

308409
11



UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

"LA NATURALEZA JURIDICA DE LA JUSTICIA
AGRARIA Y LA PROCURACION DE JUSTICIA
EN EL CAMPO MEXICANO."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARCO POLO DE LA CRUZ HERNANDEZ

ASESOR: LIC. REBECA Y. VELAZQUEZ LEON



MEXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA LICENCIATURA
EN DERECHO DE LA UNIVERSIDAD LATINA S.C.,**

Por medio de la presente le hago de su conocimiento que una vez analizada de manera minuciosa y detallada la tesis intitulada "La naturaleza jurídica de la justicia agraria y la procuración de justicia en el campo Mexicano", la cual presenta el alumno **MARCO POLO DE LA CRUZ HERNÁNDEZ**, con número de cuenta 94860175-4, con la finalidad de obtener el título de Licenciado en Derecho, dicho trabajo reúne tanto los requisitos de fondo y forma como aquellos que se consideran necesarios para tenerlo aprobado conforme al reglamento como un trabajo satisfactorio de acuerdo a los lineamientos establecidos por nuestra honorable casa de estudios.

Por tal motivo, no existe por mi parte inconveniente alguno en externar mi voto particular de aprobación a la obra de investigación en comento, solicitado a Usted se sirva continuar con el trámite que aplica a estos casos.

Sin otro particular, reitero a Usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración

ATENTAMENTE
México D.F., a 13 de diciembre de 2001



LIC. REBÉCA Y. VELAZQUEZ LEON
CATEDRÁTICA DE DERECHO AGRARIO



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México, 25 de Abril de 2002.

**C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN
E INCORPORACIÓN DE ESTUDIOS DE LA UNAM
P R E S E N T E:**

El **C. DE LA CRUZ HERNÁNDEZ MARCO POLO** ha elaborado la tesis profesional titulada **“La naturaleza jurídica de la justicia agraria y la procuración de justicia en el campo Mexicano.”**, bajo la dirección de la Lic. **REBECA YOLANDA VELÁZQUEZ LEON**, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE

“LUX VIA SAPIENTIAS”

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ

DIRECTORA TÉCNICA

LICENCIATURA EN DERECHO

CAMPUS SUR

A MIS PADRES: QUIENES MEDIANTE SU EJEMPLO, APOYO, CONFIANZA, AMOR Y CONSEJOS, ME IMPULSARON AL LOGRO DE UNA META MÁS. A ELLOS MI CARÍO INALCANSABLE

A MIS HERMANOS: QUIENES CON SU APOYO Y CARÍO, ME MOTIVARON A LOGRAR UNA DE MIS METAS, ESPERANDO QUE ESTOS A SU VEZ LOGREN LAS METAS QUE SE PROPONGAN.

A MI ESPOSA VERÓNICA: QUIEN CON SU INFINITO AMOR, APOYO INCODICIONAL Y COMPRENSIÓN, HA SIDO DE ILIMITADO VALOR, PARA LOGRAR ESTE GRAN OBJETIVO, PARA ELLA MÍ ETERNO AMOR.

A MI HIJO MARCO EMILIANO: QUIEN CON SU LLEGADA LOGRO DARMÉ MOTIVO SUFICIENTE, PARA LOGRAR SER ALGUIEN EN ESTA VIDA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**A EL LICENCIADO VICTOR MANUEL FRUTES SALAS QUIEN
CON SU GRAN APOYO PUDE FINALIZAR ESTE PROYECTO EN
MI VIDA, PARA EL TODO MI RESPETO Y GRATITUD.**

**A MIS AMIGOS: QUINES CON SUS CONSEJOS Y APOYO
LOGRARON QUE YO PUDIERA CONCLUIR ESTE PROYECTO,
ESTO TAMBIÉN ES PARA LOS QUE YA NO ESTAN.**

**A LA LICENCIADA REBECA Y. VELAZQUEZ LEON, POR SU
ASESORAMIENTO Y GUIA, PARA LOGRAR LA CULMINACIÓN
DE ESTE TRABAJO, MI ETERNA GRATITUD.**

**A MIS MAESTROS Y A MI FACULTAD UNIVERSIDAD LATINA
S.C., QUIENES ME TRASMITIERON SUS CONOCIMIENTOS Y
ME RECIBIERON EN SUS AULAS, FORMANDO CON ESTO UN
HOMBRE DE PROVECHO PARA EL BENEFICIO DE ESTE PAIS.**

**“LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA
JUSTICIA AGRARIA Y LA PROCURACIÓN
DE JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO.”**

"LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA JUSTICIA AGRARIA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO"

INTRODUCCION

CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL.

1.1 Definición de Naturaleza Jurídica.	1
1.2 Definición de Justicia:	6
1.2.1. Definición de Justicia dentro del esquema general de la Filosofía del Derecho.	6
1.2.2. Tipos de Justicia:	8
a) Justicia Conmutativa.	9
b) Justicia Distributiva.	12
c) Esclarecimientos complementarios de la Justicia.	15
1.3 Algunos postulados universales de la justicia.	17
1.4 Acceso a la Justicia Agraria.	19

CAPITULO 2. BREVE ANALISIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

2.1 El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	23
2.2 El problema agrario en la época de la Revolución y el nacimiento de la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915.	29

2.3 El artículo 27 Constitucional de 1917.	35
2.4 La creación de la Procuraduría Agraria.	74
2.5 Surgimiento de los Tribunales Agrarios.	76

CAPITULO 3. LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA AGRARIA EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.

3.1 Competencia y atribuciones del Tribunal Superior Agrario y del Tribunal Unitario.	85
3.2 Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.	91
3.3 Atribuciones de la Procuraduría Agraria y su Reglamento Interior.	95
3.4 La administración e impartición de la Justicia Agraria.	99
3.4.1 Proceso.	102
3.4.2 Procedimiento.	103
3.4.3 Principios rectores del Juicio Agrario.	112

CAPITULO 4. EL AGRO MEXICANO Y LA PROCURACION DE JUSTICIA.

4.1.1 La Justicia individual y social.	135
4.1.2 La Política Agraria.	139
4.2 Análisis de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 de enero de 1992.	142
4.3 Procuración de Justicia.	146

4.4 Planeación, Programación y Evaluación.	151
4.5 Propuestas de cambio del actual gobierno Panista.	158
4.6 Realidad de la Justicia Agraria en el campo mexicano.	161

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION, LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS.

HEMEROGRAFIA.

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar primeramente el porque y de donde emana la Justicia Agraria para posteriormente realizar una crítica sobre la realidad de dicha justicia en el campo mexicano, ya que podríamos decir que esta figura es nueva dentro del área del derecho, en virtud de que los Tribunales Agrarios se crean a partir de la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992.

El objetivo de la justicia agraria fue en principio crear un órgano especializado y accesible para ventilar y resolver los asuntos en los cuales estuvieran involucrados los sujetos agrarios, otorgándoles mediante un juicio sencillo y sin mayores formalidades una protección que por su situación social, cultural y económica se tornó necesaria.

Lo que podemos observar a lo largo del desarrollo de las funciones y de los servicios que los Tribunales Agrarios prestan es que por una u otra razón no han podido lograr su objetivo por que si bien es cierto que en la realidad el campesinado mexicano no tiene los recursos suficientes para acudir a dichos Tribunales en virtud de no poder sostener económicamente dichos procesos.

Ahora bien dentro de la reforma al artículo 27 Constitucional, se contemplo no solo la creación de los Tribunales, sino también se determino la Procuraduría Agraria, la cual su principal función es cuidar los intereses de los sujetos agrarios así como el prestar servicios de apoyo y ayuda a los mismos mediante programas creados para cumplir con dichos fines, por lo que en el presente trabajo se analiza de una forma breve y objetiva estos programas y cual ha sido el desarrollo, el alcance y los logros que se han tenido con la aplicación de los diferentes programas que la Institución antes mencionada pone en practica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo que se quiere lograr con el presente trabajo de investigación de tesis intitulada "La Naturaleza Jurídica de la Justicia Agraria y la Procuración de Justicia en el campo mexicano", es hacer una crítica de los aciertos y de las fallas que ha tenido la aplicación de dicha justicia, ver hasta donde se ha podido cumplir con el objetivo de la reforma de brindar protección al campesinado o bien hasta donde dicha protección sigue siendo una fantasía, para llegar a la conclusión del porque no se ha podido lograr con dicho objetivo. Por otra parte con la presente investigación jurídica propongo a las autoridades agrarias que se lleve a cabo una reestructuración del sistema agrario ya que como se ha visto y hasta la fecha se sigue viendo por medio de la corrupción la cual esta en la actualidad por encima de la impartición de justicia y esto conlleva a que la gente que menos tiene pueda obtener alguna posibilidad de que se le haga y a su vez se le imparta justicia por lo que se recomienda se impongan severas medidas de apremio a los funcionarios que imparten esta Justicia a efecto de que no tengan la necesidad de corromperse.

A su vez el Estado Mexicano intentando dar una respuesta a dichas deficiencias estableciendo reglamento internos, para dar solución a las posibles fallas en que incurran los funcionarios que laboran tanto en la Procuraduría Agraria como en los Tribunales Agrarios.

El tema que se analiza contempla varias perspectivas que desde mi punto de vista resultan interesantes, en virtud de que se podría lograr que en nuestro país exista una verdadera justicia agraria en beneficio de los que menos tienen, no solo brindándoles una protección jurídica, sino un apoyo bastante y suficiente para el desarrollo y producción de sus tierras, mediante la aplicación de las leyes respectivas y la inversión del Estado en las mismas.

Por lo que hace a la estructuración del presente trabajo, en el capítulo primero se contempla el marco conceptual de la naturaleza jurídica de la Justicia, dando una explicación a lo que es la justicia dentro de la filosofía del derecho así como sus tipos, y concluyendo con algunos postulados universales justicia y de justicia agraria la cual trata de difundir un sistema concreto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y justo para ser utilizado por el ente jurídico para que de esta forma puedan obtener una igualdad de sus necesidades tanto sociales, políticas, culturales y económicas.

En el capítulo segundo se da un breve análisis del artículo 27 Constitucional de 1857, y a su vez se da a conocer el problema agrario en la época de la revolución y la creación de la primera Ley Agraria de fecha 6 de enero de 1915, esto con el fin de dar un paso y observar el artículo 27 Constitucional de 1917 el cual rompe definitivamente con el modelo clásico y abre un nuevo perfil al derecho Constitucional, para concluir con la creación de la Procuraduría Agraria y el surgimiento de sus Tribunales.

Mas adelante se analiza con detenimiento la administración de justicia, así como se analizan las atribuciones y competencia del Tribunal Agrario y de la Procuraduría Agraria y a su vez con base en la reforma constitucional de 1992 se crean Tribunales Especializados encargados de la impartición de justicia agraria. Por otra parte veremos lo que es la política Agraria para dar paso al análisis de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución del 6 de enero de 1992.

Por lo que respecta a la procuración de justicia esta a sido una constante en el Derecho Agrario Mexicano y con la cual se da una batalla cotidiana para hacer prevalecer el derecho, tratando de lograr una constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo.

Cabe destacar que en los puntos finales se analizan las propuestas del gobierno actual dentro del régimen agrario y su realidad de la justicia en el campo mexicano. Por lo que en consecuencia en este proyecto de tesis se le da gran importancia a la procuración de justicia y justicia agraria en particular, ya que se busca que haya una equidad y una verdadera justicia en beneficio de los que menos tienen.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO 1.

MARCO CONCEPTUAL.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 1.1 Definición de Naturaleza Jurídica.
- 1.2 Definición de Justicia:
 - 1.2.1. Definición de Justicia dentro del esquema general de la Filosofía del Derecho.
 - 1.2.2. Tipos de Justicia:
 - a) Justicia Conmutativa.
 - b) Justicia Distributiva.
 - c) Esclarecimientos complementarios de la Justicia.
- 1.3 Algunos postulados universales de la justicia.
- 1.4 Acceso a la Justicia Agraria.

CAPITULO I.
MARCO CONCEPTUAL.

1.1 Definición de Naturaleza Jurídica:

Para poder desarrollar el presente trabajo y cumplir de una manera satisfactoria con los objetivos del mismo, es necesario determinar el origen, y el objeto de la Justicia Agraria.

Por ello resulta indispensable ubicarla dentro del ámbito general del Derecho, así como definir la Naturaleza Jurídica de la misma, haciendo uso de la Filosofía del Derecho.

Ubicación de la Justicia Agraria dentro del Esquema General de la Filosofía del Derecho.

¿Qué es la Filosofía del Derecho? y ¿Qué es la Justicia?. son las dos preguntas básicas que debemos contestar, para ubicar de manera precisa a la Justicia Agraria dentro del esquema general referido. Como consecuencia a continuación trataré de despejar ambas interrogantes de manera breve.

¿Qué es la Filosofía del Derecho?, es la primera interrogante a despejar. De acuerdo con su concepto etimológico, la palabra filosofía viene del griego *philos*, amigo, y *sophia*, ciencia "Es el estudio racional del pensamiento humano desde el doble punto de vista del conocimiento y de acción".¹ sin embargo, algunos autores han tratado de dar un concepto preciso de dicha materia, por ejemplo:

En principio Platón decía que la filosofía "es la contemplación reflexiva del universo, y la sabiduría, el conocimiento de la verdad, la ciencia absoluta adquirida por la reflexión"

¹ GARCIA-PELAYO, Ramón y Gross. *Pequeño Larousse Ilustrado* [5] ed, Ed Larousse, México 1990, P 468

Javier Hervada la define como "el conocimiento racional de todas las cosas por las causas últimas y por los principios supremos"²;

Rafael Preciado Hernández como "la ciencia suprema que conoce con la luz natural de la razón, la universalidad de las cosas por sus primeros principios, por las razones mas elevadas y realiza así una unificación total del conocimiento"³;

Villoro Toranzo dice que la filosofía es "el producto de un proceso de búsqueda de los fundamentos o las últimas causas realizado a nivel científico"⁴.

De las definiciones anteriores podemos observar que los autores citados coinciden en que la filosofía es la ciencia universal que nos lleva al conocimiento total de las cosas, a través del estudio de sus principios y causas últimas.

Pero para llegar a este tipo de conocimiento, la filosofía se divide en dos grandes ramas, filosofía racional y filosofía real, que utiliza dependiendo del objeto de estudio, la primera se refiere a un estudio desde el punto de la lógica, la cual estudia las estructuras del pensamiento y las confronta con la realidad externa.

La filosofía real, a su vez, se divide en filosofía especulativa y filosofía practica; la primera tiene por objeto el conocimiento del ser y los principios del conocimiento, es decir, intenta mostrar la más íntima realidad de las cosas, sus términos como ente, sus sentidos y sus causas últimas, por lo que podemos decir que se dedica a estudiar el modo de conocimiento mediante la contemplación, a través de sus diferentes ramas como la ontología que estudia las características del ser en general y la metafísica que se encarga del estudio de seres en concreto.

² HERVADA, Javier. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Ed. EWSA, Pamplona España 1989. P.18.

³ Concepto tomado de, DE LA TORRE, Jesús Antonio. *Apuntes para una Introducción Filosófica al Derecho*. 2ª ed. Ed. JUS, México 1992. P.14

⁴ DE LA TORRE, Jesús Antonio. Op. cit. P.16

La filosofía práctica por su lado busca los principios fundamentales que rigen a la acción, y a la sabiduría, su objeto es el bien o valor, estudia la acción, el obrar y el hacer del hombre lo que lo conduce a actuar sabiamente, y al igual que la filosofía especulativa se apoya en diferentes ramas o formas de estudio; así tenemos a la axiología que se encarga del estudio de los valores, a la ética que estudia el comportamiento real del ser humano conforme a ciertos valores y la estética que busca encontrar una teoría general de la belleza.

Una vez entendida la filosofía, su fin y sus formas de conocimiento, es más sencillo ubicar y conceptualizar a la Filosofía del Derecho, y así como varios autores se ocuparon de definir a la filosofía en general, de igual forma lo hicieron con esta rama.

De Pina Vara nos dice que la Filosofía del Derecho "es una rama de la filosofía que tiene por objeto el estudio de lo jurídico, desde un punto de vista universal, para alcanzar el conocimiento de sus fines esenciales y hacer posible de este modo la aplicación a las relaciones humanas de los principios de equidad y justicia".

Javier Hervada en su libro Lecciones de Filosofía del Derecho no da una definición propia de la materia, sin embargo, cita a varios autores como:

- a) "Bender, que la define como el conocimiento del derecho por sus causas últimas y universales;
- b) Kant, como la ciencia de aquello que es determinado por la razón práctica como legislación de la libertad externa;
- c) López de Oñate, la filosofía del derecho estudia la experiencia jurídica en su totalidad y en su complejidad, encuadrándola en el sistema de la realidad conforme a su significado ideal;

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4

d) Hurtado. la filosofía del derecho tiene por objeto el conocimiento de la realidad jurídica en su universalidad por sus principios y sus causas supremas;

e) Por último Ruiz Giménez apunta que es el saber supremo y total, obtenido a la luz natural de la razón, sobre el orden de los actos humanos en relación al bien común o fin social".

Por lo anteriormente expuesto puedo manifestar que la filosofía del derecho dentro de mi personal punto de vista es la rama del derecho que tiene por objeto el analizar y estudiar las relaciones jurídicas que realizan los individuos con el fin de implantar un sistema político jurídico concreto en una sociedad.

Para Ahrens, " la describe como la ciencia que expone los principios cardinales del derecho concebidos por la razón y fundados en la naturaleza del hombre, considerada en sí misma y en sus relaciones con el orden universal de las cosas"

Del Vecchio afirma que: "es la disciplina que define al derecho en su universalidad lógica, investiga los fundamentos y los caracteres generales de su desarrollo histórico y lo valora según el ideal de justicia trazado por la razón pura".

Cada una de las definiciones anteriores son en su generalidad concepciones diferentes de los autores de acuerdo a su época e influencia de las distintas corrientes filosóficas, pero se puede denotar que todos hacen referencia a la universalidad, a la razón, al objeto de estudio (o sea, al derecho), y a su aplicación dentro de una realidad externa.. es decir, que el fin de la filosofía del derecho, es conocer de manera total esta disciplina jurídica, por medio del estudio de sus principios y causas últimas, para entender la razón de ser del mismo en las sociedades.

En otras palabras el estudio filosófico de la experiencia jurídica requiere la aplicación a la realidad jurídica.

Quedando establecido lo anterior, ahora corresponde determinar el objeto de estudio de la Filosofía del Derecho, siendo su objeto material el derecho propiamente dicho y su objeto formal, la investigación de las causas, de las razones y de los principios del Derecho, con el fin anteriormente descrito.

En fin podemos decir de una manera más amplia que la misión o fin de la filosofía del derecho es darnos una visión generalizada de aquello que concierne al hombre, a sus derechos y a la relación de este con la normatividad jurídica, controlando este conocimiento por medio de conceptos elaborados críticamente y ordenados de modo sistemático, así mismo su función frente a las ciencias jurídicas particulares, la cumple estableciendo la validez de sus postulados y en cierto sentido viene a integrarles el objeto material de su conocimiento respondiendo a los postulados de utilidad, necesidad, justicia, adaptación, aceptación histórica, entre otros; por último lleva todo esto de una manera fehaciente y externa al formar juristas, que saben pensar y afrontar lo jurídico de manera crítica buscando soluciones de fondo reflexionando sobre la visión integral y lo cotidiano del derecho.

En efecto, para aprender la esencia del derecho, nos dice Jesús De la Torre, es necesario determinar sus primeros principios o razones últimas, considerándolo en relación con cada uno de los órdenes en los cuales participa:

1. Normativo: la expresión propia del derecho es la norma jurídica; y como ésta es una especie de norma, el derecho participa así del orden normativo.
2. Social: el contenido o materia de la norma es una relación social: constituye un ajustamiento de personas entre sí y a través de las cosas.

3. Ético: el derecho contiene también una serie de principios racionales necesarios para la convivencia, que le dan sentido y lo hacen más humano.⁵

Esto nos da una pauta para lograr ubicar a la justicia agraria dentro del esquema general de la filosofía del derecho, en virtud de que dicha justicia tiene como veremos en otros capítulos los tres aspectos descritos por el autor citado, pero para esto es necesario despejar la segunda interrogante.

1.2 DEFINICIÓN DE JUSTICIA: Desde el punto de vista de la filosofía consiste en que si el derecho constituye el orden de la comunidad, tarea de justicia es dejar y establecer y en medida de que las circunstancias existentes no formen una ordenación verdadera o idónea de aquélla, o sea, una orientación que garantice la realización del bien común.⁶

1.2.1 ¿ QUÉ ES LA JUSTICIA?. La palabra Justicia tiene principalmente dos acepciones:

- a) La virtud universal que es suma y compendio de todas las demás virtudes.
- b) El principal criterio o medida ideal para el derecho.

De estas dos acepciones, interesa aquí solo la segunda, la idea en la cual debe inspirarse el Derecho positivo, la cual debe regir los ordenamientos jurídicos.

Ahora bien por otra parte, es conocido el hecho de que las controversias sobre problemas de justicia han sido, y siguen siendo, sumamente inspirantes, y que en las mismas juegan argumentaciones no sólo diferentes sino también anti-éticas.

⁵ Véase: BRECHT, Arnold, *Political theory*, Princeton University Press, 1959.

⁶ WALTER BRUGGER, Herder, *Diccionario de Filosofía*, Barcelona España 1995, p 327.

Una constatación de estos dos hechos, en apariencia contradictorios, nos pone sobre la pista para plantear correctamente el problema de la definición de la justicia, y, al mismo tiempo, nos ofrece la guía para interpretar fielmente las diversas doctrinas en cuanto al contenido de la justicia.

Lo que aclara esta contradicción es lo siguiente. La justicia como idea de armonía, de igualdad aritmética en las relaciones de cambio, y de proporcionalidad en los procesos de distribución de los bienes y de las ventajas sociales, implica la necesidad de poseer criterios de medida, es decir, pautas de valoración de las realidades que deben ser igualadas o armonizadas. Las meras ideas de armonía, la igualdad y la proporcionalidad, o lo que es lo mismo, el principio de dar a cada quien lo suyo, no suministra el criterio para promover esa armonía o proporcionalidad, pues no dice lo que deba ser considerado como "suyo" de cada quien.

Las ideas de igualdad, de proporcionalidad o de armonía no nos suministran ningún criterio de medida, no nos dan el principio práctico mediante el cual podemos determinar o la equivalencia entre los bienes que se cambian, o la igualdad proporcional o la armonía en la distribución entre personas desiguales. Esas ideas de igualdad y proporcionalidad no nos muestran cuál debe ser el punto de vista desde el cual podemos establecer la equivalencia o la igualdad, o la proporcionalidad. No basta decir equivalencia, igualdad o proporción. Equivalencia, ciertamente, pero ¿en qué? ¿Igualdad, desde que punto de vista? ¿Cómo? ¿Cuáles son los hechos relevantes que deben ser tomados como base para la proporcionalidad o armonía? Tampoco es suficiente decir que a cada uno se le debe dar "lo suyo", por que este principio no define lo que deba ser considerado como singularmente suyo de cada quien.

Claro que todo el mundo está de acuerdo en que cosas o situaciones iguales deben ser tratadas de igual manera; y en que cosas o situaciones desiguales deben ser tratadas de modo diferente, según sus respectivas diversidades. Ciertamente que todo el mundo está

de acuerdo en que las personas iguales deben ser tratadas de igual modo; y que las personas desiguales deben ser tratadas de manera diferente, según los diversos méritos y deméritos, sólo calibrando sus desigualdades con la misma vara de medir. Claro que todo el mundo esta de acuerdo en que a cada uno debe dársele lo que es "suyo".

Pero junto a esas opiniones concordes, hay múltiples controversias y divergencias en cuanto a cuáles deban ser los puntos de vista para valorar lo mismo las igualdades que las desigualdades.

