesales en estudio, debemos destacar cuatro preceptos constitucionales de suma importancia para los procesos en análisis.

En primer lugar, debemos mencionar el artículo 17 constitucional que prohíbe la autotutela y dispone que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fija la Ley.

En segundo lugar, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución establece el derecho fundamental que todo sujeto de derecho tiene de no poder ser privado de sus derechos, sino mediante un proceso, seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Se trata, como puede observarse, de uno de los preceptos más importantes del ordenamiento jurídico mexicano, ya que consigna la llamada garantía de audiencia o derecho fundamental de defensa en juicio.

En tercer lugar, el artículo 13 constitucional prohíbe el establecimiento y funcionamiento de tribunales extraordinarios (especiales).

Y, por último, el artículo 16 establece el deber de todos los órganos de autoridad -incluyendo a los juzgadores- de fundar y motivar legalmente todos sus actos que impliquen alguna molestia o afectación, así sea provisional, en los derechos de las personas.

Una vez señalado lo anterior, que pensamos es importante para el tema en desarrollo, enseguida entramos al punto clave de nuestro objetivo (la vinculación entre el derecho procesal civil y el derecho procesal agrario).

Recordemos que el derecho procesal civil regula el proceso destinado a solucionar litigios de carácter civil, que afectan fundamentalmente a los particulares. Entre tales litigios podemos mencionar los concernientes a la propiedad privada y en general a los derechos reales, así como los relativos a la nulidad, cumplimiento o rescisión de contratos civiles -particularmente de arrendamiento, de compraventa, de fianza, de obra, de prestación de servicios, etc, y en general a las obligaciones civiles. También quedan comprendidos los litigios o asuntos referentes a las sucesiones o transacciones del patrimonio de personas fallecidas y los concursos o liquidaciones del patrimonio de personas no comerciantes declaradas insolventes.

Ahora bien, por lo que se refiere al proceso civil observamos - que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal - contiene numerosas disposiciones generales y especiales sobre los - principales actos a través de los cuales se desenvuelve el proceso. Así, por un lado, contiene disposiciones generales sobre las condiciones de forma, tiempo, lugar y contenido de los actos procesales en general, y por el otro, establece algunas reglas sobre los requisitos particulares de determinados actos procesales: tanto de los - actos procesales de los tribunales, ya sean de decisión (clases y - requisitos de las resoluciones judiciales), de comunicación (exhortos y despachos) o de documentación (a cargo y bajo la autorización generalmente del secretario de acuerdos); como de los actos procesales de las partes, ya sean de petición u obtención (demandas, contestaciones y promociones), de prueba (proposición y preparación) y de disposición (desistimiento o allanamiento), y en fin, de los actos procesales de los terceros, ya sean de prueba o, en general, de colaboración.

Por la naturaleza y la extensión de la presente investigación, - no podemos analizar todas estas disposiciones generales y especiales. Asimismo, es importante mencionar que de acuerdo a la nueva - Ley Agraria del 23 de febrero de 1992, la regulación del proceso en materia agraria tendrá cierta similitud con el proceso civil, situación que en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970 no se daba, - pues cabe recordar que la Ley no establecía un juicio ordinario, sino numerosos juicios especiales para cada uno de los diversos conflictos agrarios. Debemos indicar que la regulación de dichos juici-

cios es sumamente detallada —y en no pocas ocasiones complicada— en la mencionada Ley, ya que se da intervención a diversos órganos y organismos del Estado, tanto federales como locales, y se establecen diversas instancias. Por último, en tales juicios las etapas procesales no se encontraban rígidamente separadas.

Afortunadamente con la expedición de la Nueva Ley Agraria, podemos decir que ya se establece un proceso que cumple con los requisitos de un verdadero juicio.

En resumen, el proceso agrario está estrechamente relacionado con el proceso civil, considerando la unidad esencial de todo el derecho procesal que como núcleo central está investido de lineamientos fundamentales, de los cuales participan todos los sectores del derecho procesal, como el proceso civil, fiscal, penal, laboral, mercantil, agrario, etc., mismos que se han diferenciado entre sí en lo secundario pero siempre conservando su vinculación con el núcleo central.

Pensamos que el proceso agrario presenta algunas líneas esenciales y comunes en torno al proceso civil, situación que de acuerdo a nuestro modo de pensar es benéfica para los sectores sociales del campo mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es el derecho agrario una parte de la ciencia jurídica que se ubica dentro del derecho social, por lo que se refiere a sus normas jurídicas sustantivas, y dentro del derecho público, tratándose de sus normas de carácter instrumental.

SEGUNDA.- No obstante lo expresado, con frecuencia se analizan las normas procesales agrarias al margen de su ubicación dentro de la ciencia del derecho procesal, lo que había propiciado confusiones y legislación inadecuada que, sin resolver la necesidad de justicia agraria, provocaba corrupción.

TERCERA.- La derogada Ley Federal de Reforma Agraria, establecía a la magistratura agraria de la manera siguiente: la magistratura agraria se localizaba en el Poder Ejecutivo. Existían tantos órganos con funciones de autoridad como órganos de carácter consultivo cuyos actos por excepción pueden estar revestidos de coercitividad (Cuerpo Consultivo Agrario). Había magistrados de primera instancia (Gobernadores), de segunda instancia (Presidente de la República) o de única instancia (el propio Presidente de la República y las Comisiones Agrarias Mixtas).