Téngase en cuenta que los seres humanos son a las vez iguales y desiguales entre sí. Todos los hombres presentan similitudes básicas desde el punto de vista anatómico, fisiológico y psíquico, también en cuanto al sistema de las funciones de la vida humana; y, sobre todo, en tanto que personas morales dotadas de dignidad. Pero es cierto que son múltiples las diferencias entre los seres humanos en cuanto a capacidades físicas, en cuanto a aptitudes mentales en cuanto a los méritos y los deméritos de conducta, etcétera.

Entonces, el problema consiste en averiguar cuáles deban ser los puntos de vista de igualdad que deban prevalecer siempre y necesariamente; y cuáles, entre las múltiples desigualdades, son las que deban tener relevancia para la regulación jurídica en cuanto al fin de establecer la debida armonía y proporción, o sea, para aclarar lo que se debe a cada quien; y cuales son las desigualdades que, aun cuando reales, no deban ser relevantes para el derecho, como, por ejemplo, las diferencias entre los sexos reales, pero que en general no deban ser tenidas en cuenta por el orden jurídico.

1.2.2. TIPOS DE JUSTICIA.- Es procedente analizar los tipos de justicia y los cuales existen en relación a la idea formal de la justicia entre las cuales podemos invocar a la justicia conmutativa y la distributiva; por lo que en consecuencia, señalaremos algunas formas sobre los problemas implicados por el establecimiento normativo de equivalencia, por el reconocimiento de igualdades, por el imperativo

desconocimiento de algunas desigualdades, y por el establecimiento de distribuciones proporcionales o proporcionalidades distributivas.

a) JUSTICIA CONMUTATIVA.

La cual es aplicable a la equivalencia entre los bienes que se cambian en un trueque o en la compraventa. Se dice que en un contrato bilateral de cambio el uno debe recibir del otro tanto como él le entregue. Pero adviértase que esa igualdad entre lo que se da y lo que se recibe no puede ser una identidad plena. Ello supondría que quién da una libra de trigo debe recibir otra libra de trigo; que quien presta a otro el servicio de desollar un buey reciba de aquél, el mismo servicio. Ahora bien es evidente que tal cosa no tendría ningún sentido, por su carencia de todo motivo y finalidad. Por consiguiente, no se trata de recibir lo mismo, lo idéntico, sino algo diferente, que en algún modo corresponde a lo que se entrega, que lo compense desde algún punto de vista. Es decir, se trata de recibir no lo mismo sino algo equivalente, algo que, siendo diverso, valga en algún respecto lo mismo, precisamente en el respecto que debe venir en cuestión.

Para medir la magnitud del valor de una cosa con relación a otra diferente, hace falta una unidad de medida, es decir, un criterio a cuya luz se pueda homogeneizar la estimación de dos cosas diferentes. Entonces la igualdad consistirá en que esas dos cosas o esos dos servicios que se cambian, encarnen, a pesar de su diversidad, una magnitud pareja de valores, es decir, que sean equivalentes. Así pues este análisis evidencia que el centro de gravedad de la cuestión se desplaza desde la justicia como idea de igualdad al problema sobre el criterio de estimación.

Ahora bien, propongo, tal vez, como solución al ejemplo presentado, la medida del valor económico. Admitiendo provisionalmente esa respuesta, aunque con algunas reservas, por que el concepto de "valor económico" no es unívoco en la ciencia de la economía; y, además, por que no se trata así de una mera relación económica, sino que ésta se nos ofrece

como debiendo ser sometida a una norma de estimación jurídica. Y, así, ocurrirá probablemente que el valor económico no vendrá determinado sólo por el libre juego de menos factores económicos, sino también por criterios de valoración ética, política, etc. Por otro lado también se imponen reservas, y pensamos que la expresión "valor económico" lejos de constituir un ejemplo claro enuncia una multitud de difíciles problemas. Pues la ciencia de la economía ha discutido sobre el criterio determinante del valor económico: sobre si la utilidad objetiva, si es la utilidad subjetiva simple, o si es la utilidad subjetiva final o marginal; sobre si es el trabajo acumulado, o bien el trabajo que se requiera para la producción de otro objeto igual, etc.; sobre si en el trabajo hay que evaluar sólo su cantidad temporal, y, además, también su calidad.

El criterio de utilidad, como supuesta base del valor económico, entraña múltiples problemas. El valor de utilidad tiene una doble estructura relacional. Aunque los valores tengan una validez en sí, los hay que en su misma contextura ideal poseen dimensiones relacionales. Así el valor utilidad entraña una validez en sí, pero instrumental, es decir, para algo. Y todavía se da en el valor utilidad una segunda estructura o dirección relacional: además de valer para algo, vale también para alguien, es decir, con referencia a tal o cual persona. Un abrigo de pieles vale para defenderse de un frío inclemente, con independencia de que yo sienta o no la necesidad de él, si estoy en un país cálido. Pero ese abrigo de pieles, además, vale para alguien, para quien lo precise por habitar en un clima gélido.

Pero surgen, además, todavía nuevas complicaciones que hacen referencia a otros criterios. Así por ejemplo, vienen en cuestión también valores biológicos (salud) y valores éticos. No tendrán el mismo valor económico en un contrato bilateral el trabajo sano que el insalubre. En este caso, la medida para establecer la igualdad, que la justicia impone entre prestación (trabajo) y contraprestación (salario), no debe ser sólo la magnitud cuantitativa de labor. Aquí precisa tener en cuenta otros criterios estimativos: el valor de la salud y el valor ético de la persona que es sujeto de esa vitalidad biológica. ¿Por que tomamos en consideración la salud?. Por que la salud representa un bien que debe respetarse en unos seres que tiene

dignidad moral. Asimismo se podría decir algo parejo respecto a todas las consideraciones que suscita el problema del salario justo.

Adviértase pues, el hecho de como una simple relación jurídica de cambio, en apariencia tan sencilla y humilde, da lugar a complicadísimos enjambres de valoraciones heterogéneas. En los términos, entre los cuales se trata de establecer una justa equivalencia, se insertan densos y complicados manojos de estimaciones, fundadas cada una de ellas en valores distintos y de desigual rango. La igualdad que la justicia exige consistiría en que, calculadas en su debida combinación las diversas valoraciones que afectan a uno de los términos en relación, resultase que en otro término se diera una pareja magnitud total de estimación. Habría que desarrollar algo que metafóricamente podríamos llamar una especie de álgebra que las estimaciones, gracias a la cual pudiésemos conseguir criterios correctos de medida, para llegar a apreciar las sumas de valoraciones en combinación, que encarnan en cada uno de los términos de la relación. Y digo la suma en combinación, por que puede suceder que la estimación fundada en un valor superior anule las consecuencias de otras estimaciones basadas en valores de rango inferior.

De tal suerte la idea de la justicia nos abre la puerta de un paisaje más hondo, más rico y más complicado, a saber: el campo de la valoración jurídica de contenido. No basta con saber que los términos de una relación deben igualarse o armonizarse: lo fundamental y más importante consiste en averiguar los criterios de valor que deben ser tomados en cuenta para establecer normativamente esa equivalencia.

Cierto que la justicia es también un valor, pero su propia índole consiste en constituir un criterio formalista que determina que al dar y tomar, al prestar y al recibir, en el tráfico jurídico, se guarden fielmente las estructuras de rango que objetivamente se dan entre los valores que vienen en cuestión para el derecho. Una relación jurídica implica una situación participante en una multitud de valores que tiene que ver con el Derecho; y la justicia exige que la norma jurídica o la sentencia judicial regule esta situación, de tal manera que entre

las concreciones de valores encarnados en cada uno de los términos de la relación se dé la equivalencia fundada sobre las valoraciones que vengan en cuestión.

b) JUSTICIA DISTRIBUTIVA.

Enfocada a distributiva de bienes o ventajas y de cargas, en las que se pide proporcionalidad o armonía. El examen de esas relaciones llevará a la misma conclusión que produjo el estudio de las relaciones denominadas de *justicia conmutativa*. Se ha llamado justicia distributiva aquella versión de la justicia que debe cumplirse al repartir funciones, beneficios y cargas, y, en general, al organizar la estructura de la existencia colectiva en el estado.

Sobre la justicia distributiva dijo Aristóteles, y su dicho conserva validez, que esta exige que en los repartos de las personas iguales reciban porciones iguales y las desiguales porciones desiguales, según sus respectivos merecimientos. Por esto, la justicia distributiva implica al menos cuatro miembros a relacionar; y se ha expresado metafóricamente mediante una proporción geométrica; $a:b=c:d$. Si consideramos que Aquiles doblemente merecedor que Ajax y damos al primero seis monedas, debemos dar tres monedas al segundo, lo cual puede expresar en la siguiente proporción: Aquiles que vale 8 es a Ajax que vale cuatro, como seis monedas para Aquiles son tres monedas para Ajax. La relación entre lo que se da a Aquiles y lo que se da a Ajax es la misma que media entre los merecimientos del uno y el otro, a saber: el doble.

Pero el problema importante no radica en esto, que es perfectamente comprensible y esta fuera de toda discusión, sino que radica en saber el punto de vista para apreciar los diversos merecimientos de los varios sujetos. En suma lo importante es averiguar el criterio para la

estimación jurídica. Ahora bien hay que dar a notar que hay valores que no vienen en cuestión para estos criterios y a su vez no afectan a una gran parte de relaciones jurídicas. Pero en cambio, no podemos decir que todos los valores éticos sean irrelevantes para el derecho, pues muchos de ellos crean un deber ser de las normas jurídicas, tales como aquellos valores que fundan la dignidad moral del individuo humano, su libertad la paridad en las relaciones, etc. Para determinadas funciones habrán de ser tenidas en cuenta otras calidades, como la honradez, la laboriosidad, la capacidad intelectual, los servicios prestados. E incluso tal vez el vigor físico, o la hermosura cual sucedería en un certamen de belleza femenina.

Así pues, el fundamento del problema consiste en averiguar cuales son los puntos de vista de la igualdad que deben prevalecer necesariamente; y cuales entre las múltiples desigualdades, son las que deben tener relevancia para la regulación jurídica, en cuanto a la finalidad de establecer la debida armonía y proporción, y cuales son las desigualdades que aun siendo reales y efectivas, no deben ser tomadas en cuenta por el derecho. Todo esto es para aclarar lo que se debe dar a cada quién.

Así pues el meollo del problema sobre la justicia no consiste en definir el valor formal de justicia, igualdad, equivalencia, proporcionalidad, ni en afirmar lo cual es correcto, que debe dar a cada quién lo suyo. La médula de la cuestión consiste en indagar la jerarquía de los valores según los cuales se deba establecer la equivalencia y la proporcionalidad en las relaciones interhumanas y en las relaciones entre el individuo y las colectividades, incluyendo al estado, así como entre éste y las sociedades menores.

En primer lugar hay que determinar los valores supremos que en todo caso deben inspirar al derecho, es decir, los valores dan lugar a normas o ideales de carácter general, aplicables a todo caso y a toda situación, siempre que en todos los lugares. Entre esas ideas, por ejemplo, figura sin duda la dignidad moral del ser humano, es decir, el principio de que el

individuo tiene un fin propio de cumplir, fin intransferible, privativo debiendo, por lo tanto, ser tratado siempre en calidad de persona digna; y los corolarios que esto dimanar, es decir, el principio de la libertad individual, como esfera de autonomía para decidir sobre el cumplimiento de la misión o tarea individual en la vida; así como el principio de la paridad fundamental ante el derecho.

En segundo lugar, hay que averiguar que otros valores pueden y deben normar la elaboración del derecho en determinados casos, y supuestas unas ciertas condiciones y esclarecer los nexos de esos valores con los primeros. Valgan como ejemplo de estos valores: los de carácter económico en medida que bajo determinadas condiciones y sobre ciertos supuestos, el ordenamiento jurídico pueda y deba contribuir el fomento de la prosperidad material; los valores científicos en tanto verbigracia, una ley de sanidad deba inspirarse en los resultados de la medicina y de la higiene; los valores técnicos que vendrán en cuestión para contribuir en la orientación verbigracia de una ley de obras públicas; los pedagógicos para inspirar una ley de la educación pública; los valores estéticos para una ley de ornato urbano o para una ley de conservación del patrimonio artístico; etc.

En tercer lugar, se deberá esclarecer qué valores, a pesar de serlo y aun de ocupar un alto rango en la jerarquía axiológica, en ningún caso y de ninguna manera puedan ser transcritos en las normas jurídicas, como por ejemplo, los valores de la santidad, los relativos a la fe religiosa, los cuales aun representando elevadas cimas, no cabe traducirlos en normas de derecho, por que solo pueden obtener cumplimiento por libre decisión de la persona y jamas por imposición; y, además, por que si se intentase esto aparte del absurdo esto entrañaría y constituiría un máximo agravio a la libertad, la cual es solidaria de la dignidad moral del ser humano.

En cuarto lugar, habrá que inquirir las leyes de la relación, combinación e interferencia de las valoraciones que confluyan en cada uno de los tipos de situaciones sociales.

En quinto lugar, será necesario estudiar los modos de realización de los valores jurídicos; y, por fin, además, una serie de cuestiones solidarias y adyacentes de las mencionadas.

c) **ESCLARECIMIENTOS COMPLEMENTARIOS SOBRE LA JUSTICIA.**

He expuesto que la justicia requiere el tratamiento igual de los iguales; y el tratamiento desigual de los desiguales, cuyas diferencias deban ser relevantes para el derecho. La exigencia de que hombres desiguales, grupos iguales, y situaciones iguales deben ser tratados de modo igual, implica además la importantísima prohibición de la arbitrariedad.

En primer lugar, tal fórmula no aclara la verdad obvia de que una igualdad de maltrato no satisface las esperanzas humanas respecto de un orden de justicia. Si todos o la mayor parte de los miembros de una colectividad están sujetos a una igual condición de esclavitud u opresión tal como sucede en los Estados totalitarios en los que la mayoría de sus súbditos gimen en situaciones de atroz servidumbre entonces no hay razón para suponer que la justicia se haya cumplido mediante un igual tratamiento de los iguales. Si un número de delincuentes que han cometido idénticos delitos, relativamente leves, son todo ellos condenados a la pena de muerte o a prisión perpetua, el mero hecho de que se haya concedido igualdad de castigos no constituye el cumplimiento de la idea de justicia.

En segundo lugar, el mero y simple punto de vista igualitario de la justicia fracasa en suministrarnos una explicación satisfactoria del punto de que en la justicia le importa no solo la comparación de individuos, grupos sociales, y situaciones jurídicamente relevantes con el fin de determinar su esencial semejanza o su discapacidad. Le importa mucho también *el tratamiento judicial adecuado de situaciones únicas* y de combinaciones raras de acontecimientos que no se prestan fácilmente a una comparación. Por ejemplo la *justicia* aspira a administrar una pena adecuada al responsable de un delito en particular, cometido

bajo la constelación sumamente excepcional de hecho, la cual situación no puede ser analizada ni tratada según los criterios genéricos y estereotipados. Sucede también que hay casos en que dos particulares tienen cada uno de ambos intereses justificados y razonables que caen en conflicto. Y asimismo hay casos en los cuales se encuentra un legítimo interés privado que choca con una importante necesidad pública. En estos dos tipos de casos, la justicia tendrá que llevar a cabo una especie de equilibrio o balanceamiento de las equidades, y un penoso esfuerzo estimativo de los pesos respectivos de las demandas opuestas, con el propósito de hallar un procedimiento de acomodo o ajuste entre ellas, en la medida que sea posible, y de modo que resulte aceptable para ambos contendientes, dadas las particulares circunstancias del conflicto.

Por lo que atañe a estos puntos, la idea de igual tratamiento de los iguales se completa ventajosamente con el principio de atribuir a cada quien lo suyo. Esta forma, tiene en parangón con el punto de vista de la igualdad, el matiz diferencial de acentuar la toma de consideración de las diferencias y características individuales. La idea igualitaria y la fórmula de atribuir a cada uno lo suyo deben combinarse para suministrar una caracterización adecuada de esas dos facetas de la justicia. Por un lado la justicia aspira a la igualdad, ahí donde debe dar igualdad; pero, por otro lado, aspira también a la diferenciación. Ciertamente que esas fórmulas son todavía imperfectas y que en parte no están suficientemente determinadas. Estas fórmulas abren una amplia perspectiva que nos muestra el campo general en el que la justicia debe operar, pero todavía no nos suministran pautas específicas para averiguar suficientemente lo que se debe a una persona, ni tampoco para poner en claro todos los detalles según los cuales se debe medir la igualdad y la desigualdad en la vida humana social.

1.3 ALGUNOS POSTULADOS UNIVERSALES DE LA JUSTICIA.

En relación a este punto se han enfocado cinco postulados de justicia.⁷ Ellos fueron encontrados en el análisis de nuestra propia experiencia subjetiva con las dimensiones de evidencia inmediata; también, fueron hallados en la confesión general de la misma evidencia subjetiva por otras personas, que tomaron en serio el tema, sin ninguna excepción; asimismo, por virtud de nuestra propia incapacidad para imaginar una concepción de la justicia que no contenga esos postulados. Y, por fin en mérito de la incapacidad de las demás personas para imaginar una desviación tal.

Valiendose de los métodos indicados, ha sido posible establecer un ensayo de una lista de cinco postulados universales de justicia, que son los siguientes:

1. *Verdad.*- La justicia exige un acuerdo con la verdad objetiva, es decir, exige que todas las afirmaciones sobre hechos y relaciones deben ser objetivamente verdaderas así como deben serlo también las declaraciones que hagan las personas implicadas en un problema de derecho.

2.- *Generalidad.*- Del sistema de valores que sean aplicables. Desde el punto de vista aceptado sería injusto seleccionar arbitrariamente diversos sistemas de valores al considerar varios casos del mismo tipo.

3.- *Tratar como igual lo que es igual bajo el sistema de valores aceptado.* Es injusto discriminar arbitrariamente ante casos iguales y aquí, arbitrariamente significa en contradicción con el sistema aceptado.

4.- *Ninguna restricción de la libertad, mas allá de los requerimientos de los valores aceptados.*

⁷ Véase: BRECHT, Arnold, op cit (*Political theory*). Princeton University Press, 1959, p70

5.- *Respeto a las necesidades de la naturaleza;* en el sentido más estricto de esta expresión es injusto imponer una sanción por el no cumplimiento de un precepto que no puede ser cumplido, es decir, que pertenece al campo de la imposibilidad física o mental, o social.

Con respecto a lo mismo cabe afirmar que nadie tiene un deber de hacer lo que no puede hacer. Esto parece autoevidente.

Es imposible para los hombres trabajar continuamente durante veinte horas diarias o trabajar sin alimento o realizar una labor dura cuando se está enfermo y subalimentado.

Es imposible establecer plena igualdad entre los seres humanos. Incluso si las situaciones económicas pudieran igualarse lo cual es imposible hacer, seguiría siendo imposible igualar las condiciones físicas y mentales de todos los individuos, su estado de salud, la longitud de sus vidas, sus respectivos caracteres, la atmósfera familiar en la cual se desenvuelven, la felicidad de sus cónyuges, el número y la salud de sus hijos y amigos, la satisfacción que encuentren en sus trabajos, y muchas otras condiciones de la felicidad personal. Por lo que respecta a la economía la ciencia puede opinar con absoluta certidumbre que es imposible establecer plena igualdad económica entre todos los seres humanos en el mundo, y ni siquiera dentro de un gran país por causa de las diferencias personales que no pueden ser igualadas, por la salud, aptitudes, familia, etc.

Estas diferencias personales producen siempre dimensiones cambiantes en las diferencias económicas. Lo cual necesariamente derrota cualquier intento de establecer una pauta válida de igualdad económica, ni siquiera teóricamente y, todavía más, de mantener en práctica ese intento a lo largo del tiempo.

Es imposible conseguir al mismo tiempo dos de las siguientes igualdades, dentro del área de una gran sociedad: igualdad *per cápita*; igualdad de acuerdo con las necesidades.

igualdad según la cantidad de trabajo; igualdad conforme a la calidad del trabajo; igualdad de oportunidades.

Además, se debe tomar en cuenta la llamada "imposibilidad ética" que se define como la violación de aquellas leyes cuyo olvido hace imposible la existencia de la sociedad, desde el punto de vista de los mecanismos causales. Si no se toma en cuenta un determinado mínimo ético, la sociedad comete suicidio, ese mínimo de leyes éticas constituye una especie de leyes vengadoras; es decir, el incumplimiento de esas normas provoca la autodestrucción de la sociedad. Ninguna sociedad humana a permitido el homicidio libre, ninguna sociedad ha concedido permiso de matar indiscriminadamente; por que esto haría imposible toda vida en cualquier colectividad. Si se negase el derecho de la legítima defensa, la vida social, se disolvería, quedando destruida por que le faltaría el mínimo de solidaridad indispensable para subsistir.

Es decir, de todo lo anterior se desprende que es necesario difundir un sistema concreto y justo para que sea utilizado por el ente jurídico para que de esta forma puedan obtener una igualdad de sus necesidades tanto sociales, políticas, culturales y económicas.

1.4 JUSTICIA AGRARIA.

En enero de 1992 se realizó una reforma al artículo 27 Constitucional que significó una profunda transformación en los incentivos y expectativas de los habitantes del México rural. Esta transformación se dio ante la cruenta realidad de un agro cada vez menos significativo y más aislado en la economía nacional. Una producción lacerada por el minifundio, cultivo de la subsistencia, excesivo intervencionismo estatal y su consecuente burocratización, crédito e inversiones decrecientes y, sin embargo, paupérrimo hogar de uno de cada cuatro mexicanos.

Esta reforma se planteó como respuesta a los desafíos del campo mexicano. Subjetivo a sido descrito de la siguiente manera: "...lograr el desarrollo del sector agropecuario sobre nuevas bases mayor integración a la economía internacional, mayor participación de los sectores social y privado en el ámbito de la producción, la comercialización y la provisión de insumos; mayor eficiencia en la operación de entidades y organismos, claridad en las señales de política económica a los sectores social y privado, y certidumbre en el entorno macro económico".⁸

La legislación agraria derivada de la reforma constitucional se percibe como un poderoso instrumento para el logro del ambicioso objetivo de llevar eficiencia y bienestar al campo. Para la seguridad de los productores se cuenta con el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria; así mismo, para hacer valer sus derechos, cuenta con los Tribunales Agrarios. La Procuraduría Agraria que por fin se presenta como un organismo descentralizado con gran autonomía, es un apoyo fundamental para ambas funciones.

No obstante, un tema fundamental para la concreción de las metas del nuevo marco legal e institucional del campo, es el acceso a la justicia de sus habitantes entendida no solo como el derecho de acudir ante los tribunales, sino de defender sus pretensiones jurídicas en efectiva igualdad procesal entre las partes. Esta cuestión es fundamental si tomamos en consideración la gran inequidad social que existe en nuestro país, cuyos indicadores se agudizan en el medio rural. Podemos abundar mas este razonamiento hablando de la *justicia urbana, justicia rural y justicia agraria*.

La administración de justicia como un proceso institucional de profundas consecuencias sociales, obedece y es moldeada por las exigencias y demandas de la población a la que

⁸ TELLEZ KUENZLER, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Colección: Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, 1994

sirve. En la evolución de las instituciones de impartición de justicia también se hace evidente la transición que a sufrido México hacia un país eminentemente urbano.

No hay duda que la legislación vigente, tanto en materia de competencia federal como en las de competencia local se aplica de igual manera a los habitantes del campo y la ciudad, sin embargo, en cada ámbito rural y urbano el desarrollo de la función de impartición de justicia tiene características distintas que son relevantes para el estudio que me he propuesto

Nos referimos a escenarios para la impartición de justicia; las modalidades que la realidad impone a la impartición de justicia urbana y las características del medio rural imprimen en la actividad de los órganos de resolución de controversias. Una vez descritos los elementos y desafíos de los escenarios, describiré las condiciones en que se desarrolla la justicia agraria como especie de la justicia rural.

La *justicia urbana* tiene obviamente mayor demanda de servicios, no solo por atender a una mayor población; además, en las ciudades se presenta una actividad económica más intensa que implica mayor fricción entre los agentes que participan en la economía.

Por otra parte, resulta menos costosa tanto para el estado como para el usuario. La autoridad judicial tiene menores costos de información para contratar a los profesionales del derecho que participan en los servicios de impartición de justicia (costo nada despreciable si lo contrastamos con los costos que se dan para el área rural en un país en el que más de la mitad de municipios cuentan con menos de cinco profesionistas),⁹ así como menores costos de monitoreo. Por su parte, los usuarios o justiciables, por lo general, residen en la misma ciudad en la que se encuentran los Tribunales que conocen de su caso por lo que asumen menores costos de desplazamiento.

⁹ Los profesionistas en México, INEGI, 1993.

Por lo que se refiere a la *justicia rural*, puedo señalar que su característica principal es que los usuarios potenciales de los servicios de impartición de justicia están diseminados en áreas geográficas grandes y por lo mismo un gran porcentaje de los habitantes de una jurisdicción vive en una localidad distinta a la de la sede de los tribunales, con las consecuentes variaciones en los costos de acceso a la justicia, principalmente en los costos de litigio, y la certidumbre.

En conclusión y para finalizar con este capítulo, quiero puntualizar que la justicia agraria como cualquier otra forma de justicia será, en definitiva, lo que hagan de ella sus funcionarios. Esto determina una cuidadosa, muy cuidadosa selección de juzgadores y auxiliares, debiendo favorecer a partir de esta selección, la carrera judicial especializada. Cabe hacer mención que no existe un sistema semejante al del Consejo de la Judicatura por lo que respecta a los Tribunales Agrarios, y tampoco existe un régimen de remoción de funcionarios que constituya una verdadera garantía para la justicia de los justiciables. En este sentido es útil ponderar la conveniencia de reformas legales.

**CAPITULO 2.
BREVE ANALISIS DEL ARTICULO
27 CONSTITUCIONAL.**

2.1 El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

2.2 El problema agrario en la época de la Revolución y el nacimiento de la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

2.3 El artículo 27 Constitucional de 1917.

2.4 La creación de la Procuraduría Agraria.

2.5 Surgimiento de los Tribunales Agrarios.

CAPITULO 2.

BREVE ANALISIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

2.1 El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El antecedente principal de este artículo 27 del año 1857, lo encontramos en el problema que se suscitó durante la Independencia de México del gran acaparamiento de tierras en pocas manos dejando la producción agrícola casi muerta y a los campesinos en condiciones de esclavitud y de una vida paupérrima; es así como Hidalgo y principalmente Morelos postularon la necesidad de moderar la extrema desigualdad que prevalecía en el país, en especial por medio de la Constitución de una clase social formada por pequeños propietarios.

Una vez proclamada la Independencia, el incipiente Estado Mexicano se encontró ante el problema de darse una Constitución Política adecuada y, paralela con el problema agrario; en tanto existiera la preocupación de resolverlo.

El Estado Mexicano y las primeras leyes referentes a las tierras, siguieron el patrón o lineamiento de la legislación Colonial, pero con el agregante de que considerarán como causa del caótico estado económico, social, jurídico y sobre todo político, a la inapropiada distribución de la población, como lo probaron los hechos posteriores.

El insigne iniciador de nuestra Independencia, Don Miguel Hidalgo y Costilla expidió el 5 de diciembre de 1810 en la Ciudad de Guadalajara un decreto, y que a la letra dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*"Por el presente mandato de los jefes y justicia del Distrito de esta capital que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales para que entregándolas 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."*¹⁰

En este ordenamiento se observa la gran preocupación por el citado precursor agrario sobre el problema de la tenencia de la tierra, al prohibir que dichas tierras se entregaran a los naturales para su cultivo, sin que para lo sucesivo pudieran arrendarse, agregando que les fueran restituidas a los pueblos. "Además, cabe destacar que una vez iniciado el movimiento de 1810, las autoridades españolas por así convenir a sus intereses decretaron varias leyes tendientes a repartir tierras a los indios, y lo hacían, con la finalidad de que estos abandonaran el movimiento de insurrección; tal es el caso del decreto del 26 de mayo del mismo año, en donde se daban instrucciones del Virrey de la Nueva España para repartir tierras y aguas a los pueblos; pero desafortunadamente llegó tarde la noticia y ya se había iniciado el movimiento de Independencia. Por su parte, Don José María Morelos y Pavón, propuso inutilizar todas las grandes haciendas, cuyos terrenos laboríos pasaran de dos leguas, porque el beneficio de la agricultura consistía en que muchos se dedicaran con separación a beneficiar un corto terreno que pudieran explotar con su trabajo e industria y no en que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando a millares de gentes."¹¹

Como la Independencia fue consumada por españoles y criollos, temieron los mexicanos que se aplicara la Constitución liberal que empezó a regir nuevamente en España a partir de 1820, no se modificó ni se intentó modificar la estructura agraria: por un lado existía una defectuosa distribución de tierras y por el otro una mala distribución del elemento humano

¹⁰ FABIJA, Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*. Ed. SRA, México 1981. p.64

¹¹ "La Transformación Agraria. Origen, evolución y retos". Volumen I. Sector Agrario. México 1997. p. p.20-21

sobre el territorio; tan es así que los gobiernos pos - independientes de México aplicaron una política de atracción de europeos para colonizar los vastos territorios del norte y para levantar el nivel cultural de la población indígena; que estableciera industrias y desarrollara el comercio, de este modo surgiría una barrera a la creciente amenaza del expansionismo estadounidense.

En los siguientes años 1823, 1824, 1830 y 1854, se expidieron sucesivas leyes de colonización para atraer inmigrantes y asignarles terrenos baldíos. Dichas leyes fueron casi letra muerta ya que no hubo colonizadores nuevos, al menos en escala significativa, y el acaparamiento de tierras siguió en ascenso.

Durante la etapa que aconteció entre el final de la Colonia y los primeros años del México Independiente, las corporaciones civiles particulares y la Iglesia continuaron acrecentando bienes y propiedades que acumulados a los adquiridos durante el coloniaje, dio por resultado que los capitales, en vez de ser objeto de transacciones comerciales o crear industrias, dejaron de circular, permaneciendo por tanto inactivas y deteriorando las situación económica el país.

La Iglesia por su lado en contraposición con su objetivo espiritual, se convirtió en el principal propietario de tierras, acumulando durante casi 350 años enormes superficies que ocasionalmente daba en arrendamiento, pero por lo general no se atendían ni cultivaban, y por añadidura se explotaban en forma por demás ineficiente.

Esto propició el estancamiento de las riquezas, lo que originó entre el Estado y la Iglesia una pugna por virtud de la cual, el primero asumió la administración de los bienes de la hermandad jesuita y después de la disposición de ellos como bienes de la Nación, medida por la cual la Iglesia contestó fomentando y financiando rebeliones para que asumieran el poder personas que les fueran fieles servidores, e impedir de esta manera toda legislación que se pudiese elaborar en contra el patrimonio de la Iglesia y sus ingresos.

Respecto de los problemas agrarios, destaca la representación que el Obispo Abad y Quiroga redactó y envió a principios del siglo XIX al Rey de España. En este escrito demostraba como los grandes latifundios y las propiedades en manos muertas constituían un obstáculo enorme para el progreso de la Nueva España, sin embargo en México nada se hizo y como resultado de la revolución de Ayutla se expulsó a Santa Ana de la presidencia de la República donde asumieron el poder los liberales.

En 1856 el ministro Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, el propósito de esta ley era hacer circular la tierra en manos muertas, mediante su adjudicación a los arrendatarios, "se privó a las comunidades indígenas de la capacidad legal para poseer o administrar bienes raíces, se ordenó el fraccionamiento de las tierras de las que disfrutaban, y su adjudicación individual. Entre tanto las comunidades indígenas perdían la capacidad para disfrutar bienes. El artículo 8 de la ley citada exceptuó la desamortización a: *Los ejidos, edificios y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones*"¹²

En este sentido la Ley Lerdo representó un esfuerzo de modernización que hizo a un lado las consideraciones respecto de la situación real de los indígenas. Adicionalmente adquirió pronto un carácter constitucional. "pues la parte medular de su contenido se incorporó a la Constitución de 1857 en su artículo 27, con el añadido de la posibilidad de desposeer de sus tierras a las comunidades. Esto implicó que las tierras ejidales de los pueblos si podrían ser objeto de denuncia y compra por parte de los particulares que se hicieran pasar como poseionarios o arrendatarios."¹³

Así, con motivo de la aplicación de la Ley de Desamortización de Bienes de las Manos Muertas, muchos ejidos fueron denunciados como terrenos baldíos y se llegó al extremo de

¹² LUNA ARROYO, Antonio y o ALCKERRECA G. Luis. *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*. 1^o ed. Ed. México 1982. p.263.

¹³ op cit. p. 22-23

interpretar que las comunidades indígenas carecían de personalidad jurídica y con ello les impidieron defenderse de los despojos sufridos hasta ese entonces.

Sin embargo, la historia nos enseña que el derecho de propiedad es fatal para el desarrollo armónico y equilibrado del país, si no se encuentra vigilado por el Estado; de esta manera con posterioridad se produce un exhaustivo análisis del régimen jurídico, económico y social.

En la etapa comprendida entre 1856 a 1910, en relación a la propiedad, se crearon algunas leyes que pretendieron distribuir a la población concentrada en determinados lugares, pero desafortunadamente fueron mas las facilidades que se les dieron a los extranjeros.

Es así como el 23 de junio de 1856, el ilustre constituyente Don Isidro Olvera, al emitir su voto fundándose en la exposición de motivos y en el proyecto de "Ley Orgánica que Arregla la Propiedad Territorial de toda la República", hace una crítica al sistema de propiedad la cual preveía por las condiciones de acaparamiento de la tierra, pero lo mas grave, decía es que la propiedad había permanecido ociosa sin reportar beneficios a la sociedad: "por su parte José María Velasco emitió su voto criticando el funcionamiento del sistema de propiedad, pero no contra la propiedad como institución, abogó por otro lado la restitución de tierras a los indígenas, pugnando también porque a la clase media se le otorgan terrenos para evitar la competencia entre esa clase social."¹⁴

Así mismo, Ponciano Arriaga, otro de los constituyentes discordante con el Congreso, pronunció sin éxito un discurso tendiente a eliminar la propiedad de la tierra y propuso que se afectaran las fincas rústicas para dotar con tierras a las poblaciones que carecieran de ellas. lo cual iba en contra de los principios del liberalismo, dominante en el Congreso, ya que según los liberales, uno de los principales problemas del país era la existencia de

¹⁴ TAVERA ALFARO, Javier. *Tres votos y un debate del Congreso Constituyente de 1857*. Universidad Veracruzana, p.p. 141-149

muchos grupos indígenas, con costumbres y autoridades propias y una economía de subsistencia cerrada al mercado nacional. El atraso y aislamiento de los indios se debía al usufructo comunitario de sus tierras, lo que debilitaba las aspiraciones de progreso y los esfuerzos individuales, por lo que se postuló la expropiación de los ejidos y las tierras de propios y de repartimiento, que podrían ser adquiridas en propiedad plena por quienes las usufructuaban e incluso por personas ajenas a la comunidad desamortizada.

A pesar de lo expuesto en el Congreso Constituyente por los tres miembros anteriores, el concepto de propiedad se impregno del pensamiento liberal moderado, para no romper con la estructura tradicional de esa institución jurídica.

Por otra parte una serie de disposiciones inadecuadas tales como la creación de compañías deslindadoras dieron al traste con el valor de la propiedad y la seguridad en los títulos de propiedad, lo que dio facilidad a la formación de grandes latifundios, con lo que las tierras del país quedaron en unas cuantas manos.

En virtud de todo lo expuesto el artículo 27 de la constitución de 1857 estableció en su primer párrafo el criterio liberal romanista de usar, goza y disponer de las cosas con la única limitante de lo prescrito por la leyes. Así, "Las propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización." En el segundo párrafo se asientan los requisitos para expropiar y la autoridad responsable para llevarla a cabo. Finalmente en el párrafo tercero y último se niega capacidad legal para adquirir bienes raíces a las corporaciones civiles o eclesiásticas excepto para los objetivo de la institución.

"La Constitución del 5 de febrero de 1857 elevó a la categoría de preceptos fundamentales los postulados de la Ley del 25 de junio de 1856 en el cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y eclesiásticas o administrar capitales impuestos sobre ellos, dando término al los grandes latifundios que

estaban en manos de la Iglesia."¹⁵ Una de las mas erradas leyes de este periodo de la historia es la que quita las tierras a la iglesia pero permite que gente privilegiada se quede con ellas, dando origen a grande extensiones de tierra, las cuales formaron las grandes haciendas que caracterizaron al Porfiriato.

2.2 El Problema Agrario en la época de la Revolución y el nacimiento de la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

La dictadura de Porfirio Díaz generó un conjunto de contradicciones que afloraron a partir de 1910 y fueron estandarte de uno u otro bando. La insatisfacción originada por el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y la propiedad y la violencia de los órganos de represión del Estado, abrieron causa a las demandas para moderar la desigualdad, recuperar las tierras expropiadas injusta e ilegalmente a las comunidades, elevar los salarios de los obreros y mejorar en general las condiciones de vida de la población.

Las exigencias de la sociedad se concertaron en planes y leyes que tuvieron en casi todos los casos importantes, un apartado de carácter agrario, por ello es lógico que en el documento que sienta las bases del levantamiento de 1910, se base en esta cuestión.

Es así como la Revolución de 1910 tuvo una iniciación política, pero en realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales que obedecía, a su vez, a la pésima distribución de la tierra; el ejido fue objeto de la ilimitada codicia y ambición de propios y extraños quienes aprovechando las leyes expedidas dos o tres años antes de la Constitución de 1857 y las publicadas posteriormente en relación a la propiedad, se apoderaron de los ejidos.

¹⁵ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *El problema Agrario de México*. Ed. Porrúa, 11ª ed. México 1971. p. 15

El 5 de octubre de 1910. Don Francisco I. Madero, en el Plan de San Luis, expresó: "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 los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también por una indemnización por los perjuicios sufridos. La insurrección maderista triunfó en mayo de 1911 con la salida del porfiriato, pero es hasta el asesinato de Madero y Pino Suárez, y la usurpación de Huerta que se desató la guerra en todo el país."¹⁶

Por su lado Emiliano Zapata, en el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, fue similar en muchos aspectos otros movimientos agrarios, en los motivos del mismo. La mayor parte del ejército Zapatista estuvo compuesto por campesinos libres y su principal sustento era la solidaridad aldeana, el respeto a una autoridad elevada por la tradición y la no resurrección o pago a los soldados. El Plan de Ayala pugnó principalmente por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación, previa indemnización, de los grandes monopolios, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtuvieran ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor.

Consecuentemente la Ley Zapatista, nos muestra la evolución de este movimiento, mencionando en su artículo tercero que la nación reconocía el derecho tradicional e histórico que tenían los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y a sus ejidos, en la forma que se juzgara conveniente en esa época, el cuarto artículo señaló que para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija esta ley, deben

¹⁶ op cit p.34

permanecer en poder de sus actuales propietarios. "Esta ley fue la primera en proponer un límite a la propiedad privada, los topes según la calidad de las tierras según su uso que iban de 100 a 150 hectáreas, declaró inalienables a perpetuidad las tierras de los pueblos, prohibió la formación de sindicatos o compañías agrícolas, estableció el derecho de confiscación de la propiedad del enemigo, creó Tribunales Agrarios especiales y departamentos federales de riego, de crédito rural, de educación y de investigación agrícola, así como la asignación de un gran número de atribuciones al Secretario de Agricultura y la obligación de las autoridades municipales de ejecutar las disposiciones."¹⁷

Venustiano Carranza, el 26 de marzo de 1913, hace ciertas adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales se realizan el 12 de diciembre de 1914, las cuales incluían la promesa de legislar sobre la explotación de los recursos naturales, el mejoramiento de las clases proletarias, el matrimonio, la libertad del municipio, la restitución de las tierras de los pueblos, alentar a la pequeña propiedad; facultar a los gobernadores y comandantes militares para que expropiaran tierras y las repartieran con el objeto de fundar pueblos, establecer servicios públicos y reorganizar el poder judicial logrando que se dictaran leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, mejorando la condición del peón rural.

Carranza pretendió mostrar al país que su proyecto de nación era sensible a las causas profundas de la Revolución y que a demás del restablecimiento de la legalidad retomaría las demandas más apremiantes de la sociedad. Este proceso se inició con la Ley Agraria de 1915, emitida por el mismo, la cual recogió el aspecto nodal de la lucha zapatista, pues ordenó la restitución de tierras arrebatadas a raíz de una interpretación dolosa de la legislación de julio de 1856 y estipuló la dotación para aquellos pueblos que carecían de ellas. Así mismo, estipuló la creación de la Comisión Nacional Agraria por cada Estado o Territorio de la Federación, y de los Comités Particulares Ejecutivos que en cada entidad

¹⁷ idem. p.p. 35-36

federativa se considerasen necesarios. Las solicitudes de restitución serian dirigidas a los gobernadores de los estados o a la autoridad política superior de los territorios, quienes a su vez solicitarían la opinión de la Comisión Local Agraria sobre la justicia y pertinencia de la restitución, debiendo obtener un fallo favorable para que la solicitud se turnara al Comité Particular Ejecutivo, para que con carácter provisional procediera a la restitución. El expediente sería entonces enviado a la Comisión Nacional Agraria para que diese los elementos necesarios al encargado del poder ejecutivo, el cual expediría los títulos definitivos.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915, fue publicada en el puerto de Veracruz el día 9 del mismo mes y año, por el jefe de Ejecutivo Federal Don Venustiano Carranza, como se expresó en el párrafo anterior.

CONSIDERANDO DE LA LEY:

"Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de este repartimiento, que les habian sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían quedaron en poder de unos cuantos especuladores;

Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terreno, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían, en los lugares propicios, para adquirir y disfrutar mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua costumbre de los pueblos indígenas;

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en las cuales tenían éstos la base de su subsistencia;

Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos y, por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección de la ley de terrenos baldíos, vigente, quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los Ayuntamientos de las Municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto por que les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los Jefes Políticos y Gobernadores de los Estados, estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expropiaciones de los terrenos de que se trata;

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno Colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases de pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente

poseen los predios en cuestión: porque, a parte de que esos intereses no tiene fundamento legal desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto adquisitivas respecto de los bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio;

Que es probable que, en algunos caos no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se haya hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar las extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquiera otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por mas justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifica que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;

Que por el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o que adquieran los necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trate de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a que ésta reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque en las limitaciones

*necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla”.*¹⁸

Es en virtud de esto que la ley del 6 de enero de 1915 quedó redactada, dando cumplimiento a las demandas de la Revolución, otorgando a la población campesina las tierras de las que habían sido despojados devolviéndoles así el sustento de sus vidas y de sus familias.

Sus principales disposiciones fueron las siguientes:

- a) Declara nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieren hecho ilegítimamente las autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876.
- b) Crea la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y las Comisiones Locales, antecedentes de las Comisiones Agrarias Mixtas, hoy en vías de extinción.
- c) Establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.”¹⁹

2.3 El artículo 27 Constitucional de 1917 y sus reformas hasta 1992.

Nuestra Constitución o Carta Magna, contiene los principios que rigen la organización del Estado mexicano, las relaciones de gobernantes con los gobernados y las

¹⁸ TENA RAMIREZ, Fernando. *Leyes Fundamentales de México*. Ed. Porrúa, México 1997.

bases a través de las cuales deben resolverse cada una de las cuestiones fundamentales del país, como son, entre otras, el problema obrero y el problema agrario. Las normas constitucionales significan para los mexicanos reglas de conducta que deben regir la vida de todos los habitantes, pero especialmente de los ciudadanos mexicanos.

La Constitución Política de 1917 tiene como antecedente directo e inmediato, la Revolución Mexicana que fue el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo. La revolución surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de treinta años del General Porfirio Díaz, y aun cuando en sus orígenes el movimiento pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema "sufragio efectivo. No reelección". sin embargo fueron precisamente, condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, lo mismo el pueblo mayoritario que habitaba en el campo, que los obreros de las ciudades o zonas industriales, las que determinaron el mayor contingente humano a la causa de la Revolución.

Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes encontramos siempre como postulados fundamentales, proclamados por los prohombres de la revolución, la restitución de las tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas, consignando en el punto tercero del Plan de San Luis, o bien, la restitución y la dotación de las tierras, y aun la confiscación de bienes respecto a los enemigos de la revolución, que proclama el Plan de Ayala. Lo mismo los hombres del norte que los ciudadanos del centro y los campesinos del sur tomaron como bandera fundamental, el problema de las reivindicaciones agrarias. Los norteños mostraban marcada inclinación por el fomento y respeto a la pequeña propiedad, en cambio los sureños y los habitantes del centro del país pugnaban por la restitución de tierras a los pueblos indígenas y por la restitución de los ejidos, pero con sentido moderno, apartado de su concepción tradicional. Estas diversas

¹¹ RIVERA RODRIGUEZ, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. Ed. Mac - Craw Hill, México, 2000. p.64

corrientes del pensamiento nacional las veremos posteriormente reflejadas en la obra del Constituyente de 1917.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, abanderada por Don Venustiano Carranza, como justa reacción a la usurpación de Victoriano Huerta se convoca el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, dando cabal cumplimiento a uno de los postulados medulares del movimiento constitucionalista: restituir el régimen constitucional quebrantado por el gobierno ilegítimo. Ahora bien los sacerdotes revolucionarios no se conforman con la restauración de los principios liberales e individualistas de la Constitución del 5 de febrero de 1857, vigente en la época, sino que proclaman la necesidad de las reformas al citado Código Político.

El primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza, envía un proyecto de reformas al Congreso Constituyente, que formalmente queda instalado el 1 de diciembre de 1916. Evidentemente el proyecto de reformas enviado por el primer jefe no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes, representantes legítimos de las diversas corrientes que lucharon durante el movimiento armado, y surgen las primeras grandes enmiendas al proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo 5, relativo a la libertad del trabajo que dará origen al artículo 123 de nuestra Constitución, donde se establecen las garantías sociales a favor del obrero, que cuando se analiza el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en el que consagran los derechos fundamentales del campesino.

El Congreso Constituyente deja la discusión y estudio del artículo 27 de la Constitución al final de sus trabajos y motiva un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito el Congreso Constituyente se declara en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluye, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del mismo año.

Este artículo fue promulgado durante el Gobierno de Don Venustiano Carranza, en la ciudad de Querétaro y votado -las 3:30 horas del 30 de enero, consignándose en el Diario de Debates el 31 de enero donde se firmó la Constitución y por la tarde de ese mismo día los diputados y el Primer Jefe Constitucionalista rindieron protesta de guardarla, promulgándola el 5 de febrero para entrar vigor el 1 de mayo de 1917.

El artículo 27, elevó a la categoría de Ley Constitucional la del 6 de enero de 1915; a demás de que considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y del futuro equilibrio de la propiedad rústica.

Antonio de Ibarrola indica que "el texto de la iniciativa de Carranza reconoce la propiedad privada plena, individual o colectiva; la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y la existencia de posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo o condición."²⁰

Sigue diciendo el autor; y extrae algunas conclusiones específicas, entre ellas señala que la función del Estado es única y exclusivamente la de velar por el cumplimiento pleno de la función social del derecho de propiedad, regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, así como respetar íntegramente la iniciativa privada; acepta tácitamente el fraccionamiento de latifundios, diferenciándolos de los que él denomina "grandes emporios agrícolas que generan beneficios y cuyos trabajadores gozan de amplias prerrogativas (esto es, aquellos improductivos y los otros plenamente productivos). Finalmente, sostiene que el desarrollo de la pequeña propiedad es básico para el bienestar de la Nación y que es indispensable que el ejidatario sólo lo sea en forma transitoria, ya que debe aspirar a convertirse en pequeño propietario."²¹

²⁰ ESPINOSA VALLE Eduardo. *El Nuevo Artículo 27*. Ed. Nuestra J.A. México 1992. P.64

²¹ ídem.

Así mismo es importante consignar que en la elaboración del proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en la calidad de presidente de la Comisión.