CUARTA.- Existen órganos unitarios (Presidente y Gobernador) y órganos colegiados (Cuerpo Consultivo Agrario y Comisión Agraria Mixta). Los magistrados agrarios podían ser legos, pues no era requisito para ejercer la función el que no sean peritos en derecho. Existen órganos y autoridades agrarios de orden local (Gobernador), de carácter mixto (Comisiones Agrarias Mixtas) y de orden federal (Presidente de la República).

QUINTA.- Desde un punto de vista técnico los órganos mencionados no pueden ser considerados tribunales porque no están estructurados como tales, están sujetos a la relación jerárquica que da cohesión y unidad a la Administración Pública Federal, y no gozan de las garantías judiciales clásicas (independencia para dictar sus resoluciones, carrera judicial, autonomía presupuestal y administrativa, inamovilidad o periodo de funciones, etcétera).

SEXTA.- Para terminar con la situación de la incorrecta administración de justicia agraria (por no contar con órganos dotados de jurisdicción), el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Reformas al artículo 27 constitucional, la cual una vez concluido su proceso legislativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Enero de 1992. Estableciéndose en la fracción XIX del citado artículo, las bases para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

SEPTIMA.- Asimismo, se establece la jurisdicción para 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; cabe decir que, la jurisdicción será Federal.

OCTAVA.- Es de suma importancia el hecho de que, para los efectos anteriores y, en general, para la administración de justicia agraria, la Ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción; de los cuales cabe decir, que ya se encuentran en funciones y es en ellos donde en realidad se lleva a efecto el verdadero proceso agrario.

NOVENA.- Una vez aprobadas las reformas al artículo 27 constitucional, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, una Iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Agraria), la cual una vez terminado el proceso legislativo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Febrero de 1992. En el mismo Diario Oficial fue publicada la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

DECIMA.- Por lo que hace a la nueva Ley Agraria, en el Título Décimo establece lo relativo a la Justicia Agraria, y se subdivide en los siguientes Capítulos:

- I.- Disposiciones preliminares;
- II.- Emplazamientos;
- III.- Del juicio agrario;
- IV.- Ejecución de las sentencias;
- V.- Disposiciones generales; y
- VI.- Del recurso de revisión.

Para finalizar la presente investigación, solamente nos resta decir que, observando la nueva legislación en materia agraria (precepto 27 constitucional, Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y las Leyes Complementarias). En la actualidad si se encuentra establecido un verdadero proceso agrario tal y como lo dictan las normas de derecho procesal.

BIBLIOGRAFIALIBROS

- 1.- ALCALA-Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso, autocomposición y autodefensa". Editorial UNAM. 3a. Edición. México D.F., 1991
- 2.- BECERRA Bautista, José. "El proceso civil en México". Editorial Porrúa, S.A., 7a. Edición. México D.F., 1979.
- 3.- COUTURE, Eduardo. "Fundamentos de derecho procesal civil". -- Editorial Depalma. 14a. Reimpresión. Buenos Aires, Argentina. 1987.
- 4.- BUEN, Néstor de. "La reforma del proceso laboral". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1980.
- 5.- DORANTES Tamayo, Luis. "Elementos de teoría general del proceso". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1983.
- 6.- CHAVEZ Padrón, Martha. "El proceso social agrario y sus procedimientos". Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. México D.F. 1976.
- 7.- CHAVEZ Padrón, Martha. "El derecho agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., 10a. Edición. México D.F., 1991.
- 8.- FIX Zamudio, Héctor. "Introducción a la justicia administrativa". Editorial El Colegio Nacional. 1a. Edición. México D.F. 1983.
- 9.- MANZANILLA Schaffer, Víctor. "Reforma agraria mexicana". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1977.
- 10.- MEDINA Cervantes, José. "Derecho agrario". Editorial Harla, - S.A., 1a. Edición. México D.F., 1987.
- 11.- MENDIETA y Núñez, Lucio. "El problema agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., 17a. Edición. México D.F., 1981.

- 12.- GOLDSCHMIDT, James. "Teoría general del proceso". Editorial - Labor, 1a. Edición. Barcelona, España. 1983.
- 13.- GOMEZ Lara, Cipriano. "Teoría general del proceso". Editorial UNAM. 2a. Edición. México D.F., 1980.
- 14.- HINOJOSA Ortiz, José. "Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial JUS. 1a. Edición. México D.F., 1977.
- 15.- SANTOFIMIO Orlando, Jaime. "Acto administrativo". Editorial - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1988.
- 16.- PALLARES, Eduardo. "Derecho procesal civil". Editorial Porrúa S.A., 5a. Edición. México D.F., 1974.
- 17.- RIVERA Silva, Manuel. "El procedimiento penal". Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición. México D.F., 1970.
- 18.- SALINAS Suárez, Mario. "Práctica laboral forense". Editorial Cárdenas, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1980.
- 19.- SERRA Rojas, Andrés. "Derecho administrativo". Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición. México D.F., 1977.

LEGISLACION

- 20.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a.- Edición. México D.F., 1985.
- 21.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., 94a. Edición. México D.F., 1992.
- 22.- Ley Federal de Reforma Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de Abril de 1970.
- 23.- Ley Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de Febrero de 1992.

- 24.- Decreto de Reformas al artículo 27 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de Enero de 1992.
- 25.- Ley Orgánica de la Tribunales Agrarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de Febrero de 1992.
- 26.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa, - S.A., 45a. Edición. México D.F., 1984.
- 27.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. - Editorial Bebers, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1990.
- 28.- Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, - S.A., 41a. Edición. México D.F., 1989.