La Comisión rectora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto, con acerado juicio histórico, que el artículo 27 sería el de mayor trascendencia social del nuevo Código Político. El ilustre Constituyente, general Heriberto Jara, al participar en el memorable debate, apuntó que la incorporación al texto de la Constitución de las garantías sociales a favor de campesinos y obreros, servirían de baluarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituirían un ejemplo universal, en virtud de que estas garantías de orden social se sancionan con el mas alto valor jurídico.

El argumento era implacable porque, ciertamente, ninguna Constitución vigente en el mundo hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales a favor de los intereses campesinos y obreros, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de febrero de 1917, producto de una ilustre generación de mexicanos, sirvió de ejemplo a los demás países, quienes empezaron a incorporar este tipo de garantías en sus Códigos Supremos. Este mismo mérito indiscutible de los Constituyentes del 17, lo lograron merced a que legítimamente eran depositarios del mandato de un pueblo que había apartado su sangre y la vida de sus miembros por la conquista de los principios de la justicia social distributiva y de igualdad para todos los mexicanos.

Naturalmente que esta actitud del constituyente mexicano, que mucho le honra, vino a señalar nuevos rumbos al Derecho Constitucional moderno, toda vez que de acuerdo con la concepción tradicional la Constitución Política, se concretaba, exclusivamente, a regular dos campos: uno, conocido como la parte dogmática, en que se consagran las garantías individuales, y el otro, constituido por la parte orgánica, donde se establece la forma de organización política del Estado, estructurando sus diversos órganos administrativos. La

Constitución Política mexicana de 1917 rompe definitivamente con éste modelo clásico y abre un nuevo perfil al Derecho Constitucional.

Lucio Mendieta y Nuñez, indica que "el artículo 27 constitucional es una simple declaración general de dominio eminente del Estado sobre el territorio."²²

Cabe destacar que el artículo 27 Constitucional, contiene la estructura de la tenencia territorial de nuestro país; así mismo, se manifestó el reconocimiento de la función social de la propiedad, que imponía que el titular no lo fuera solo en beneficio de un derecho individual sino también en atención a la sociedad en la que vive y convive, mediante la obligación de mantener una constante y razonable explotación, anteponiéndole siempre modalidades basadas, en el interés público, ya que el problema agrario está vinculado al derecho de la propiedad, a las formas de tenencia de la tierra y al aprovechamiento de las mismas, en virtud de que la gran mayoría de los mexicanos de ese entonces se dedicaba a la obtención de satisfactores para sí y para los centros urbanos.

Es así como el Constituyente de 1917, basado en los antecedentes del colonialismo, y en el acaparamiento de las tierras en pocas manos; seguía siendo un estorbo para el desarrollo progresivo de la Nación, en virtud de que la producción agrícola no alcanzaba para satisfacer las necesidades del consumo por las condiciones en las cuales se encontraba el campesino en esa época, redactó el artículo 27 Constitucional previendo todos y cada uno de los postulados de la revolución quedando en los siguientes términos:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

²² op cit. P 139

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con éste objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las

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

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

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

- 1. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una fuja de*

cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

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

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio.

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

44

sea estrictamente necesaria para los establecimiento o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.

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

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

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con el diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posteridad a la fecha

de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso se le asignárase las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizado su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación. Por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictarán en el plazo máximo de un mes, las autoridades

administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

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

- a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.*
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.*
- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.*
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.*
- e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago e la propiedad expropiada, Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.*
- f) La leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben de constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno.*

Se declaran revisibles 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 le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios

*graves para el interés público.*²³

Merece especial importancia el hacer un breve comentario del artículo 27 Constitucional para tratar de dejar lo más claro y preciso el contenido del mismo:

“ La propiedad pública y ciertos aspectos de la privada, modalidades de esta en especial, están regulados en el artículo de capital importancia en el derecho constitucional mexicano.”

Dada su extensión, estimo conveniente referirme brevemente a cada uno de sus ocho párrafos.

Primer párrafo: A lo ahí afirmado se le llama dominio eminente; esto es, la posibilidad de que el orden jurídico prevea limitaciones o modalidades al derecho de los particulares a la propiedad privada.

Segundo párrafo: La posibilidad de que el estado adquiera forzosamente bienes de los particulares esta supeditada a que con ellos se satisfaga alguna causa de utilidad pública que la ley señale y al justo pago por la merma patrimonial que sufre el gobernado.

Tercer párrafo: Es el fundamento directo para establecer mediante ley limitantes al derecho de propiedad, regular los asentamientos humanos y la preservación ecológica del ambiente. En esta misma parte se define el derecho agrario.

Cuarto párrafo: Se establece el dominio directo del estado sobre la plataforma continental, zócalos submarinos, isleños, todo tipo de minerales y similares, salinas, fertilizantes naturales, hidrocarburos en sus diversas variantes y el espacio citado sobre el territorio nacional.

Quinto párrafo: Se refiere al dominio directo del estado: mar territorial (actualmente 12 millas náuticas) y recursos hidrológicos interiores; de estos hace una prolija descripción y fija, como de carácter federal aquellos que sirvan de límite al país o a dos o más entidades de la federación, así como los que crucen distintos estados. Las aguas del subsuelo pertenecen a los particulares pero su aprovechamiento puede regularlo el ejecutivo federal por causa de interés público.

Sexto párrafo: Admite la concesión para administrar los recursos naturales descritos en los dos párrafos anteriores excepto en hidrocarburos. Agrega como actividad exclusiva del estado el servicio público de energía eléctrica.

Séptimo párrafo: Reserva también al estado lo relativo a la energía nuclear la cual solo debe

²³ CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y Adiciones 1997-2000*. México 2001. p.p. 55-58

tener finalidades no bélicas.

Octavo párrafo: Mar patrimonial o Zona económica exclusiva, que comprende 200 millas náuticas incluida el mar territorial. Es regular por la ley y convenios internacionales.

Finalmente, y en otro orden de ideas, es oportuno recordar que cuando el constituyente habla de nación, se esta refiriendo al estado como la sociedad estructurada jurídica y políticamente.

En 1934, antes del arribo de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República, se efectuaron diversas reformas jurídicas, dentro de las cuales se modificó el artículo 27, para señalar entre otras cosas que las afectaciones de tierras se realizarían respetando invariablemente la pequeña propiedad agrícola en explotación; se creó el Departamento Agrario en sustitución de la Comisión Nacional agraria, y se instituyeron las Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad Federativa, en las cuales tendrían participación la organizaciones campesinas, así mismo entra en vigor el Código Agrario, que seria la ley reglamentaria del artículo.

Lo anterior fue la consecuencia de los problemas que a pesar de todo el trabajo hecho en torno a la Reforma Agraria, no tuvieron una solución substancial sobre todo en lo referente al sistema de tenencia de la tierra heredado del porfiriato, algunos militares optaron por llegar a un compromiso con los antiguos grupos dominantes. pues ello les reportaba un beneficio material inmediato que no era posible si la reforma agraria se ejecutaba. Este beneficio se materializaba mediante el cobro por protección de hacendados, recibiendo dotaciones del Estado o reemplazando directamente a los antiguos amos. Los 7.6 millones de hectáreas repartidas desde 1917 hasta 1934 no pusieron fin al latifundio como unidad central del sistema de producción agrícola. La respuesta a los problemas mencionados se quiso dar con la modificación del artículo en comento, el cual quedo redactado de la siguiente forma:

El párrafo segundo como se puede ver únicamente cambio en la manera de expresión del legislador estableciendo: *"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de*

utilidad pública y mediante indemnización." ²⁴ Entendiendo como expropiación la acción y el efecto de expropiar, es decir, privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole, a cambio, una indemnización.

La doctrina moderna fundamenta el derecho de expropiación en el principio de solidaridad, en virtud del cual, el interés particular cede al superior de la colectividad, atendiendo a la función social que debe cumplir la institución de la propiedad.

La expropiación, según el texto constitucional, procede por motivos de interés público. Autores distinguidos, entre ellos el doctor Lucio Mendieta y Nuñez, consideran que dentro de la expresión "interés público", se comprende el interés social y el nacional. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejecutoria sustentada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda de Zapata, toca 605/36-1^a, ha establecido: "La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional."

El propio párrafo comentado, señala que la expropiación debe realizarse mediante indemnización. El artículo 27 de la Constitución de 1857, ordenaba que la expropiación sería "previa indemnización". Este cambio de expresión ha motivado diversas interpretaciones. La Suprema Corte, originalmente, estableció en diversas tesis, que la indemnización debería ser previa o simultánea, exceptuando las expropiaciones agrarias.

²⁴ ibidem p. 39

La expropiación debe ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente, según su competencia constitucional, atendiendo a lo que se establece en el párrafo segundo, de la fracción VI, del artículo 27, que veremos mas adelante.

Sin lugar a dudas, uno de los párrafos mas importantes y trascendentes del artículo 27 constitucional, por sus proyecciones económico - sociales, así como las amplias facultades que otorga al Estado mexicano para lograr la justicia social distributiva, es el tercero, cuyo texto vigente, a partir de la reforma publicada en el diario oficial del 10 de enero de 1934, es la siguiente:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sea indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.”²⁵

En el texto original, como pudimos observar mas arriba, se ordenaba el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, en términos generales: a partir de la reforma antes transcrita, se establece el respeto y fomento de la pequeña propiedad, a condición de que

²⁵ idem p. 59

sea agrícola y esté en explotación, en mérito a la función social que le impone la ley constitucional.

La última parte de la disposición comentada, en su fórmula original, hablaba de "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas...", y fue sustituida por el concepto "núcleo de población" en la reforma del 34, con el propósito de evitar los graves problemas y grandes dificultades en la aplicación de la Reforma Agraria, suscitados a consecuencia de las "categorías políticas" instituidas en la legislación reglamentaria, del párrafo que analizamos.

Debemos señalar, a demás, que la reforma del 34, suprimió del texto vigente, el siguiente párrafo que figuró al final del texto original: "Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considera de utilidad pública."

Tres importantes facultades en favor del Estado, otorga originalmente el párrafo tercero: una, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras u aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Para determinar los alcances de las primeras facultades, es pertinente considerar que se entiende por modalidad en el campo jurídico. Gramaticalmente modalidad quiere decir: "modo de ser o manifestarse una cosa". Modo, a su vez, deriva del latín, modus.

significando "forma variable y determinada que puede recibir o no ser, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia".²⁶

Aplicando esas nociones a la interpretación del párrafo comentado, diremos que por modalidad a la propiedad privada entendemos la forma variable, y determinada legalmente, que pueda imponerse a la institución, sin que se consuma su sustancia o se destruya su esencia.

Por su parte la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación conceptualiza a la modalidad como: " la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad."²⁷

Ahora bien, las modalidades a la propiedad privada solamente pueden establecerse por motivos de interés público, al que ya nos referimos cuando hablamos de la expropiación.

El párrafo tercero, en concordancia con el primero, del artículo 27 Constitucional, viene a cambiar el concepto clásico o romanista de la propiedad, por cuanto hace prevalecer la función social de la institución, dándole un carácter dinámico al derecho.

Se faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esta base se ha proscrito el latifundio, tanto en su forma de tenencia como en la de explotación de la tierra. Se ha limitado la extensión de la propiedad privada rural; medida que también puede ser aplicable a la urbana en el futuro, si lo demanda el interés social. Declara inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible los bienes ejidales y comunales. Reglamenta el principio de la tierra es de quien la trabaja.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

Así mismo el artículo en su párrafo cuarto sigue estableciendo: *"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y de las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos".*²⁸ Como se puede observar el cambio de esta fracción quinta consiste en enumerar de una manera mas detallada los elementos sobre los cuales la Nación tiene el dominio pleno. Dicha norma constitucional, contiene un principio declarativo que anuncia y confirma la soberanía del Estado mexicano, retirando el dominio eminente que este tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional. Resulta evidente, a la luz de la técnica jurídica, que el derecho consagra en la citada disposición constitucional, corresponde al Estado, como sujeto de derecho, ser titular de derechos y obligaciones, y no a la nación, que es un concepto sociológico.

El párrafo séptimo en su primera parte y en sus fracciones I,II,IV y V no tuvieron reforma, pero si cambios substanciales ya que la fracción VI del texto original fue abrogada, y la fracción VII de este la podemos contemplar con sus cambios en la fracción VI del texto de 1934 quedando de la siguiente forma: *"Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o*

²⁸ *ibidem*

capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor halla sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por el 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 designación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

*El ejercicio de las acciones que correspondan 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 acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.*²⁹

Esta norma constitucional, por los términos generales en que está concebida y redactada, por su evidente espíritu de justicia social, otorga al Estado mexicano las mas amplias

²⁹ *idem* p.p. 59-60

facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que tiendan a ligar el bien común, como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano.

A nuestro juicio, técnicamente, es más adecuado que el referido inciso conforme parte del párrafo segundo, donde se establece el derecho de expropiación. Es de hacerse notar que se retira del texto la disposición de aumentar a la indemnización por expropiación el 10% del valor, ya que los sujetos de la expropiación en su mayoría eran hacendados que no necesitaban el dinero.

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 aguas que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyeren."³⁰

Esta fracción, dispuso la capacidad jurídica agraria colectiva, de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, desarrollando básicamente en la legislación administrativa y reglamentaria la vida institucional del ejido.

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 u 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 la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las*

³⁰ ibidem

cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, perteneciente 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 cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.*

Quedan exceptuadas de 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.”³¹

Con esto el Estado tuvo otra manera de hacerse de tierras, a parte de la expropiación, ya que para tal figura como vimos eran indispensables ciertos requisitos, y con esta nueva forma se logra quitar las grandes extensiones de tierra acaparadas en pocas manos, contando el gobierno con mas terrenos para la repartición equitativa de la cual habla este artículo.

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 mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.”

X. “Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con terrenos, tierras y

³¹ idem p.p. 60-61

aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que encuentre inmediato a los pueblos interesados."

XI. *"Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y 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 tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.*
- c)** *Una Comisión Mixta compuesta de 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, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que la mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.*
- 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."*

XII. *"Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores.*

Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán 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 restitución.

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

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en el plazo perentorio los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente."

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

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 le sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo 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. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida."¹²

Las fracciones antes transcritas, comprenden históricamente el desarrollo de la dotación agraria y sus procedimientos, así como la consagración constitucional, creando una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución; un cuerpo consultivo asignado originalmente a la asesoría y apoyo a las funciones jurídicas y agrarias relacionadas con el ejercicio

¹² idem p.p.61-62

de las atribuciones del Presidente de la República; otros órganos como la Comisión Agraria Mixta, el Comité Particular Ejecutivo y el Comisariado Ejidal.

Las fracciones XII y XIII desarrollaban las reglas procesales básicas del procedimiento biinstancial y culminaban con la determinación del Presidente de la República como suprema autoridad en la parte final de la fracción XII, estableciendo una figura jurídica cerrada del proceso agrario y de la administración pública con una concentración de facultades en el Ejecutivo de la Unión.

XV. "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las transmisiones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que le afecten."

XVI. "Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias."

XVII. "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

- a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.*
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.*

- c) *Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.*
- d) *El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito a un tipo de interés que no exceda del 3% anual.*
- e) *Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.*
- f) *Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en el plazo perentorio.*
- g) *Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno."*

XVIII. *"Se declaran revisibles 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 por declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."³³*

En estas últimas fracciones observamos el establecimiento de los procesos, las reglas para el fraccionamiento y enajenación de los latifundios, la facultad de los Estados para establecer las reglas específicas adecuándose a cada una de las necesidades económicas y sociales de cada uno en particular así como el establecimiento de las facultades de las autoridades en materia agraria.

³³ idem p.p. 62-63

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, ha sido reformado varias veces desde la Reforma Agraria de 1934 antes comentada, en base y como consecuencia de los cambios económicos, políticos y sociales que ha atravesado nuestro país, a continuación haremos referencia a dichas reformas tomando únicamente aquellas que tienen relación directa con la materia agraria, ya que la reforma hecha en 1992 al artículo en comento es la base del tema del presente trabajo de tesis.

El 6 de diciembre de 1937 se adicionó a la fracción séptima un segundo párrafo en los siguientes términos: *"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 entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará 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 y 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 al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias."*³⁴

Se adiciona de igual forma un segundo párrafo a la fracción X: el 27 de febrero de 1947, que dice: *"La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo."*³⁵

En la fracción XIV se incluye un párrafo tercero en esa misma fecha: *"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya*

³⁴ idem p.64

*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.*³⁶

Y por último a la fracción XV, se le agregan cinco párrafos más que expresan: *“Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.*

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 monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considera, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

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

*Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado o de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.*³⁷

³⁵ idem p.65

³⁶ idem p.66

³⁷ ibidem

El 8 de octubre de 1974 se reformó el primer párrafo de la fracción VI, el inciso c) de la fracción XI, el primer párrafo de la fracción XII y el inciso a) de la fracción XVII, que a la letra dicen:

“VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

XI. c) Una Comisión Mixta compuesta de 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 determinen.

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

XVII. a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.”³⁸

El párrafo tercero el 6 de febrero de 1976, fue modificado quedando en los siguientes términos: *“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad*

³⁸ idem p.69 -70

privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán 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 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se le dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."³⁹

El 10 de agosto de 1987, a este mismo párrafo se le adiciona la frase "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico".⁴⁰

En el año de 1983 el día 3 de febrero se le agregan al multicitado artículo 27 la fracción XIX y XX, que a continuación se transcriben:

³⁹ idem p.p. 71-72

⁴⁰ idem p.73

"XIX. Con base en la Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."⁴¹

Desde fines de los años setenta se generalizó la opinión, tanto en el gobierno como en las organizaciones campesinas y los estudiosos, de que la situación en el campo era crítica. Era evidente que el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios con que contaba, los ingresos de la población y en general en todos los indicadores del bienestar social, familiar y personal.

En las campañas políticas que para la Presidencia de la República se llevaron a cabo en 1988 siempre estuvo presente el tema. De manera particular, el candidato al Partido Revolucionario Institucional se comprometió a revisar a fondo la legislación agraria, pues por su excesiva regulación se había convertido en una traba para el desarrollo rural; era preciso adoptar el proceso de la Reforma Agraria a las nuevas condiciones económicas y sociales del país y del campo. Entre otras cosas, propuso dejar atrás el paternalismo y la injerencia del gobierno en las decisiones internas de los ejidos, las comunidades y las organizaciones campesinas.

⁴¹ ibidem

En general, todos los analistas e investigadores reconocían que la Reforma Agraria había transformado de raíz la estructura de la tenencia de la tierra y creado una nueva clase social en el campo.

Es así como el 6 de enero de 1992, el artículo 27 sufre una nueva reforma de suma importancia por el contenido social de la misma, contemplando en sus párrafos y fracciones una mayor autonomía, protección y apoyo a los sujetos agrarios contemplando por supuesto el desarrollo del país. Así mismo quedan derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.

El párrafo tercero nos menciona: *"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir de la sociedad."*

La fracción IV nos dice: *"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 necesario para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;"

La fracción VI solo fue reformada en su primer párrafo quedando en los siguientes términos: *"Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."*

La fracción VII, se reformó en su totalidad: *"Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.*

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

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

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos

productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

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

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;"

Fracción 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 otra clase 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 considera, asimismo, como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano,

caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera 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 mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

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

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

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

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

Fracción XIX, en su primer párrafo no tuvo modificación alguna, agregándosele un segundo párrafo que dice: *"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.*

*La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y"*⁴²

Como se puede observar, del texto original del precepto sancionado en Querétaro, el reformador constitucional conservó la integridad del párrafo primero, con el propósito de mantener la hipótesis jurídico política de la propiedad originaria de la Nación, principio del cual se desprende la posibilidad de que esta entidad transmita el dominio creando la propiedad privada.

El párrafo segundo del propio precepto, fue una de las partes de mayor discusión en 1917 por haber introducido una importante reforma estructural en la expropiación, que hasta esa fecha se consideraba elemento esencial la previa indemnización, es así como en la reforma de 1992 se mantiene el texto respondiendo a una lógica jurídica en el alcance con lo estipulado en el párrafo primero, determinando el respeto a la propiedad privada y su limitación para afectarla.

En principio, el reformador del 92 mantuvo la idea original y medular del párrafo tercero, reiterando el viejo anhelo de la equidad en la distribución de la riqueza pública, actualiza la problemática y los postulados ecológicos de nuestros tiempos y los introduce a la normatividad fundamental. En la parte media y final se trazan grandes líneas del

⁴² ídem p.p. 74-77

desarrollo urbano y rural, en las normas racionales que imponen las nuevas políticas de asentamientos humanos y de conservación y protección de los elementos naturales. Por último suprime la institución de la dotación de tierras.

En cuanto a las fracciones I, II y III, del párrafo noveno hay mucho que comentar ya que son representativas por sí solas, pero por lo que se refiere a la fracción IV, el cambio determinado por las nuevas condiciones económicas es radical en cuanto a la capacidad de las sociedades comerciales por acciones que hoy pueden ser titulares de propiedad en terrenos rústica, cuya propiedad se limita. de igual forma se limita la estructura del capital, número de socios y reglas para determinar la acumulación destinada a impedir nuevos latifundios. Por último ordena a la legislación reglamentaria señalar las condiciones para la participación extranjera y establecer los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción en relación a las sociedades.

Del texto original de 1917 data la fracción V relativa a la capacidad de las instituciones bancarias para el financiamiento de propiedades urbanas y rústicas, especialmente en el capítulo hipotecario, pero con la limitación de la propiedad o administración de los bienes raíces, exclusivamente necesarios para las funciones específicas de las instituciones bancarias, conservando todo esto el reformador del 92 adquiriendo esta fracción una singular importancia por la reestructuración del sistema bancario después de corregir ella irregularidad consistente en la actualización de 1992.

La fracción sexta desaparece por completo en esta reforma y la fracción VII, determina textual y directamente el reconocimiento y la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y dispone la protección de su propiedad; esta transformación jurídica, aunada a los diversos programas concretos de estímulo a la propia institución, superan el texto anterior con la ejecución administrativa de los programas correspondientes. Tan importante es la institución ejidal en esta fracción que

casi la totalidad de ella se dedica a la misma, es así como los párrafos tercero y cuarto determinan las prioridades de respeto y fortalecimiento a la vida comunitaria en el ejido y la comunidad y establecen la categoría constitucional de la posibilidad jurídica de que la voluntad de los ejidatarios y comuneros, en lo individual o colectivo, es fundamental para determinar las condiciones de su preferencia en el aprovechamiento de sus recursos productivos. El párrafo cuarto desarrolla las facultades jurídicas individuales del ejidatario o comunero en un amplio sentido y comprende toda forma de posibilidad de asociación, en el caso de los ejidatarios la posibilidad de transmitir sus derechos parcelarios y finalmente la excepcional situación jurídica relativa a la posibilidad de que la asamblea general de ejidatarios otorgue el pleno dominio sobre la parcela ejidal a su titular. La categoría excepcional de la asamblea ejidal o comunal se desarrolla aún más en el párrafo sexto de la propia fracción VII y las funciones de la autoridad del propio órgano que comprende la Ley Agraria, otorga a la Asamblea una nueva situación jurídica de la anterior a las actuales reformas. En la parte final se conserva la acción jurídica que se le otorga al núcleo ejidal y comunal de solicitar la restitución de tierras, bosques y agua a los núcleos de población que hubiesen sido afectados o privados ilegalmente de su propiedad.

Como una de las consecuencias más profundas se encuentra la transformación de la institución agraria presidencial de un este infalible, omnipresente y omnisapiente, a la condición jurídica real y actual de la respetable función del Presidente de la República, correspondiendo el desempeño de la jurisdicción agraria a un sistema autónomo, directo y participativo, con precisión de facultades y responsabilidades.

Al principio de la fracción XV le sigue la expresión "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios;" Señalar lo que dice el artículo situación jurídica que aclara el artículo 115 de la Ley Agraria. Ahora bien, el precepto reglamentario señala que el latifundio es la superficie de tierras agrícolas ganaderas o forestales que siendo propiedad determinada en los términos de los párrafos cuarto.

Quinto, sexto y séptimo de la fracción XV. El dispositivo constitucional que introduce la reforma difiere de la fracción anterior del mismo número al suprimirse el primer párrafo que salvaguardaba la integridad de la pequeña propiedad en explotación, frente a los trámites y procedimientos agrarios; empero aquí debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los transitorios de la reforma constitucional del 92 que podrían ser operativos dentro de los trámites de la conclusión del llamado rezago agrario, en defensa de la propiedad frente a la afectación ilegal.

La fracción XVII establece como ya se citó la posibilidad de que el propietario de excedentes fraccione y enajene las superficies que se encuentran en esta hipótesis y sólo en el caso de transcurrido el plazo de un año el excedente no se hubiera enajenado la venta deberá hacerse en pública almoneda; la ley reglamentaria faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para intervenir en esta y en algunas otras cuestiones de origen constitucional, como es de hacerse notar pierde el rango constitucional excepcionalmente, se mantiene administrativamente en la ley de la administración Pública y de manera muy significativa en el cumplimiento de lo dispuesto en la mayor parte de los artículos transitorios de los nuevos ordenamientos.

En la última parte del multicitado precepto constitucional se comprende una plataforma de ideas muy actuales, fundadas en las tesis del desarrollo integral rural y determina propósitos como la generación de empleo; la garantía de bienestar a la población campesina y la incorporación y participación de esta en el desarrollo nacional. Asimismo, la propia fracción agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, mediante obras de infraestructura, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Concluyendo un amplio programa de política agraria, la misma norma dispone además la expedición de la legislación agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolas de interés público.

Con fecha 28 de enero de 1922, el artículo en comento sufre nuevamente otras reformas en sus fracciones II y III, siendo estas las últimas hasta ahora, las cuales no vamos a comentar por no estar relacionadas directamente con la materia agraria.

2.4. La creación de la Procuraduría Agraria.

Con la derogación de la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, se crea a la par un decreto publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1922, en el cual se sientan las bases fundamentales del Código Agrario de 1934.

Este decreto en su artículo 3º faculta al titular del Ejecutivo Federal para dictar todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, lo que ayudó a que las dotaciones de tierras y la restitución de las mismas, que durante su reglamentación en la Ley de Ejidos fue excesivamente lenta y deficiente, se hiciera con mayor celeridad, empezando a derramar sus beneficios entre un gran número de núcleos rurales, y que dicho decreto se adaptó mejor a la realidad social de la época y a las necesidades, puesto que el Ejecutivo podía modificar o expedir los acuerdos correspondientes con apego a las bases del señalamiento.⁴³

El artículo 4 del mismo decreto mencionaba: "Se establece en cada entidad federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desean, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria"⁴⁴. En este artículo encontramos el antecedente directo de la Procuraduría Agraria, ya que esta institución surge como un apoyo a los sujetos agrarios.

⁴³ *op cit.* p.p. 363-364

⁴⁴ *op cit* p.44

La institución de Procurador de Pueblos, llenó una necesidad urgente, ya que las leyes agrarias se encaminan a beneficiar a la población campesina de México integrada en su totalidad por indígenas de escasa cultura, por lo que no era posible que entendieran de manera rápida y clara las acciones de restitución y dotación de las tierras a las que tenían derecho, limitándose esta procuraduría a resolver solo este tipo de cuestiones.

En un principio la Procuraduría de Pueblos dependió de la Comisión Nacional Agraria, por lo que no gozaba de independencia, y a consecuencia de las limitaciones a las que estaba sujeta por dicha Comisión, no pudo cumplir con el objetivo planeado y mucho menos seguir adelante con el cometido de la misma.

En la Reforma Agraria, no obstante la sencillez aparente de las leyes en las cuales encontramos su fundamento legal, se presenta ya en la práctica una extraordinaria complejidad por lo que es casi imposible reducirla a leyes cuya elaboración este encomendada únicamente a los cuerpos legislativos, en virtud de que estas requieren numerosos trámites para ser expedidas o reformadas.

Es así como desde el tiempo del Procurador de pueblos hasta nuestro tiempo el agro ha tenido grandes conflictos, los cuales deben ser resueltos de conformidad con la ley, de forma imparcial y equitativa, mediante una labor conciliatoria y concertada en la cual participen los sujetos agrarios y las autoridades, de acuerdo con las demandas sociales.

La exigencia del cambio y modernidad de la procuración de justicia, requirió de una profunda transformación de los esquemas tradicionales, de los instrumentos y de los métodos para hacerlos más eficientes, ágiles y expeditos, tomando en consideración a una sociedad desequilibrada, la cual debía ser superada en beneficio de las campesinos y agricultores, siendo el objetivo mejorar sus condiciones de vida incorporándolos a las actividades productivas, contribuyendo al logro de las metas fijadas por el país.

La dinámica anterior necesariamente impone la reestructuración a fondo de las instituciones y el fortalecimiento por otra parte, de las facultades y atribuciones de las mismas, para que logren estar en condición de atender de manera oportuna y eficaz las demandas y requerimientos de los hombres del campo.

Es así como en la reforma del artículo 27 Constitucional se dispone en la fracción XIX, en su último párrafo la creación de un órgano de procuración de justicia, con el propósito de hacer que se cumplan con los objetivos planteados en la fracción VII de dicho ordenamiento.

Siendo la procuraduría agraria un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, es decir es una institución que depende de forma directa de la mencionada secretaría, siendo su principal función dar servicio social a los sujetos agrarios mediante la representación y gestoría judicial y administrativa, información, orientación, asistencia, capacitación y organización, defender los derechos de los mismos; defender los derechos de los indígenas y de los sujetos agrarios en general proporcionando la asesoría necesaria y promover la pronta, eficaz y expedita procuración de justicia agraria garantizando la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de pequeños propietarios.

2.5. Surgimiento de los Tribunales Agrarios

A lo largo de la historia de nuestro país, en las diferentes épocas se ha intentado crear órganos de administración de justicia eficientes y justos, es así como podemos observar que a pesar del establecimiento de tribunales especiales la impartición de tan mencionada justicia, dentro del campo ha sido inútil: Incluso desde el triunfo de la revolución cuando se eleva a rango constitucional dala Ley del 6 de enero de 1915 hasta

1992, los procedimientos agrarios fueron substanciados en dos instancias, en las que la primera concluía con un mandamiento gubernamental o departamental y la segunda con una resolución presidencial.

Para substanciar los procedimientos en diversas épocas participaron la comisiones Nacionales Agrarias, las Comisiones Locales agrarias, el Departamento Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y la Secretaría de la Reforma Agraria.

La intervención del Estado en la vida interna de los núcleos agrarios y en la substanciación de los diferentes procedimientos fue tan excesiva que se capacitó a los núcleos para autoregularse.

Los procedimientos duraban tanto tiempo en tramitarse, en virtud de la falta de términos dentro de los mismos y si los había jamás se respetaban, las etapas procesales se repetían de forma arbitraria, las notificaciones no tenían regulación alguna, hasta el establecimiento de una jurisprudencia que estableció el orden en ellas, existían también deficiencias técnicas las cual hacía casi imposible la localización de las tierras o predios teniendo esto como consecuencia ejecuciones indebidas.⁴⁵

Con el propósito de hacer realidad el anhelo de los campesinos del país, en 1992 en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en u fracción XIX, se establece la creación de órganos federales, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria, resultando de esto los Tribunales Agrarios, los cuales surgen como una nueva instancia jurisdiccional, para substituir a la vieja instancia administrativa, que tenía como responsabilidad resolver los problemas del campo.

⁴⁵ VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo. "El Tribunal Superior Agrario". *Revista de los Tribunales Agrarios* Número 8. Tribunal Superior Agrario, México 1995. P.164

Para dar cause a esa nueva autoridad jurisdiccional, se instituye el Juicio Agrario; así como también para sustituir los viejos procedimientos mixtos administrativos judiciales, que contemplaba la legislación anterior.

Lo antes establecido es una forma novedosa de impartición de justicia, en virtud, de que los Tribunales establecidos son especializados en la materia agraria y tiene pleno conocimiento de la problemática del sector, por lo cual es mas eficaz la impartición de justicia la cual será de acuerdo a las leyes ágil, expedita, pronta sucinta, breve e inmediata.⁴⁶

Los Tribunales Agrarios como ya se mencionó gozan de autonomía y plena jurisdicción para impartir justicia pronta, expedita, de manera sencilla y cercana a los propios interesados, eliminando demoras y arbitrariedades, proporcionando así mismo, el establecimiento de una nueva relación entre los hombres del agro y las autoridades competentes.

Estos Tribunales conocerán también de los asuntos no litigiosos que se les presenten siempre y cuando requieran de la intervención judicial, protegiendo los intereses de los solicitantes, de igual forma deberán proteger los intereses de quienes solicitan sus servicios.

A manera de conclusión y para finalizar este capítulo puedo decir que después del grave problema que se sucito durante la independencia de México y el gran acaparamiento de tierras fue el punto principal para que emanara el artículo 27 Constitucional en el año de 1857; y el estado Mexicano se tuvo que dar a la tarea de darse una constitución Política adecuada y a su vez ir creando cuerpos colegiados que impartieran justicia y así pudieran ser otorgadas a la población campesina las tierras que por derecho le correspondian. Por

⁴⁶ GOMEZ DE SILVA CANO, Jorge. "La competencia de los Tribunales Agrarios Superior y Unitarios". *Revista de los Tribunales Agrarios* número 17. México 1998. p.p: 8-9

otra parte y gracias a las reformas del artículo 27 constitucional de 1917 hasta 1992 que fue donde quedo consolidada la estructura de la tenencia territorial de nuestro país y fue donde se manifestó el reconocimiento de la función social de la propiedad. Es así como con la creación de la Procuraduría Agraria y con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1922 es con lo que se sentaron las bases fundamentales del Código Agrario y por lo que en el año de 1992 el artículo 27 Constitucional en su fracción XIX establecio la creación de órganos federales, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de justicia agraria por lo cual se da la creación de los Tribunales Agrarios.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

**CAPITULO 3. LA ADMINISTRACION DE LA
JUSTICIA AGRARIA EN EL MEXICO
CONTEMPORANEO.**

- 3.1 Competencia y atribuciones del Tribunal Superior Agrario y del Tribunal Unitario.
- 3.2 Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.
- 3.3 Atribuciones de la Procuraduría Agraria y su Reglamento Interior.
- 3.4 La administración e impartición de la Justicia Agraria.
 - 3.4.1 Proceso.
 - 3.4.2 Procedimiento.
 - 3.4.3 Principios rectores del Juicio Agrario.

Es indicado a través de la ley procesal especial lo aplicable de la Ley Agraria. En esta, la parte destinada a la regulación de los juicios Agrarios es relativamente reducida, si se compara con la amplitud acostumbrada en los códigos de procedimientos en general. En la ley Agraria la porción procesal abarca los artículos del 163 al 200.

Es aplicable la ley procesal en los Tribunales Agrarios toda vez que se desprende de su artículo 163 "son juicios Agrarios los que tienen por objeto substanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten como motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley.

Ahondando en su principio de legalidad pueda decir que consiste en que los Tribunales Agrarios no tienen más facultades que las que le otorgan la ley Agraria, la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el reglamento interior de los Tribunales Agrarios y el código federal de procedimientos civiles y que sus actos van a ser válidos cuando se funden en estas normas legales y se ejecuten de acuerdo con lo que ellas prescriben.

Y para tal efecto los Tribunales Agrarios están obligados a llenar todos los requisitos que señala la ley Agraria vigente; ya que antes de pronunciar el fallo definitivo se deberán satisfacer todo aquello que permita a las partes la posibilidad de ser oídas en defensa de sus derechos; de tal suerte que los Tribunales están obligados a respetar las garantías de audiencia y de legalidad que consagra la constitución.

El tema del campo es vital para el desarrollo equilibrado de la nación; en consecuencia, los centros de enseñanza deben reforzar sus planes de estudio para que los hombres de campo, desde temprana edad aprendan a conocer el medio, aprovechar óptimamente sus recursos y enriquecerlo. Por lo tanto es necesario promover una nueva cultura hacia el campo mexicano sin olvidar nuestras raíces, tradiciones y metas para responder a los nuevos retos de nuestro conocimiento, brindando mayores oportunidades y apoyando las actividades productivas, sin descuidar el equilibrio y la riqueza ecológica de la nación.

Tomando en consideración la afeveración que puntualiza el señor Licenciado Luis Octavio Porte Petit Moreno ⁴⁷ con anterioridad, señalando que mientras mas se capacite al campesino no desde una temprana edad independientemente de los conocimientos líricos que este obtiene por parte de capacitación de sus ancestros, que son e una forma invaluable para que la tierra produzca, ya que conoce los misterios de la misma como de su propia mano.

De ahí que la creación del Tribunal Superior Agrario y del Tribunal Unitario venga a ser una herramienta mas de labor aunada al campo para fortalecer los esfuerzos que día a día en ⁴⁸ardua lucha tienen por vencer a la tierra para que florezca y rinda su mejor fruto. Y es donde el Tribunal Superior Agrario del Tribunal Unitario tiene en su competencia y atribuciones en congruencia con esos propósitos el Tribunal Superior Agrario ha invitado a diversas universidades y centros de educación superior a firmar un convenio de colaboración científica y académica para vincular mas estrechamente a nuestras instituciones en la búsqueda de tan nobles fines para despertar en los jóvenes universitarios la vocación necesaria para servir bien en este ámbito.

La inmediata y ameritada capacitación que el sector Agrario necesita es la forma idónea para lograr los objetivos fijados por el campesino. Dando entrada a la competencia del Tribunal Superior Agrario, remarcando que es la medida de la jurisdicción, es decir, el ámbito en el que un Tribunal puede ejercer su jurisdicción.

Todos los Tribunales cuentan con potestad jurisdiccional, pero no tienen competencia para conocer, indistintamente, de cualquier asunto, las leyes estipulan diversos criterios para la atribución de competencia: por la materia, la función, el grado, el territorio, el turno, etc.

⁴⁷ "Centro de estudios agrarios Dr. Sergio García Ramírez" *Revista de los Tribunales Agrarios*, 1996, p 47

⁴⁸ *Ibidem*, P 47

El órgano competente para conocer en la generalidad de las controversias agrarias es el Tribunal Unitario. Ante este se plantea, pues, todas las demandas de carácter agrario. Para ello es preciso tomar en cuenta, además, el territorio sobre el que estos Tribunales Unitarios tienen competencia, que coincide con los referidos distritos de justicia Agraria.

Por lo que hace al Tribunal Superior Agrario, tiene dos sectores de competencia, a saber: la de carácter transitorio, en términos del artículo 3º transitorio que a la letra dice:⁴⁹

"...TERCERO.- Dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se constituya el Tribunal Superior Agrario se deberá expedir el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y determinar el número y competencia territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta ley, a fin de que el Ejecutivo Federal proponga a la Cámara de Senadores o, a la Comisión Permanente, según corresponda, una lista de candidatos para magistrados de los Tribunales..."

Del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, y la de carácter permanente. Aquella se vincula con los casos pendientes de resolución acerca de dotación, ampliación y nuevos centros de población.

Estas cuestiones se hayan sujetas a resolución presidencial. Tras las reformas de 1991-1992, esta resolución compete al Tribunal Superior Agrario. La competencia permanente de estas se relaciona principalmente con la revisión de las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en segunda instancia. Hoy día la mayor parte de actividad del Tribunal Superior Agrario tiene que ver ampliamente, con el desempeño de su competencia transitoria y el abatimiento del "rezago Agrario".⁵⁰

⁴⁹ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Artículo 3º transitorio, Ed. Porrúa 14ª ed. p.83.

⁵⁰ "El sistema vigente de justicia Agraria" Revista Quorum, Pag. 37

Reforzando aun mas el concepto de competencia de jurisdicción consisten en un poder reservado al estado para impartir justicia, quien lo deriva a favor de los Tribunales encarnados estos en las personas de los Magistrados o Jueces. De tal manera transcribo a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional cuando señala ⁵¹ "son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales cualquiera que sea el origen de esta se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades". Aun cuando este párrafo no menciona expresamente a las superficies constituidas por la pequeña propiedad como sujeto de dicha jurisdicción, si lo hace la fracción I del artículo 18 de la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que contribuye a precisar aun mas tanto la jurisdicción como la competencia de nuestras instituciones, pues se refiere particularmente a las controversias que por límites de terrenos surgen entre núcleos de población ejidal o comunal con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones. También mediante criterios jurisprudenciales también se ha reiterado que si fuere el pequeño propietario quien promueve alguna controversia con ejido o comunidad toda la acción forma parte de la jurisdicción de los Tribunales Agrarios.

Así, a través de esta jurisdicción federal la constitución establece a favor de nuestras instituciones potestad plena para conocer y resolver todos aquellos asuntos que sean de su competencia. jurisdicción e igualmente el artículo 163 de la ley Agraria determina específicamente al señalar: "son juicios Agrarios los que tiene por objeto substanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidos en esta ley".

El ámbito jurisdiccional de los Tribunales Agrarios es de carácter federal también por la naturaleza de la materia; debiendo precisar que tal jurisdicción sólo subsiste en tanto que tales sociedades tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales y siempre que su objeto social se limite a la producción, transformación o comercialización de productos

⁵¹ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Fracción I Artículo 18. Ed. Porrúa. 14ª ed. P. 84

agrícolas, ganaderos o forestales y no a su constitución, como civiles o mercantiles, pues al efecto estarán sujetos a estos regímenes jurídicos.

Ahora bien, la competencia consiste en la porción de jurisdicción que se otorga a los Tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional en el caso de esta institución Agraria tal competencia se surte por razón de materia, grado y temporalidad de modo distinto a favor por una parte del Tribunal Superior Agrario y por otra de los Tribunales Unitarios, de manera exclusiva por lo que ve a aquella conferida al Tribunal Superior Agrario se encuentra determinada en el artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que en algunos casos le otorga el carácter de segunda instancia, establecidos en las fracciones I, II y III, referidas a la interposición del recurso de revisión, único previsto en toda la legislación Agraria para examinar y en su caso modificar las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en la siguientes hipótesis: a) en juicios que se refieran a conflictos de limite de tierra suscitados entre dos o mas núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a limites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; b) de sentencias relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal, y c) de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades Agrarias.

3.1 COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO Y DEL TRIBUNAL UNITARIO.

La reforma Constitucional de 1992, instituye por primera vez en México, Tribunales especializados encargados de la impartición de la justicia Agraria, la fracción XIX de ese precepto fundamental nos dice: "Con base en esta Constitución, el estado

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

86

dispondrá de las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia Agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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

Es de manifestarse la cronología que conlleva la competencia en los Tribunales Superiores Agrario a quienes de una manera expedita y honesta se imparte el proceso jurídico donde se enlazan los temas que a su jurisdicción pertenecen, dándole su integridad a través de los artículos 9 y 10 de la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y que siendo un carácter publico del derecho Agrario por su propia naturaleza es atribuible otorgarle el carácter federal a la jurisdicción de los Tribunales Agrarios, ya que de los procedimientos se regula el beneficio social en el aprovechamiento de los elementos naturales como una base para establecer destinos de tierras, aguas y bosques, para fraccionar latifundios, para el desarrollo de la propiedad rural, y para disponer de la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades: buscando el equilibrio racional para que el campo ahonde y se conduzca dentro de las leyes y que a su vez sea mediador que garantice una mejor impartición de justicia reconocido el Tribunal Superior Agrario y el Tribunal Unitario como autoridad para otorgar la conciliación y a quien corresponde el conocimiento y resolución de dicho medio de impugnación al primero; por lo que de forma exclusiva corresponde darle trámite y enviarlo a aquel al segundo.

Ahora bien la nueva cultura Agraria se enriquece cada día, con la práctica de los conocimientos y experiencias que se están obteniendo a través del contenido de las importantes reformas realizadas al artículo 27 Constitucional, que entraron en vigor a partir de enero de 1992, mismas que han sido interpretadas y ejecutadas en beneficio de los núcleos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, por los órganos jurisdiccionales encargados de impartir la justicia Agraria, cumpliendo los dos principales objetivos de las reformas: libertad y justicia, cumplimentando este último sentimiento, con la participación de la Procuraduría Agraria, órgano antes existente, que surge hoy, debiendo reestructurado y con facultades y tareas propias a partir de las modificaciones hechas al citado precepto de nuestra Ley fundamental.

Por lo que respecta a los órganos jurisdiccionales, precisaremos su origen, así como sus características y facultades, omitiendo, por ser prolijo, señalar cifras sobre los resultados de su actuación atendiendo la conflictiva Agraria en seis años de su creación, pero sin dejar constancia de la eficacia de la tarea que han realizado los órganos jurisdiccionales, que han sabido interpretar cabalmente el nuevo derecho Agrario a favor de los justiciables.

Hablando de *la Ley que los crea* esta fue con la iniciativa de las reformas del 7 de noviembre de 1992, enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se encuentra el propósito directo de concluir con las etapas de tutelaje, simulación y corrupción a que había dado lugar la concentración del poder en la burocracia, debido a la intervención que en la vida interna del ejido le daba la anterior legislación, creándose los Tribunales Agrarios como órganos jurisdiccionales encargados de la impartición de la justicia, respondiendo al mandato Constitucional, sancionado en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se reglamenta a través de dos importantes leyes: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; esta última constituye el punto de partida Agrarios en toda la República Mexicana.

La *naturaleza jurídica* de los Tribunales Agrarios los ubica como los órganos típicamente jurisdiccionales, encargados de intervenir en las controversias Agrarias que se suscitan entre los sujetos de derecho Agrario, con la función de resolver conforme a derecho los juicios que se llevan a su conocimiento, procurando en todo momento componer las diferencias entre los contendientes. Estas instituciones gozan Constitucionalmente de plena jurisdicción que los faculta para la impartición de la justicia Agraria.

Sus *características* consisten en que son órganos jurisdiccionales autónomos, por que dictan sus resoluciones sin influencias ajenas al procedimiento ni presiones externas. Tienen de plena jurisdicción, por que poseen facultades para juzgar y resolver todas las cuestiones de su competencia y gozan de poder suficiente para ejecutar sus propios fallos y determinaciones.

Por lo que hace a su *competencia* de estos Tribunales Agrarios está señalada por el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, en la que se señala con precisión y claridad la generalidad de la misma en materia de justicia Agraria, la cual queda complementada con lo dispuesto en la Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que la competencia de los Tribunales Agrarios en un sentido lato y no restringido en materia Agraria.

La Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establecen, respecto de determinados asuntos, la competencia en primer grado de los Tribunales Agrarios y en segundo grado, es decir, en revisión, la competencia del Tribunal Superior Agrario.

Ahora bien, la competencia por razón de territorio es la que define la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y el

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, a los que el Tribunal Superior les asigna el área territorial de su jurisdicción.

En el marco normativo de la Ley Agraria, la competencia de los Tribunales Agrarios se precisa en el artículo 163, correspondiente al capítulo primero del Título Décimo, que establece que los juicios Agrarios tienen por objeto substanciar, dirimir y resolver todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones ahí contenidas.

En la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el artículo 8º fija las atribuciones del Tribunal Superior; el artículo 9º, su competencia y el artículo 18, la competencia de los Tribunales Unitarios, en forma enunciativa, pero no limitativa.

Por último y por lo que respecta a sus *atribuciones* para establecer con claridad la aplicación de la Ley Agraria, es importante separar las atribuciones del Tribunal Superior Agrario y las conferidas a los Tribunales Unitarios Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario funciona de manera colegida y es dirigida por un Magistrado Presidente; el Magistrado en turno tiene el carácter de instructor y ponente. Las sesiones jurisdiccionales del Tribunal Superior Agrario son públicas, en las que cada Magistrado ponente presenta propuestas resolutorias o proyectos de resoluciones de recursos de revisión, excitativas de justicia y de quejas. En los expedientes relacionados con las acciones Agrarias en ocasiones se presentan algunos incidentes, los cuales deben resolverse primeramente antes de emitir resolución definitiva. Tales incidentes son: nulidad de acuerdos presidenciales o del Secretario de la Reforma Agraria, relativa a la inafectabilidad de una superficie y a la cancelación de certificados correspondientes, o cuando se trate de situaciones en que existe simulación en la tenencia de superficies legalmente afectables.

El Tribunal Superior Agrario está facultado para crear jurisprudencia, la cual será obligatoria para los Tribunales Agrarios al igual que la jurisprudencia que en materia Agraria establezca el Poder Judicial Federal. Constituirán jurisprudencia cinco sentencias dictadas en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario. Asimismo, la sentencia que se dicte en la que se resuelvan las contradicciones de tesis de diversos Tribunales Agrarios.

La Ley Agraria prevé la modalidad de justicia itinerante, que en la práctica ha resultado operativa y exitosa, ya que acerca la aplicación de la justicia a los interesados y resuelve las controversias en forma expedita. Los Magistrados de los Tribunales Unitarios realizan este tipo de justicia *in situ*, programando la salida a los municipios, dividiendo al estado por regiones y especificando que asuntos van a tratar en los diversos poblados de su circunscripción, previa notificación a los interesados.

Contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente (amparo directo), excepcionalmente contra las sentencias de los Tribunales Unitarios procederá el recurso de revisión que prevén los artículos 198 a 200 de la Ley Agraria. Tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito que corresponda.

El nuevo derecho Agrario ha introducido novedades, algunas de relevancia, como son las de haber establecido en forma irrenunciable, el principio de identidad del juzgador con las partes; el de oralidad, que prevalece en la mayor parte del juicio; el de igualdad, que concede plena garantía a las partes en el proceso Agrario, así como la citada justicia itinerante, que responde a los principios de inmediatez y expeditéz así como de economía procesal, fundamentalmente.

3.2 REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Para tratar el tema de Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, es importante conocer en la doctrina jurídica la definición de reglamento, que la misma nos señala una serie de conceptos que sería muy largo enumerar, por tal razón citaremos la sustentada por el Doctor Miguel Acosta Romero, en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, que a la letra dice: "se entiende por reglamento al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia"⁵²

Por otra parte tenemos que Reglamento "es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El Reglamento es el producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución que encomienda al Presidente de la República facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley"⁵³

Así mismo cabe mencionar el concepto de reglamento administrativo que es "Una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por el órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas general que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa"⁵⁴

Todo Reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a este y corre la misma suerte, de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento, ya que este no

⁵² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 10ª ed. 1991 p.768.

⁵³ "Instituto de Investigaciones Jurídicas" *Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo VII, México: 1984 p. 2751.

⁵⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit (*Teoría General del Derecho Administrativo*), p. 773.

goza de autoridad formal de una ley. (artículo 72, inciso f. de la Constitución). Que si requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

Como ya se cito con antelación en el capitulo anterior las nuevas reformas estipuladas en materia Agraria, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, y para los fines del procedimiento Agrario el Tribunal Superior Agrario, expidió el Reglamento Interior el día 8 de mayo de ese mes, más adelante hubo reformas importantes en dicho reglamento, mismas que fueron aprobadas el 12 de julio de 1993. (Acuerdo 93-81/81) y su publicación se inició el día 20 del mismo mes en el Diario oficial de la federación, cuya vigencia dio inició el 2 de agosto del citado año.

Cabe señalar que el reglamento se estipula únicamente disposiciones de carácter interno cuya obligatoriedad es para los órganos que la expiden y consecuentemente los que están sujetos a ellos; por lo tanto generan derechos para los particulares y constituyen un punto de referencia para la actividad de estos, en la medida en que detallan estructuras o funciones que la Ley establece en forma general.

A continuación transcribiremos el Capítulo I, que nos habla de las disposiciones generales contenidas en el citado reglamento.

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º.- El presente reglamento tiene por objeto definir la estructura Orgánica de los Tribunales Agrarios, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de los mismos.

Para el efecto del presente reglamento, se entiende por la ley, a la Ley Agraria, por ley Orgánica, a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y por Tribunal Superior al Tribunal Superior Agrario.

Artículo 2º.- El Tribunal Superior está integrado por cinco Magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un supernumerario que suplirá las ausencias de los titulares; contará a demás con los siguientes órganos:

- I. Secretaría General de Acuerdos;
- II. Oficialía mayor;
- III. Contraloría Interna;
- IV. Dirección General de asuntos jurídicos;
- V. Centros y unidades de informática de publicaciones, de justicia Agraria y capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme el presupuesto aprobado.

Artículo 3º.- Cada Magistratura del Tribunal Superior contará con los secretarios de estudio y cuenta que fije el propio Tribunal, atendiendo a las previsiones presupuestales.

Artículo 4º.- Para suplir las faltas temporales de los Magistrados de los Tribunales Unitarios habrá cuando menos cinco Magistrados supernumerarios, que realizarán las funciones que les asigne el Tribunal Superior, cada Magistrado supernumerario contará con los secretarios de estudio y cuenta, que permitan las previsiones presupuestales.

Los Magistrados supernumerarios practicarán visitas a los Tribunales Unitarios, por acuerdo del presidente y en coordinación con los magistrados numerarios, cuando estos lleven a cabo las funciones de inspección a que se refiere el capítulo IX de este Reglamento.

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

- I. Uno o varios secretarios de acuerdos, cuando así lo estime el Tribunal Superior, y en caso de que el Tribunal Unitario tenga varias sedes, se podrá designar a uno o más secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal Superior;
- II. Secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal Superior;
- III. Actuarios y peritos;
- IV. Unidad jurídica;
- V. Unidad de control de Procesos, y;
- VI. Personal Técnico y administrativo que disponga el Tribunal Superior.

Artículo 6º.- Así mismo, el Tribunal Superior contará con los subsecretarios de acuerdos y, en general los Tribunales Agrarios, con los directores Generales, directores de área, sub directores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales. los secretarios de los Tribunales Agrarios serán: De acuerdo, se estudio y cuenta, quienes darán fe de los actos en que intervengan.

El Tribunal Superior podrá habilitar, por un lapso determinado y si satisfacen los requisitos legales para tales efectos, a los siguientes servidores públicos:

- I. Como secretarios de acuerdos a los secretarios de estudio y cuenta, actuarios y jefes de la unidad jurídica y de la unidad de control de procesos.

- II. Como secretarios de estudio y cuenta, a los secretarios de acuerdos, actuarios y jefes de la unidad jurídica y de la unidad de control de procesos, y
- III. Como actuarios a los secretarios de acuerdo, secretarios de estudio y cuenta y jefes de unidad jurídica y de la unidad de control de procesos.

Artículo 7º Los Magistrados de los Tribunales Agrarios estarán obligados a señalar las horas en que se recibirá al público.

Hay que hacer mención que el artículo 7º nos habla de la importante intervención de los magistrados o juzgadores Agrarios cuya obligación es estar presente en todas las audiencias públicas del juicio; sin duda alguna constituyen un toque de distinción de la Justicia Agraria y sobre todo como aspecto positivo se establece que en los Tribunales la obligación de dichos servidores públicos de tener contacto directo con las partes en el ofrecimiento de pruebas, los esfuerzos constantes para la conciliación, oralidad y brevedad del juicio claro esta, respetando las garantías procesales y la intinerancia.

3.3 ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA AGRARIA Y SU REGLAMENTO INTERIOR.

Empezare diciendo que las reformas Constitucionales en materia Agraria, promovidas por el titular del Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992, tuvieron como propósito general transformar jurídicamente las relaciones que se venían dando en el campo mexicano. En particular, las que sufrió la fracción VIII del artículo 27, normativamente dispusieron cuál sería la materia a regular por la ley reglamentaria, a saber: Los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros pueden 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.

Pareciera innecesario, ante un foro como éste de distinguidos juristas y expertos en materia Agraria, justificar los propósitos para la creación de un órgano asesor o representante de los justiciables que se dedican a las actividades del campo; sin embargo, creo que todos estaríamos de acuerdo en aceptar la necesidad de asegurar el acceso, de este tipo de ciudadanos, a la justicia pública.

Desde luego, la procuración de justicia Agraria que sin duda, es acorde con esta finalidad, se encuentra adecuadamente correspondida con otras ramas del derecho procesal social. Como ejemplo, nos surge de inmediato la idea en la mente, de instituciones como al Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, entre otras.

A mayor abundamiento, la fracción XIX, del artículo 27 Constitucional, ya imponía la obligación al Estado de disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia Agraria y apoyar la asesoría legal de los campesinos. También esta fracción fue objeto de reforma, adicionándole dos párrafos más, el último de los cuales prevé que la ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia Agraria.

En este contexto, junto con los Tribunales Agrarios, órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción, el Registro Agrario Nacional, órgano técnico de la autoridad administrativa Agraria, responde del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, fue creada la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social para la defensa de los derechos de los campesinos.

Ahora bien, pudiera pensarse que con la creación de la Procuraduría Agraria, se le transfieren a ésta parte de las atribuciones de la autoridad administrativa en la materia, lo cual no es exactamente así, si atendemos al análisis de su naturaleza jurídica.

Si bien es cierto, que por disposición de la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, formalmente es un organismo descentralizado de la administración pública federal, cabe destacar que posteriormente en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, se publicó el decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de ellas, el artículo 3º, segundo párrafo, que excluye, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Agraria.

Para fundamentar esta postura, institucionalmente hemos afirmado, y así se ha sostenido ante los diversos Tribunales federales, que la Procuraduría Agraria no tiene el carácter de autoridad, para efectos del juicio de amparo en materia Agraria, por carecer de las cualidades necesarias para ser consideradas ocasiones que ha sido necesario, y en la mayoría de las veces ratificada por los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial Federal.

La función trascendente que le otorga la ley, a la Procuraduría Agraria se puede sintetizar al señalar que es la institución encargada de brindar servicios gratuitos a los campesinos del país, con el objeto de defender sus derechos, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de la propia ley. Cabe destacar, que también tiene funciones de servicio social, que se traducen en la obligación de fomentar la integridad de las comunidades indígenas, llevar a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de la vida del campo, y consolidar los núcleos Agrarios.

Dentro de las atribuciones más relevantes, se encuentran la representación legal, asesoría jurídica para el desahogo de las consultas acerca del ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los núcleos Agrarios y sus integrantes, respectivamente; de conciliación y arbitraje, cuando surjan controversias de interés entre los sujetos Agrarios; y de prevención y denuncia ante las autoridades competentes.

Vale la pena señalar que dentro de la trascendental función que lleva a cabo la institución en la defensa de los derechos de los sujetos Agrarios, destaca la que realiza con el carácter de ombudsman campesino, tema que por cierto, desarrolla de manera brillante y docta, el doctor Gonzalo Armienta Calderón en su obra intitulada "El Ombudsman y la Protección de los derechos Humanos".

Se puede afirmar que la Procuraduría Agraria en ejercicio de sus atribuciones, y atendiendo al imperativo de procurar justicia para los campesinos, puede propiciar que dirima una controversia por la titularidad de un derecho mediante la conciliación y también pueda resolver mediante el arbitraje; a la vez, garantizar el debido ejercicio de los derechos otorgados por la normatividad Agraria, mediante la asesoría jurídica, o representar el interés legítimo de los campesinos ante los órganos jurisdiccionales competentes en la materia, o en la última instancia, puede formular la denuncia correspondiente ante la autoridad competente cuando se viole un derecho de estos sujetos.

Por su noble función de procurar justicia a favor de los campesinos de México, la institución está facultada para investigar y denunciar ante la autoridad, en los siguientes casos:

- a) En los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

- b) Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos Agrarios, y
- c) Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios Agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

No obstante las amplias atribuciones que la ley le otorga a esta institución, como ha quedado expresado aquí, creemos que es necesaria una reforma legal para permitir procesalmente una mayor presencia y participación en los juicios Agrarios, no sólo representando los intereses legítimos de los campesinos, si no el propio interés de la ley, cuando se realicen actos contrarios a ella por los sujetos Agrarios, como por ejemplo ventas ilegales de terrenos ejidales o comunales, o acuerdos tomados en asamblea, en contravención a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula la materia.

Para terminar, permítaseme señalar que: "La nueva legalidad que propone la reforma al artículo 27 Constitucional, no sólo está en códigos y leyes, también se expresa como una cultura que se practica a diario y que ordena comportamientos y actitudes. Los principios de justicia, certeza, libertad, y democracia están profundamente inscritos en la tradición rural de nuestro país. Sobre esa firme base se está conformando la nueva cultura Agraria, la de la legalidad, la conciliación y la tolerancia, la de la solidaridad, la de la responsabilidad compartida entre individuos, comunidades, organizaciones e instituciones."

3.4 LA ADMINISTRACION E IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA.

Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia Agraria se establecieron los Tribunales Federales Agrarios de plena jurisdicción, dotados de autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

100

tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites.

Los Tribunales Agrarios, de acuerdo con su ley Orgánica quedaron integrados por un Tribunal Superior Agrario y por los Tribunales Unitarios Agrarios. El primero se conforma por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo preside. Los Tribunales Unitarios están a cargo de un magistrado numerario. Se prevé también la existencia de magistrados supernumerarios quienes suplirán en sus ausencias a los magistrados Unitarios.

El Tribunal Superior Agrario conocerá del recurso de revisión sólo en casos específicos. El procedimiento jurisdiccional Agrario será, por regla general, uni-instancial y por excepción, bi-instancial. El Tribunal Superior resolverá los recursos de revisión interpuestos en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en los juicios por conflictos de límites de dos o más núcleos de población entre sí o con terceros así como de los juicios relativos a restitución de tierras. También conocerá de conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios. Así mismo, se le encomendará la facultad de establecer precedentes y resolver controversias cuando los Tribunales Unitarios sustenten tesis diversas, lo que permitirá alcanzar mayor certeza jurídica. Tendrá así mismo facultad de atracción para conocer de juicios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta atribución la podrá ejercer de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario.

Por lo que hace a la competencia de los Tribunales Unitarios, estos conocerán de controversias por límites de terrenos entre núcleos de población ejidal o comunal o de estos con terceros: de la restitución de tierras, bosques y aguas; sobre el reconocimiento de la calidad comunal y de aquellos conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.

Conocerán de controversias en materia Agraria entre ejidatarios y comuneros, posesionario o avecindados y de aquellas que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población. Igualmente resolverán conflictos relativos a la sucesión hereditaria de derechos ejidales o comunales.

El Procedimiento del Juicio Agrario contenido en la Ley Agraria, se ajusta al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad. Se trató de que fuera lo más ágil y rápido posible y las sentencias se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas sino apreciando los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimen debido en conciencia.

La Ley Procesal Agraria auspicia, expresamente, el principio de oralidad: ⁵⁵ esto implica que las actuaciones se desarrollen en forma verbal, sin perjuicio de que se deje constancia en el expediente. Esta constancia apareja, sin embargo, una atenuación o hasta una derogación de la oralidad estricta. Bajo este principio, en su alcance más riguroso, basta con practicar diligencias de viva voz. Si además es preciso que los actos procesales se documenten, la oralidad habrá quedado excluida o reducida, de *iure*, no apenas de *facto*, por la escritura. Habremos vuelto entonces al principio que sostiene: lo que no consta en las actas no existe en el mundo; el juzgador sólo tomará en cuenta, a la hora del fallo, lo que existe en el expediente, no lo que se dijo alguna vez a lo largo del proceso pero quedó sin "memoria" documental.

Cabe decir que en todas las ramas del proceso mexicano se ha intentado expresamente la oralidad. Al respecto hay sendas declaraciones pronto olvidadas. En los hechos, la oralidad declinó, como consecuencia de la falta de verdadera inmediatez, entre otros factores. En efecto, ¿qué sentido tiene la práctica oral de los actos procesales si no se halla presente el juzgador para que el los perciba directamente a través de su propio oído.

⁵⁵ GARCIA, Ramírez Sergio, *Justicia Agraria*, Tribunal Superior Agrario, México 1999 p. 94.

sino habrá de imponerse de ellos mediante la lectura de las actas? Por otra parte, es evidente que la oralidad exige sólida formación y capacidad expositiva, que no siempre existen, por otra parte los abogados se representan a los contendientes, y reclama otro género de habilidades en la inmediación se vincula estrechamente con la oralidad: también la celeridad del procedimiento y, por supuesto, la publicidad, garantía política del juicio.

El segundo párrafo del artículo 178 de la Ley Agraria manifiesta: ⁵⁶ "...En la tramitación del juicio Agrario los Tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiera la constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la ley...". A su vez, el primer párrafo del artículo 164 estipula que para la resolución de las controversias de los Tribunales se sujetarán al procedimiento legal "y quedará constancia de ello por escrito...". Vale recordar, no obstante todas las ventajas que la oralidad representa, que la escritura sirve mejor que aquélla a los fines de control de las resoluciones jurisdiccionales a través de la impugnación.

3.4.1. PROCESO:

Para conceptualizar, los juristas lo distinguen en dos criterios: Es el sentido amplio, la actividad desplegada por los órganos del estado en la creación y aplicación de normas jurídicas generales o individualizadas.

En sentido estricto, comprende solamente una parte de tal actividad, aquella en que se procede a la aplicación de las normas generales a los casos particulares concretos, ya sea dictando una norma particular que el caso, ya ejecutado, además la sanción contra el obligado.

El proceso es el genero que engloba toda actuación ante la justicia, destinada a obtener una

⁵⁶ Ley Agraria, 14ª ed, Ed Porrúa México, 2000 p 57.

sentencia o está. más la satisfacción de una pretensión aducida.

3.4.2. *PROCEDIMIENTO*

Frecuentemente se equipara a proceso, sin embargo tiene dos aceptaciones correctas que son:

- 1.-Se refiere a cada una de las etapas que se van cumpliendo en el proceso.
- 2.-También, se llama a las actuaciones que dentro del proceso o antes de él, pero cumplidas ante el órgano jurisdiccional, no pretenden la obtención de una satisfacción en las pretensiones de las partes, sino que constituyen unidades menores puramente procesales, y que sirven de base a la formación del proceso y a cada una de las etapas.

El procedimiento, se refiere a la forma de actuar, en tanto que el proceso es un conjunto de procedimientos.

El proceso es el todo y el procedimiento son las partes para llevara cabo el todo.

El derecho procesal, está ubicado dentro del derecho Público, en virtud de que en la administración de justicia, y como consecuencia la función jurisdiccional, está encomendada al estado, como organización política contemporánea.

En mi opinión: "El derecho procesal Agrario, regula el proceso destinado a solucionar los conflictos relacionados con la propiedad, la posesión y la explotación de los terrenos rurales. que surgen entre los propietarios privados, y los núcleos de población ejidal y comunal, entre estos núcleos entre sí o entre sus miembros."

En conclusión: El derecho procesal Agrario; es un 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 órganos y autoridades Agrarias, su competencia; así como la actuación de los juzgadores y las partes en la substanciación del proceso.

LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS SE CLASIFICAN EN 2 GRUPOS.

1. JURISDICIONALES.

Son aquellos que se aplican en la tramitación y decisión de los conflictos Agrarios ante Tribunales Agrarios, cuestiones contenciosas, por ejemplo.-Conflictos individuales, colectivos jurídicos y de naturaleza mixta.

2. ADMINISTRATIVOS.

Reciben el nombre de gubernativos y de actos de jurisdicción voluntaria; por ejemplo.- Una prescripción adquisitiva (art.48 Ley Agraria).

Estos a su vez se subclasifican en

- a) Conciliatorios.
- b) Contenciosos y;
- c) De ejecución.

En todos estos casos, corresponde la aplicación de las reglas de procedimientos jurisdiccionales y administrativos a los Tribunales Agrarios, Superior y Unitario atendiendo a la competencia de cada uno de ellos establecida en la ley.

Así ocurrió en 1993. Ejemplo de ello son las nuevas disposiciones acerca de edictos, domicilio de los participantes en el procedimiento Agrario y confesión de la demanda. En estos casos, se estimó inadecuado el sistema procesal del Código Federal de Procedimientos Civiles y se juzgó conveniente, en cambio, introducir normas específicas en la Ley Agraria.

En cuestiones Orgánicas, esto es, de constitución y estructura, la regulación especial es la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En lo no previsto por este ordenamiento, se aplica de manera supletoria la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

PROCEDIMIENTO.

Ante los Tribunales Agrarios se desarrollan diversos procedimientos. En lo que se refiere al despacho de la competencia transitoria del Tribunal Superior Agrario, que como hemos visto se relaciona con el "rezago Agrario" relativo a asuntos de tierras, aguas y bosques, las leyes previenen que los respectivos expedientes deben ser turnados a dicho Tribunal una vez que han quedado debidamente "integrados" y en "estado de Resolución". Esto implica que ha concluido, en todos sus aspectos, la tramitación ante las autoridades que tuvieron a su cargo -y lo siguen teniendo- la atención de estos asuntos hasta el momento de la resolución definitiva.

En tal virtud, los expediente incorporan ya los actos ante las Comisiones Agrarias Mixtas, los gobernadores de las entidades federativas, los delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario. Cuando este último órgano ha emitido su opinión, el expediente se remite al Tribunal Superior Agrario. En éste se revisa, para verificar la integración del caso, y se dicta el auto de radicación que corresponda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este auto se notifica personalmente a los interesados en el juicio Agrario, y por ende, en la sentencia que, en su oportunidad, pondrá fin a la consideración jurisdiccional del asunto.

Los juicios Agrarios se distribuyen entre los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior, inclusive el supernumerario y con exclusión del Presidente del Tribunal, para la formulación de proyecto de sentencia.

Al amparo de las reformas legales de 1993, el magistrado ponente o instructor puede disponer diligencias para mejor proveer, o bien actuaciones conducentes a la debida observancia, en el caso de no haya quedado satisfecha durante la previa tramitación administrativa.

El procedimiento ordinario ante los Tribunales Unitarios Agrarios es, en sus aspectos esenciales, el mismo que se desarrolla ante otras autoridades jurisdiccionales. Incorpora, sin embargo algunos rasgos específicos, principios procesales que rigen la actividad de los Tribunales Unitarios en el conocimiento de los asuntos a su cargo.

El juicio Agrario está dominado por el principio de legalidad, entendido como estricta subordinación a la ley. Esto significa que la tramitación del juicio y la sentencia que finalmente recaiga deben ajustarse rigurosamente a las normas legales aplicables. No es posible sustituir éstas por razones o factores de otro carácter.

Asimismo, en el juicio Agrario prevalece el principio de contradicción. No hay procedimiento de oficio, se inicia precisamente al través de una demanda, a la que debe corresponder, normalmente, una contestación por parte del demandado, quien también tiene, a su vez, la facultad de reconvenir o contrademandar al actor.

En los juicios Agrarios prevalece, igualmente el principio de "verdad material". A este respecto cabe decir que en esta materia judicial existe, generalmente una alternativa entre "verdad formal" y "verdad material o histórica". En los términos de aquella, el juez debe atenerse al planteamiento que le hagan las partes y a los resultados de las pruebas promovidas por éstas.

Esto confiere al juez una amplia iniciativa probatoria. En los juicios Agrarios rige el principio de "verdad material", que es el más consecuente con el interés colectivo y con la naturaleza del Derecho Social.

Otros principios inherentes al procedimiento Agrario son los de oralidad, publicidad, concentración e intermediación. El principio de oralidad supone que las actuaciones en el juicio se produzcan o realicen verbalmente, de preferencia, sin perjuicio de que queden adecuadamente documentadas en el expediente.

La publicidad implica que dichas actuaciones se desarrollen en forma pública, es decir, frente a cualesquiera personas que deseen presenciarlas, y no en forma reservada o secreta, a menos que así lo exijan consideraciones de moralidad o de orden en la audiencia.

El principio de intermediación significa que el juzgador ha de estar en contacto directo con quienes intervienen en el juicio y debe presidir las principales actividades que en éste se desarrollan. Como hemos visto, es indispensable que el magistrado Agrario presida personalmente las audiencias. Su función a este respecto es indelegable.

Hay diversos procedimientos especiales en materia Agrario. Uno de ellos es el que corresponde a la atracción del conocimiento de ciertos asuntos por parte del Tribunal Superior Agrario. Antes mencioné que este Tribunal puede resolver asuntos que normalmente están sujetos a la competencia de los Tribunales Unitarios, cuando esto parece conveniente en virtud de las características especiales que dichos asuntos revisten.

Ante los Tribunales Unitarios se tramitan los procedimientos llamados de "jurisdicción voluntaria". En esencia, estos procedimientos tienen carácter más bien administrativo, no jurisdiccional, en virtud de que no existe litigio o controversia. Se trata, principalmente, de acreditar ciertos hechos con el propósito de sostener un derecho en juicio o fuera de él.

El Derecho Procesal Agrario, principalmente el derivado de las reformas publicadas en 1992, reconoce un amplio espacio a la conciliación de intereses entre las partes. Se trata de lograr soluciones consensuales, mejor que soluciones impuestas por medio de sentencias. El convenio es, en todo caso, un camino que las propias partes eligen para dirimir el conflicto que entre ellas existe.

La sentencia, en cambio, es el acto de un tercero que se sobrepone a las partes. El ámbito natural de la conciliación, que puede conducir a la celebración de convenios, es el extrajudicial. En este orden de cosas, tiene extensas atribuciones la Procuraduría Agraria, tanto para promover convenios que resuelven los conflictos de fondo, como para examinar, por acuerdo entre las partes, el papel de árbitro y dictar un laudo.

Ahora bien, la ley procesal atribuye a los Tribunales, igualmente, la facultad de alentar la celebración de convenios en el curso mismo del juicio Agrario. Si las partes logran un avenimiento, el convenio que celebren, previamente aprobado por el Tribunal, adquiere autoridad de sentencia.

En los juicios Agrarios puede surgir la necesidad de adoptar "medidas precautorias". Estas son providencias destinadas a asegurar la buena marcha del procedimiento y la puntual ejecución de la sentencia. Tienen que ver, a menudo, con los objetos que son materia del juicio o con las pruebas que permitirán normar el criterio del juzgador.

En el Derecho anterior a 1992, destacó la posesión provisional, que a través del mandamiento respectivo, podían otorgar los gobernadores de los Estados a los solicitantes de tierra. La posesión provisional, a título de medida precautoria, no resolvía en definitiva la solicitud, pero permitía que los solicitantes quedaran en posesión de las tierras requeridas mientras se dictaba la resolución presidencial.

En el procedimiento actual, es imposible la adopción de ciertas garantías de carácter patrimonial. Así por ejemplo, fianzas que aseguran la ejecución de las sentencias. También es posible que el magistrado Agrario disponga la suspensión de un acto de autoridad de particulares mientras se desarrolla y concluye el juicio Agrario.

La suspensión sirve al objetivo de evitar que los actos impugnados o combatidos se consumen en forma tal que resulten irreparables o, en todo caso, muy difícilmente reparables, y con ello se frustra la ejecución de la sentencia. En este campo se aplica la Ley de Amparo, por lo que toca a la suspensión de actos de autoridades Agrarias. Se considera también aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que toca a la suspensión de actos de particulares, como pudieran ser los órganos de los núcleos de población.

RECURSOS.

Obviamente, los juzgadores puede equivocarse en sus resoluciones, o bien, puede ocurrir que incumplan las atribuciones procesales que tienen conferidas. En tal virtud, se requiere de medios que establezcan la legalidad en los actos de los juzgadores. A esta finalidad obedecen los recursos que pretenden corregir la conducta judicial, activa u omisiva, que causa agravio a alguna de las partes, en concepto de esta misma.

El típico recurso ordinario en el procedimiento Agrario, equivalente a la apelación en juicio de otra naturaleza, es la revisión. Se trata de un recurso en contra de sentencias

dictadas por los Tribunales Unitarios en primera instancia, del que conoce el Tribunal Superior Agrario, a quien corresponden dicta, en segunda instancia, la resolución definitiva que resulte pertinente. En ésta se confirmará, revocará o modificará la resolución del Tribunal Unitario.

Ya se mencionó, en otro punto de esta exposición, que el recurso de revisión procede sólo en casos específicamente mencionados por la Ley Agraria y por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, relativos a conflictos por límites, restitución de tierras a núcleos de población y nulidad de actos de autoridades Agrarias.

El propósito de abreviar en la mayor medida posible la duración de los procedimientos Agrarios condujo a limitar los supuestos en que procede la revisión, lo cual no implica privar a los particulares de los medios que necesitan para hacer valer sus derechos. Cuando no es posible intentar la revisión, cabe sostener el derecho mediante juicio de amparo.

El amparo no es un juicio Agrario, propiamente, sino un medio general para la protección de los particulares frente a las autoridades. El amparo se tramita ante los jueces de distrito, en el caso de amparo "indirecto", y ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en el caso del amparo "directo". Procede el amparo directo en contra de las resoluciones que ponen fin a un juicio.

Evidentemente, la resolución típica de este carácter es la sentencia. Predomina entre los Tribunales federales el criterio de que también procede el amparo directo en contra de las resoluciones de los Tribunales que desechan una demanda. El amparo indirecto procede en los demás casos.

La legislación Agraria previene la posibilidad de que los litigantes hagan uso de la excitativa de justicia. Con ésta se pretende resolver el problema que surge cuando el

Tribunal se abstiene de llevar a cabo las actividades o dictar las resoluciones que tiene legalmente encomendadas, dentro del plazo que para este fin existe.

Es, en tal virtud, un medio contra la inactividad de los juzgadores, y se halla relacionada con el derecho de petición que establece el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hay una interesante norma a este respecto en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Este manifiesta que cuando la ley no prevenga un plazo específico para que el Tribunal resuelva o responda a la promoción de un particular, se entiende que dicha respuesta debe ocurrir a más tardar dentro de 15 días.

También es importante el recurso de queja. Este concepto tiene dos acepciones en materia Agraria. Por una parte, existe la queja administrativa que pueden presentar los particulares con motivo de cualquier violación a leyes o reglamentos en que incurran los magistrados en el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, existe recurso de queja cuando un magistrado está impedido para conocer de cierto asunto y, sin embargo, no se excusa. Vale aclarar que cuando existe impedimento para conocer de un asunto, el magistrado impedido debe excusarse del conocimiento, para que intervenga en él otro juzgador que pueda actuar de manera imparcial.

EJECUCIÓN.

El litigante pretende obtener sentencia que le favorezca y que, además, se ejecute en forma completa y oportuna. La capacidad de los Tribunales Agrarios para ejecutar sus resoluciones, forma parte de la "plega jurisdicción" que tienen.

La sentencia es, en principio, una disposición completa y perfecta, que debe ejecutarse en sus términos. Ahora bien, puede haber problemas de sentencias en materia

Agraria, sobre todo cuando tienen que ver con asuntos de tierras de núcleos de población. La ley estipula que una vez ejecutada la sentencia y levantada el acta correspondiente, el Tribunal que la dictó deberá emitir una resolución en la que declara que dicha sentencia quedó ejecutada y aprueba el plano definitivo correspondiente.

Ahora bien, cabe que sea impracticable la ejecución en los términos dispuestos en la sentencia, por imposibilidad material o jurídica. Si tal caso sucede, la parte favorecida por la sentencia puede expresar su conformidad en recibir las tierras efectivamente deslindadas, o bien, inconformarse y solicitar la resolución que corresponda por parte del Tribunal que dictó la sentencia. En todo caso, este Tribunal debe resolver acerca de la ejecución, sin perjuicio de que quien ha quedado inconforme haga uso del juicio de amparo.

3.4.3. PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO AGRARIO.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

De este podemos decir que consiste en que los Tribunales Agrarios no tiene más facultades que las que les otorgan la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y el Código Federal de Procedimientos Civiles, y que sus actos van a ser válidos cuando se funden en estas normas legales y se ejecuten de acuerdo con lo que ellas prescriben.

Por otro lado, el principio de legalidad es enemigo radical de la arbitrariedad. La combate en sus raíces y sin él no es posible la existencia de los órganos jurisdiccionales Agrarios. En el procedimiento Agrario debe cumplirse cabalmente con este principio.

Los Tribunales, en la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, se sujetarán siempre al procedimiento previsto por la Ley y quedará constancia de ello por escrito (artículo 164 de la Ley Agraria).

En efecto los Tribunales Agrarios están obligados a llenar los requisitos que señala la Ley Agraria vigente; a la vez, a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que prevén los artículos 164, 170 a 173, 175, 176, 178 a 180 y 183 a 190 de la Legislación en comento. Es decir, antes de pronunciar el fallo definitivo se deberán de satisfacer todos aquellos requisitos que permitan a las partes la posibilidad de ser oídas en defensa de sus derechos; de tal suerte que los Tribunales Agrarios están obligados a respetar las garantías de audiencia y de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Sobre este principio, don Eduardo Pallares, en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, nos dice:

“El principio de legalidad en nuestro derecho está consagrado expresamente en los artículos 16, 41 y 133 de la Constitución, que respectivamente preceptúan:

“Artículo 16: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

“Artículo 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“Artículo 133: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

A este respecto, cabe señalar que el artículo 16 de nuestra Carta Magna es uno de los preceptos que brinda mayor protección a cualquier gobernado, a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dada su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que aquél pertenezca.

PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE.

Respecto de este principio, el doctor Sergio García Ramírez establece: “...Hoy día, rige el principio *nemo iudex sine actore*. Ya que no es factible que el órgano público —un Tribunal, actualmente inicie de oficio algún proceso, no sólo de dotación de tierra— posibilidad que ha quedado cerrada—, sino de cualquier otra especie. Es preciso que exista acción y que quien la esgrime acredite el derecho que le asiste para invocar el despliegue de la jurisdicción. Debe acreditar su personalidad para intervenir en juicio, aun cuando bajo el régimen procesal concentrado y acelerado pueda resolverse sobre este extremo en la audiencia de fondo.”

Acorde con este principio, el artículo 170 de la Ley Agraria dispone: “El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia; en este caso, se solicitará a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito de manera

concisa. En su actuación, dicho organismo se apegará a los principios de la objetividad e imparcialidad debidas.

“Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia. En el emplazamiento se expresará, por lo menos, el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y hora que se señale para la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor de diez días, contado a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, y la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas, salvo las que no puedan ser inmediatamente desahogadas, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el Tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas en un plazo de quince días.

“Atendiendo a circunstancias especiales de lejanía o apartamiento de las vías de comunicación y otras que hagan difícil el acceso de los interesados al Tribunal, se podrá ampliar el plazo para la celebración de la audiencia hasta por quince días más.

“Debe llevarse en los Tribunales Agrarios un registro en que se asentarán por días y meses, los nombres de actores y demandados y el objeto de la demanda.”

Del precepto enunciado se advierte que el juicio Agrario jamás va a operar oficiosamente y, por lo mismo, para que nazca sea indispensable que lo promueva alguien que tenga interés en que la autoridad Agraria declare o constituya a un derecho o imponga una condena, principio que resulta obvio si se tiene en cuenta que el procedimiento Agrario, como juicio que es, sólo puede surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción respectiva.

PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE LAS PARTES.

Según éste, las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas, sin prácticas discriminatorias.

Sobre este principio el juriconsulto Adolfo Gelsi Bidart en su obra *Proceso*. Su enfoque preliminar, lo explica en los siguientes términos: "De lo expresado ya acerca de la posición de las partes en el proceso frente al Juez se desprende cual ha de ser la que deben tener recíprocamente, una frente a la otra, y que se expresa en la igualdad fundamental derivada del principio general de la igualdad fundamental derivada del principio general de la igualdad de las personas ante la Ley. Esta igualdad en el proceso, significa dar oportunidad a cada persona para que haga valer sus derechos ante el Juez, rodearla de las garantías y quitar los obstáculos a fin de que libremente pueda alegar en el ataque o en la defensa de aportar los medios de convencimiento necesarios. Abarca aspectos tan diversos como: a) El perfeccionamiento del contradictorio, dando a cada parte la posibilidad de conocer todo el material del pleito, y las defensas del contrario con objeto de estar en condiciones de aumentar aquél y presentar sus defensas; la supresión de los obstáculos económicos que dificultan el acceso a la justicia (auxiliatorio de pobreza); c) El juego limpio, que excluye del proceso el dolo y la mentira."

Por otra parte, el distinguido maestro Sergio García Ramírez, en su libro *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, nos dice: "*La igualdad entre las partes existe a todo lo largo del procedimiento. Hay, al respecto, una referencia directa en el artículo 186, tercer párrafo, de la Ley Agraria. Este precepto otorga al juzgador la facultad de obrar como lo estime pertinente para obtener el mejor resultado de las pruebas, pero aclara: "sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad".* Hay casos en que el desequilibrio aparece y debe ocurrir el juzgador a corregirlo con medidas inmediatas: así cuando una de las partes concurre a la audiencia con asistente jurídico que la apoye para el éxito de su interés jurídico, y la otra carece de defensor, en este supuesto hay desequilibrio, y por ello el juzgador proveerá la suspensión del procedimiento -cuya

continuación acarrearía perjuicio al desvalido de asistencia- y verá que se soliciten "de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que apersona al procedimiento" (artículo 179).

Con relación al principio que se comenta, es aplicable la siguiente ejecutoria:

"PROCEDIMIENTO AGRARIO. AUDIENCIA. DEBE SUSPENDERSE CUANDO UNA DE LAS PARTES SE ENCUENTRE ASESORADA Y LA OTRA NO (ARTICULO 179 DE LA LEY AGRARIA).- *Una exagénesis del artículo 179 de la Ley Agraria vigente, lleva a colegir que la voluntad del legislador al exigir la suspensión del procedimiento, cuando en la audiencia una de las partes se encuentra asesorada y la otra no, fue la de evitar ventaja para alguna de ellas; entonces, si al realizarse la audiencia en el procedimiento Agrario, una de las partes ocurrió asesorada y la otra no, esa circunstancia, obliga al magistrado responsable a ordenar la suspensión del procedimiento y solicitar los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, para la parte que no contaba con asesoría y otorgarles el plazo que la norma en comento refiere, a efecto de no crear ventaja a la parte que sí tenía asesoría, pues no por el hecho de que ésta haya decidido que para facilitar el desahogo de la diligencia renunciaba a su derecho de asistir asesorada jurídicamente y solicitar la revocación del nombramiento de oportunidad de defensa, pues evidentemente, esta persona ya se encontraba debidamente aleccionada sobre el comportamiento que debía tener durante el transcurso de la audiencia y de ello es muestra inequívoca que haya desistido del nombramiento de su representante legal para que la diligencia se pudiera realizar, pues de tal circunstancia sólo tienen conocimiento las personas más conocedoras del Derecho."*

De los conceptos enunciados, se desprende que es obligación del magistrado que esté presidiendo la audiencia suspender el procedimiento inmediatamente que se percate que una de las partes acude asesorada y la otra no y solicitar los servicios de un defensor de

la Procuraduría Agraria; además, que deberá otorgarle el plazo de cinco días para que se imponga de los autos, ello atendiendo a lo dispuesto por el artículo 179 de la Ley Agraria, no siendo válido que la parte que ocurre a la audiencia con asesor renuncie a ese asesoramiento, pues, el dispositivo legal invocado, al no estar cumpliendo con el principio de igualdad entre las partes, como lo ha sostenido el Tribunal de amparo.

Ahora bien, puede darse el supuesto de que la parte, a la que se le haya designado defensor, rechace el consejo jurídico de los defensores de la Procuraduría Agraria; en estos casos lo procedente es suspender el procedimiento para que la parte rechazante tenga oportunidad de nombrar defensor, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión; ya que no es dable suponer que por sí sola la parte que haya comparecido sin asesor pueda exponer planteamiento alguno de derecho, sobre todo si se toma en consideración la clase social a que pertenecen las partes en el juicio Agrario.

PRINCIPIO DE DEFENSA MATERIAL.

Este principio está contenido en el tercer párrafo del artículo 164 y segundo párrafo del artículo 186 de la Ley Agraria. El primero de dichos preceptos ordena al Tribunal suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como de ejidatarios y comuneros. El segundo de los numerales dispone que el Tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. Señalaremos que de las disposiciones legales invocadas se puede concluir que en el vigente procedimiento Agrario, los contendientes, a parte de la defensa material en los casos que proceda la suplencia de la deficiencia en los planteamientos de derecho, deben contar con una defensa formal adecuada, en la que se incluye el derecho de estar debidamente asesorado inclusive por un miembro de la Procuraduría Agraria, si su contrario procesal concurre con un asesor a la audiencia del juicio.

Así también, el administrador de justicia Agraria, antes de pronunciar el fallo definitivo deberá cumplir con todo aquello que permita a las partes la posibilidad de ser oída en defensa de sus derechos, en observancia a las garantías de audiencia y legalidad que consagran los artículos 14 y 16 de la Ley fundamental; de otro modo se vulnerarían con ello en forma directa las garantías aludidas. A la vez, si en la demanda no se señala expresamente como demandado a quien tiene interés contrario al actor, el magistrado instructor debe llamarlo a juicio, en ejercicio de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria, pues conforme lo dispone el artículo 1º del Código Federal del Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia Agraria en términos del artículo 167 de la Ley de la materia, quien tiene un interés contrario al actor le corresponde intervenir en el juicio.

PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL.

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

Conforme a este principio los Tribunales Agrarios tienen la facultad de acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia "...siempre que sea conducente para el

conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados" (segundo párrafo del artículo 186 de la Ley Agraria).

Sin embargo, en mi concepto esta facultad que se concede a los Tribunales Agrarios no es absoluta e indiscutida, sino discrecional y ponderada, sujeta siempre a las reglas de la lógica y el raciocinio. Además que es una facultad potestativa y no una facultad discrecional del juzgador y no un derecho procesal de las mismas, sin que ello implique romper con el principio de igualdad de las partes, como lo establece la parte final del referido numeral.

Al respecto, tiene aplicación la tesis jurisprudencial siguientes:

"ATRARIO. DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER, FORMALIDADES EN LA PRACTICA DE LAS.- *En la práctica de las diligencias decretadas para mejor proveer, es preciso dar a las partes interesadas la intervención que legalmente les corresponda, en observancia al principio de igualdad procesal y para respetar la garantía de audiencia. Por tanto, si la autoridad Agraria ordenó el desahogo de una prueba para mejor proveer, sin hacerlo del conocimiento del quejoso, y en vista del resultado de la diligencia decidió el asunto desfavorablemente a dicha parte, deben estimarse violadas las leyes del procedimientos y concederse el ampara a fin de que la prueba se reciba cumpliéndose las formalidades legales pertinentes."*

PRINCIPIO DE ORALIDAD.

Según este principio la fijación de la litis debe hacerse oralmente ante el Tribunal, pues las partes en conflicto pueden exponer oralmente sus puntos de vista y razonamientos de manera verbal.

Así, por disposición expresa del párrafo segundo del artículo 178 de la Ley Agraria: "En la tramitación del juicio Agrario los Tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiere de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la ley".

Por otra parte, la fracción I del numeral 185 del propio ordenamiento legal, confirma la observancia del principio de oralidad que debe regir el desahogo de la audiencia, al establecer: "Expondrán oralmente sus pretensiones por su 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".

De lo anterior, resulta que en la audiencia que se refiere el artículo 185 de la norma sustantiva Agraria deben precisarse todas las acciones y excepciones que las partes quisieran hacer valer, estableciéndose, precisamente en esta etapa, la litis a la cual deberá ceñirse la autoridad al dictar la resolución correspondiente.

Es importante destacar que este principio exige que se respete el de inmediación, según el cual la audiencia debe estar presidida por el magistrado, a efecto de que éste tenga durante el proceso el mayor contacto posible con las partes, en observancia a lo contenido en el último párrafo de la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria y el artículo 50 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. También ha de respetarse el principio de concentración, que exige que las cuestiones litigiosas no se formulen separadamente, sino que se concentren para su examen, prueba y decisión en una sola audiencia y si esto no es posible en las que sean necesarias, pero que tengan lugar en fechas aproximadas y en el menor tiempo. Por otra parte en el juicio oral no deben admitirse artículos de previo y especial pronunciamiento como lo reglamenta la fracción III del artículo 185 de la Ley Agraria. A la vez, ha de respetarse en el juicio oral el principio de publicidad y procurar que las pruebas se rindan oralmente, en cuanto sea posible, así como los alegatos.

El jurisconsulto Eduardo Pallares, en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, señala: "...No obstante que en el juicio oral, debe predominar la forma verbal sobre la escrita en los diversos actos procesales, sin embargo, esta regla general tiene sus limitaciones y entre ellas figuran como muy importantes las relativas a los escritos fundamentales del juicio y a los llamados de documentación, o sea las actuaciones judiciales en las que se haga constar la fijación del debate, el resultado de las pruebas, las promociones de las partes durante la audiencia, etc."

Cabe agregar que en materia Agraria por cada asunto se forma un expediente con los documentos relativos a él, y en todo caso, con el acta de audiencia de ley, con la sentencia respectiva y con las diligencias de ejecución (artículo 195 de la Ley Agraria).

PRINCIPIO DE CELERIDAD.

El doctor Sergio García Ramírez en su libro Elementos de Derecho Procesal Agrario puntualiza: "El procedimiento Agrario aparece dominado por la intención de máxima celeridad. La fracción XIX del artículo 27 Constitucional conserva para esta materia la referencia a la justicia "expedita", que se ha considerado indispensable en un ámbito caracterizado, tradicionalmente, por notables demoras en la resolución de las controversias. Por ello, sin duda, se proscribió la formación de artículos de previo y especial pronunciamiento y se ordena que todas las cuestiones litigiosas se hagan valer en la audiencia del juicio..."

En observancia a este principio, los Tribunales Agrarios, una vez que han recibido la demanda, la radicarán y ordenarán emplazar al demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia. En el emplazamiento se expresará por lo menos el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la misma, y la fecha y hora en que se desahogará la audiencia, la que tendrá lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, y la

advertencia a las partes de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas, salvo las que no puedan serlo inmediatamente, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el Tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas en un plazo de quince días.

Ahora bien, atendiendo a circunstancias especiales de Jejanía o apartamiento de las vías de comunicaci6n y otras que hagan difícil el acceso a los interesados al Tribunal, se podrá ampliar el plazo para la celebraci6n de audiencia hasta por quince días más (segundo y tercer párrafos del artículo 170 de la Ley Agraria).

En este sentido, podemos decir que conforme al principio de celeridad el juicio Agrario debe de agotarse en una sola audiencia, siempre y cuando se hayan desahogado cada una de las probanzas admitidas a las partes, de lo contrario el juzgador deberá proveer lo necesario para que se desahoguen en un plazo de quince días. Cabe destacar que en el juicio Agrario no se sustancian artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento, sino que las cuestiones incidentales que llegaren a suscitarse ante los Tribunales Agrarios se resolverán conjuntamente con lo principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidir las antes, pero en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento sino que se decidirá de plano.

PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN

Don Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil comenta: "Según este principio, deben reunirse o concentrarse las cuestiones litigiosas para ser resueltas todas ellas o el mayor número posible de las mismas, en la sentencia definitiva, evitando que el recurso del proceso en lo principal se suspenda. El principio exige que las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso, se reserven para la sentencia definitiva, a fin de evitar que el proceso se paralice o se dilate, lo que a su vez exige reducir el menor número posible los artículos de previo y especial pronunciamiento, las excepciones dilatorias y los recursos con efectos suspensivos...."

Señalaremos que en el proceso Agrario se confirma este principio, con lo contenido en el artículo 185 de la Ley sustantiva Agraria, que prevé que la audiencia consta de varias etapas, que necesariamente deben llevar un orden: primero intervendrá el actor expresando sus pretensiones; luego producirá su contestación el demandado, y seguidamente ambas partes ofrecerán las pruebas que estimen conducentes y, de no lograrse la avenencia, se escucharán los alegatos de éstos y se pronunciará la sentencia, se escucharán los alegatos de éstos y se pronunciará la sentencia. Solamente en caso de que se requiera mayor tiempo para analizar las probanzas, se citará a las partes para oír sentencia dentro de un término que no debe exceder de veinte días, contados a partir de la audiencia de ley; ello en observancia a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley de la materia.

A este respecto, el administrador de justicia Agraria deberá tener presente el contenido en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"AGRARIA. SENTENCIA. TERMINO PARA DICTARLA, SINO SE OBSERVA, SE VIOLAN LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 185 fracción VI y 188 de la Ley Agraria, cuando no haya entre las partes una composición amigable que pueda dar por terminado el juicio, una vez que el Tribunal oiga los alegatos, enseguida pronunciará el fallo en presencia de aquellos y únicamente cuando la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido, el Tribunal citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que exceda en ningún caso de veinte días contados a partir de la audiencia de ley, de manera que si la sentencia se dicta sin observar tales lineamientos, se violan las leyes del procedimiento afectando la defensa del quejoso, en términos del artículo 159 fracción XI de la Ley de Amparo, en relación con la fracción VI de ese mismo artículo, pues se dejan de observar por el Tribunal Unitario Agrario responsable, los términos en que debe pronunciar la sentencia."

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.

Por disposición expresa del primer párrafo del artículo 194 de la Ley Agraria en vigor, "las audiencias serán públicas, excepto cuando a criterio del Tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar violencia..."

Del precepto aludido se desprende que en lo general las audiencias que se llevan a cabo en los Tribunales Agrarios serán públicas, ya que podrán presenciarlas quien lo desee, pues la publicidad de las audiencias no está reservada a las partes o a sus defensores. Sin embargo, el Tribunal cuando considere que pudiere perturbarse el orden o propiciarse violencia, dispondrá el carácter cerrado de la audiencia y determinará quienes pueden permanecer en la sala o en el recinto oficial.

Cabe destacarse que las audiencias que celebren los Tribunales Agrarios por su publicación son bastante concurridas, ello en virtud de que por lo general los juicios Agrarios que se ventilan en ellos son entre núcleos de población.

Asimismo, el principio de publicidad, al establecerlo el legislador en el proceso Agrario, es para el efecto de que el administrador de justicia obre con mayor equidad y legalidad posibles. Sin que esto implique que el juzgador actúe con prejuicio, pues está llamado a actuar con imparcialidad y objetividad debidas.

PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN.

Este principio lo encontramos reglamentado expresamente por los artículos 185 de la Ley Agraria y 50 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. El primero de ellos en sus fracciones que lo integran suponen inmediatez del juzgador con respecto a las pruebas y a las partes. Por otro lado, se confirma este principio con lo preceptuado por el último párrafo de la fracción VI del primer artículo que se menciona en este párrafo, que

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

126

dispone: "En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno".

A la vez, la fracción I del segundo de los artículos refuerza esta prevención al establecer que "el magistrado tendrá la obligación indelegable de presidir la audiencia".

Por lo tanto, el principio de inmediación consiste esencialmente en que el magistrado esté en contacto personal con las partes, reciba las pruebas, oiga sus alegatos, las interrogue, e inclusive pronuncie el fallo en presencia de aquéllas, salvo cuando la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido.

El ex magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario, maestro Sergio García Ramírez, en su informe sobre el primer año de Labores de los Tribunales Agrarios, señaló: "La ley conduce el juicio Agrario bajo los principios de oralidad, concentración, publicidad e inmediación. Siendo todos de suma importancia, probablemente destaca el de inmediación, que es condición inexcusable para la eficacia de los otros.

"Si no hay inmediación, es decir, presencia judicial constante y atenta, pendiente del conocimiento de la verdad, carecen de sentido la oralidad, la publicidad y la concentración. El juez no puede ser un ausente en el proceso; no puede encomendar la audiencia a sus auxiliares, secretarios o habilitados, que no son los "ojos y oídos" del juez, no tiene la facultad de delegar funciones indelegables, ni la de abandonar sus actividades primordiales, limitándose a recibir la versión que se le presenta. El litigante desea y tiene derecho a ello, correspondiente a un deber del juez, que sea precisamente el juzgador quien reciba su declaración, escuche a los testigos, interrogue a unos y a otros, conozca de primera mano los dictámenes, presida y conduzca el debate.

"Contra esta participación en cada juicio no podemos alegar motivos de trabajo: nuestro trabajo es, precisamente intervenir en todas la audiencias conforme a esos

principios, y es en las audiencias —no fuera de ellas— donde se desarrollan los actos fundamentales del debido proceso legal (Primer año de la justicia Agraria. Informe 1992-1993, cit., p. 9=).

Del concepto transcrito, se advierte la obligación indelegable que tiene el juzgador Agrario de presidir la audiencia de ley; ello a efecto de no hacer nugatorio lo preceptuado por los artículos 185 de la Ley de la materia y 50 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, pues de no cumplirse con dicha obligación se estaría exponiendo a que lo actuado no produjera efecto jurídico alguno. Además, de que no se estaría cumpliendo con los principios de oralidad, de imparcialidad y de concentración.

PRINCIPIO DE CONCILIACIÓN.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos da la siguiente definición de Conciliación: Es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso”.

En efecto, “en cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el Tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el Tribunal, tendrá el carácter de sentencia. En caso contrario, el Tribunal oírá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en segunda pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla” (artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria).

En este sentido, diremos que la conciliación es de gran valor para el procedimiento Agrario, pues la ley de la materia le da expresamente en lugar de preferencia como medio para terminar un juicio, de tal manera que en dicho ordenamiento se faculta al Tribunal para que en cualquier momento de la audiencia de pruebas y alegatos procure una composición

amigable entre las partes en conflicto, y de lograrse, de inmediato se procederá a redactar un convenio en que queden establecidos los puntos más importantes del acuerdo.

Lo anterior se confirma con el criterio jurisprudencial que en seguida se transcribe:

“TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS. DEBEN AGOTAR LA FASE CONCILIATORIA. - *Una correcta interpretación del artículo 185, fracción VI de la nueva Ley Agraria, lleva a considerar que en cualquier estado de la audiencia y, en todo caso, antes de pronunciar el fallo, el Tribunal Unitario Agrario debe exhortar a las partes a una composición amigable, con lo que se pone de manifiesto que en el procedimiento contemplado por la nueva ley Agraria, la fase conciliatoria se erige como obligatoria al imponer al Tribunal responsable, el deber de exhortar a las partes a una composición amigable y, por la otra, a sujetar el dictado de la resolución mediante el cual se resuelva la contienda, sólo para el evento de que exhortadas éstas para esa composición, no se lograra la avenencia”.*

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

En observancia a este principio los Tribunales Agrarios deberán dictar las sentencias a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos, según lo estimaren debido en conciencia, fundado y motivando sus resoluciones (artículo 189 de la Ley Agraria).

Por otra parte, qué debe entenderse por verdad sabida: El maestro Guillermo Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual la define como la que “induce a resolver las causas y pleitos sin atenerse a las formalidades del derecho, sino inspirándose en la equidad y la buena fe.”

Así también el propio autor define al palabra conciencia como la "facultad moral que distingue el bien y el mal. Conocimiento reflexivo y exacto."

Ahora bien, la motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en extremar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Por lo tanto cabe conceptuar que este principio estriba en que las sentencias de los Tribunales Agrarios deben estar en armonía o concordancia con la demanda y la contestación formuladas por los actores es decir, que lo fallado debe estar de acuerdo con lo hechos invocados por las partes en la audiencia a que se refiere el artículo 185 de la Ley Agraria y que el juzgador debe encuadrar en el derecho que les sea aplicable, según el resultado del examen de las pruebas rendidas para demostrarlas. Por otro lado, señalaremos que el magistrado responsable, al resolver la controversia puesta a su consideración, oficiosamente no puede introducir acciones diversas a las planteadas por las partes en la audiencia referida, de lo contrario su actuación transgrediría las garantías Constitucionales de los demandados.

En este sentido, tiene observancia el criterio jurisprudencial que a continuación se indica:

"SENTENCIA INCONGRUENTE.- *Si el Tribunal Unitario Agrario, al pronuncia la sentencia respectiva, omite resolver sobre todos los puntos de la controversia, con ello falta al principio de congruencia, que exige el artículo 189 de la Ley Agraria, lo que se traduce en violación de las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.*"

En el mismo sentido tiene aplicación la siguiente ejecutoria:

“TRIBUNALES AGRARIOS. DEBEN ANALIZAR Y RESOLVER TODAS LAS CUESTIONES SOMETIDAS A SU CONSIDERACIÓN. (INTERPRETACIÓN AL ARTICULO 189 DE LA LEY AGRARIA).- Si bien el artículo 189 de la Ley Agraria dispone que las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabida sin sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según lo estimen debido en conciencia, no por ello pueden dejar de analizar y resolver sobre los puntos sujetos a su consideración conforme a la litis planteada, pues el referido precepto legal no los exime de analizar los hechos y apreciar las pruebas que obran en autos.”

PRINCIPIO DE PROBIDAD.

Conforme a este principio, el proceso es una institución de buena fe que no ha de ser utilizado por las partes con fines de mala fe o fraudulentos. El juzgador está obligado a dictar las medidas necesarias para evitar que los litigantes conviertan al proceso en un instrumento al servicio de intenciones contrarias al funcionamiento expedido de la justicia.

Debiendo entenderse la buena fe como la base inspiradora de todo derecho, debe serlo, por ende, del comportamiento de las partes en todas sus relaciones jurídicas, en todos los actos del proceso en que intervengan.

A este respecto el maestro García Ramírez en su libro Justicia Agraria, con elocuencia y precisión define este principio al señalar: “Claro está que la lealtad y probidad no es un principio que se satisfaga por su observancia en la conducta de los litigantes y sus asesores. Atañe a los jueces y a sus auxiliares. Si del contendiente civilizado, el que no llega a la justicia atormentado por alguna insanía, y del abogado que lo asesora, atento a la ética de que gobierna –o debe hacerlo- su desempeño profesional, se espera un comportamiento por lo menos razonable, del juzgador se aguarda que sea todo prudencia, todo equilibrio, todo razón. El moderará el encuentro entre las partes. El resolver con objetividad e

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

Conforme a los sabios conceptos que nos enseña el doctor García Ramírez, podemos establecer que el juzgador Agrario va a ser la piedra angular o el fundamento para que los principios procesales se cumplan. Requisito esencial de la actividad profesional del juzgador es que sea imparcial, que no puede ser ofuscado por interés ni por pasión. Cuando existe una circunstancia contraria a este supuesto de la función jurisdiccional, se presenta una forma característica de incompetencia, que por afectar a la intimidad del titular del órgano jurisdiccional se denomina incompetencia subjetiva del juez. Así que el titular del Tribunal que tenga conocimiento del asunto, debe hallarse en una situación personal que le coloque frente a las partes y frente a la materia propia del juicio, en condición de poder proceder con serenidad y desinterés.

PRINCIPIO DE IMPULSO PROCESAL.

En el útil vocabulario Jurídico del maestro uruguayo Eduardo J. Couture, el concepto de caducidad significa “extinción, consunción o pérdida de un derecho o facultad por vencimiento de un plazo o ocurrencia de un supuesto previsto en la ley”.

Por disposición expresa del artículo 190 de la Ley Agraria en vigor “en los juicios Agrarios, la inactividad procesal o la falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses producirá la caducidad”.

De tal precepto, se advierte que para que se interrumpa la caducidad será necesario un acto procesal de las partes que manifiesten su deseo o voluntad de continuar el procedimiento, acto que, cabe subrayar, deberá ser de aquellos que la doctrina califica de impulso procesal, esto es, que tiene el efecto de hacer progresar el juicio. Lo dicho se explica no sólo en función de lo que se sanciona la ley, o sea la inactividad procesal de las partes, que de suyo revela el desinterés de que se continúe con el asunto y que se llegue a dictar sentencia, a modo tal que si las partes o alguna de ellas tiene interés en que no opere la caducidad, necesariamente habrá de asumir la conducta procesal correspondiente, a saber: impulsar el juicio mediante la promoción respectiva.

También se advierte que la naturaleza de esta última, como puede verse del numeral citado, deberá ser tal que tenga el efecto de conducir o encauzar el juicio hasta llegar a su fin natural.

En efecto, la modalidad del artículo 190 del ordenamiento legal Agrario es también en el sentido de impedir la interrupción del término de la caducidad con promociones frívolas o improcedentes, sino sólo con aquellos que revelen o expresen el deseo o voluntad de las partes de mantener viva la instancia, esto es, que tengan como consecuencia activar el procedimiento y excitar al órgano jurisdiccional a continuar hasta dictar sentencia.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el impulso del proceso por los litigantes no es un deber: es sencillamente una carga en el sentido técnico procesal del vocablo, carga que pesa sobre los contendientes.

Sobre el particular, los procesalistas distinguen poder, deber y carga. Por el primero se crean situaciones jurídicas: por el deber se establece la necesidad insoslayable de seguir determinada conducta para satisfacer un interés ajeno aún con sacrificio del propio. Se tiene una carga cuando la ley fija el acto o actos que hay que efectuar como condición para que se desencadenen los efectos favorables al propio interesado quien, para que el proceso no se

extinga y se mantenga vivo es condición que promueva. Toda vez que dicho carácter deriva de los derechos de acción y contracción que competen a las partes, esto es, de las facultades que como cargas procesales tienen de activar el procedimiento para poder llevarlo hasta su terminación si quiere conseguir un resultado favorable, de tal manera que si no lo realiza no podrá obtener lo que buscan.

De entre dichas cargas, es la del impulso procesal a la que se refiere la norma en comento al aludir a las promociones del actor, que consiste en la actividad necesaria para que el proceso siga adelante a través de los distintos estadios que lo componen y que es consecuencia del principio dispositivo que domina el procedimiento Agrario, el cual se enuncia diciendo que el ejercicio de la acción, su desarrollo a través del proceso, los límites mismos de la acción y la propia actividad del juzgador se regulan por la voluntad de las partes tendientes.

También cabe destacar que no es cierto que baste la promoción de cualquier escrito para interrumpir la caducidad de la instancia, pues ésta es sólo susceptible de interrupción a través de promociones que tiendan a impulsar el procedimiento y no con cualquier escrito. Asimismo, el plazo a que se refiere la disposición en comento debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción que tiende a impulsar el procedimiento.

Ahora bien, es pertinente dejar establecido que el principio de la caducidad va a configurarse en los juicios Agrarios que hayan nacido bajo la Ley Agraria en vigor y no respecto de procedimientos administrativos anteriores a su vigencia, pues de lo contrario se estaría aplicando retroactivamente la norma Agraria vigente en perjuicio de los gobernados.

En resumen los Tribunales agrarios responden a una vieja demanda campesina que se planteo por primera vez en el Plan de Ayala en 1911; y desde luego como surgiera y

mencionara el Dr. Sergio García Ramírez "para la aplicación de un nuevo derecho agrario que pretende crear un clima de justicia en el campo mexicano" además se han impuesto medidas para incorporar abogados con los mejores conocimientos y para observar su conducta ante las partes y especialmente ante los campesinos. Ellos han esperado justicia desde el tiempo inmemorial, toca a los tribunales Agrarios y a sus servidores contribuir con el resto de la sociedad, para llevar esta justicia, no solo de carácter jurídico, sino también económica, política y social.

CAPITULO 4. EL AGRO MEXICANO Y LA PROCURACION DE JUSTICIA.

- 4.1.1 La Justicia individual y social.
- 4.1.2 La Política Agraria.
- 4.2 Análisis de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 de enero de 1992.
- 4.3 Procuración de Justicia.
- 4.4 Planeación, Programación y Evaluación.
- 4.5 Propuestas de cambio del actual gobierno Panista.
- 4.6 Realidad de la Justicia Agraria en el campo mexicano.

CAPITULO 4.

EL AGRO MEXICANO Y LA PROCURACION DE JUSTICIA.

4.1.1 La Justicia individual y social

Demuestra la historia que la sola enunciación declarativa de los derechos individuales o sociales, en el ámbito constitucional, carecen siempre de eficacia por no observarse en la realidad. Resulta probado finalmente a los fines del derecho, encomendar su aplicación a órganos inadecuados, como ocurrió en nuestro Estado no hace mucho, por ejemplo, con la aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria mediante defectuosos procedimientos y por órganos administrativos, como el cuerpo consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, que ocasionaron un gran rezago administrativo en todos los cuestionamientos planteados ante ellos.

En el área de impartición de justicia, es indispensable que el derecho y los litigios de relevancia jurídica sean siempre resueltos por órganos judiciales y por medio del proceso, donde se pongan en practicas de formalidades esenciales, se otorgué seguridad jurídica, se observe la imparcialidad y se resuelvan los conflictos mediante sentencias definitivas que adquieran la calidad de cosa juzgada.

Así, las leyes del derecho social y, en particular, del derecho Agrario, no tanto estarían condenadas al fracaso, cuando carecerían de eficacia si al sancionarlas el Estado no hubiese creado los órganos necesarios e idóneos (como ocurrió con los Tribunales Reforma y el Tribunal Superior Agrario), para aplicarlas en aquellos casos concretos que necesitarán su intervención; se debe a que, por su esencia política, el propio Estado no está en posibilidad de actuar la ley por sí mismo, sino que requiere delegar esas funciones en sus dependencias y poderes constituidos, como en el caso del poder jurisdiccional.

En consecuencia y mediante el decreto de 3 de enero de 1992, publicado el 6 del mismo mes y año, se reformó el artículo 27 constitucional y se ordenó el establecimiento de los Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Ante esta perspectiva y ante la sola creación de dichos órganos jurisdiccionales, se hizo menester fijarles también la materia sustantiva a aplicar, sus atribuciones, sus deberes, límites de actuación, competencias y responsabilidades; para ello, el 23 de febrero de 1996 apareció la Ley Agraria y la Ley Orgánica de estos Tribunales, y el 1º de abril del mismo año se completó la designación de los Magistrados del Tribunal Superior. El Reglamento Interior del mismo fue expedido el 8 de mayo de 1992, y se publicó en el Diario Oficial del día 13 del citado mes y año.

En relación con estos órganos jurisdiccionales, "en el informe presentado por el magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario, el Dr. Sergio García Ramírez, el 12 de julio de 1993"⁵⁷ se señala:

Desde abril de 1992 hasta junio de 1993, el Tribunal Superior dictó y publicó los acuerdos conducentes al establecimiento de los Tribunales Unitarios, Además, expidió ocho circulares que abarcan asuntos importantes:

1. - Suspensión del acto de autoridad en el proceso Agrario;
2. - Omisiones en demandas ante los Tribunales Unitarios;
3. - Demandas por comparecencia;

⁵⁷ GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Primer año de la justicia Agraria. Informe 1992-1993". Revista de los Tribunales Agrarios, México, año 1, mayo-agosto de 1993, núm.3, pag. 79.

4. - Notificaciones en general;
5. - Notificaciones bajo el artículo 80 de la Ley Agraria;
6. - Pérdida y adquisición de derechos parcelarios;
7. - Convenios entre particulares;
8. - Cuestiones registrales;
9. - Recurso de revisión; y
10. - Justicia inherente.

Al formular acuerdos y circulares, el Tribunal Superior no olvidó que los Tribunales Unitarios son autónomos en el ejercicio de su jurisdicción y responsables de sus actos procesales. En esto, el Tribunal Superior no tiene poderes jerárquicos, salvo los que se expresan en la decisión de los recursos que la ley previene. Las decisiones de fondo sobre las controversias competen única y exclusivamente a los Tribunales en la medida de su competencia: no se supeditan a acuerdos y circulares. De ser el caso, el Tribunal Superior establece su criterio vinculante por medio de atracción de competencia, fijación de precedentes o resolución cuando hay contradicción de tesis entre los órganos de primer grado. Esto y nada más son los medios para orientar el trabajo jurisdiccional de los Tribunales Unitarios. El Tribunal Superior está atento a los planteamientos que se le hagan sobre asuntos de los Tribunales, por que es su obligación estarlo, sin embargo, lo relativo a las sentencias de los Tribunales Unitarios las dictan éstos.

Ante esta perspectiva, en el desempeño de sus funciones, el Tribunal Superior estableció varios precedentes. Se refieren a convocatorias de asociaciones civiles al juicio Agrario, improcedencia de la excitativa de justicia, supuestos y alternativas de la incorporación de tierras al régimen ejidal, inafectabilidad de marismas y esteros, derechos de solicitantes de un nuevo centro de población, recurso de revisión, improcedencia de apelación en el juicio

Agrario, privación de derechos Agrarios e inafectabilidad de zonas protectoras de ecosistemas.

Asimismo, este Tribunal ha adoptado varios acuerdos para el buen despacho de los asuntos a su cargo. Aluden a actualización de los informes de la Comisión Nacional del Agua, auto de radicación y notificación a las partes, referencia a dictámenes del cuerpo consultivo Agrario, comunicación de sentencias a la secretaría de la Reforma Agraria en caso de afectación de tierras propiedad de la Nación o de la Federación, notificaciones irregulares o falta de notificación, y publicación o notificación de sentencias estimatorias de la pretensión.

Se ha iniciado la formación de manuales de organización y procedimientos, que se suman al marco normativo de los Tribunales. Para ello se contó con la participación del Instituto Nacional de Administración Pública. Los Tribunales Agrarios publican sus resoluciones, conforme a las normas aplicables, en periódicos oficiales y en diarios generales. Además, se han creado, como órgano de notificación y difusión, el Boletín Judicial Agrario. En su primer número, correspondientes a agosto de 1992, aparecieron nueve sentencias, en el de junio de 1993 aparecerán 105. También se cuenta con la Revista de los Tribunales Agrarios, medio para la publicación de estudios, leyes e informes de derecho Agrario.

La actividad y competencia de los Tribunales Agrarios quedaron sujetas a los límites de actuación establecidos en las normas aludidas; ello es así por que si se hubiese otorgado amplia libertad, como antes los tenían los precitados órganos administrativos Agrarios, acaso dichos Tribunales acordarían o negarían su intervención según los dictados de su voluntad, y en tal forma no únicamente se frustrarían los altos propósitos de la justicia social que se consideraron para crearlos, sino que la arbitrariedad y la corrupción serían las reglas. Debemos recordar que la función jurisdiccional ciertamente es un poder pero también es un deber, y que, por tanto, es justificado que las preindicadas leyes determinen los casos y condiciones que pueden exigirse su ejercicio.

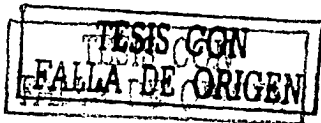
"De esta manera, pues, la creación de los Tribunales Agrarios en México, de acuerdo a Madrid Tovilla."⁵⁸

Como órganos jurisdiccionales encargados de la administración de justicia en esta materia, responden a un mandato constitucional, sancionado por la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que se reglamenta a través de dos importantes, leyes, la Ley Agraria expedida por el decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año, en el que se establece y regula el procedimiento que deben aplicar los Tribunales Agrarios, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios aprobada también por el decreto de 23 febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo día en que se publicó la Ley Agraria. Sin duda alguna, la Ley Agraria constituye un punto de partida para establecer los Tribunales Agrarios en toda la República Mexicana.

4.1.2 Política Agraria:

A varios años de modificado el marco jurídico y una vez concluido el proceso de reestructuración administrativa y operativa, se consolidó el papel del sector de la Reforma Agraria en el desarrollo rural de nuestro país, lo que permitió la aplicación cabal y oportuna de las medidas de política adoptadas por el Ejecutivo Federal para lograr la reactivación del campo mexicano, independientemente de que se fortalecieron las tareas para culminar con el desahogo de los asuntos en trámite, a fin de dar cumplimiento al compromiso presidencial en la materia; así como para regularizar en definitiva a las distintas medidas de tenencia reconocidas legalmente y de manera especial, fomentar la organización económica de los núcleos Agrarios con el propósito de propiciar un incremento en los niveles de producción y productividad basado en el aprovechamiento integral de sus recursos.

⁵⁸ Madrid Tovilla, Arely, Los Tribunales Agrarios en México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez" México, 1997, pag. 11.



Respecto al rezago Agrario se trabajo intensamente para concluir el programa de abatimiento en los tiempos establecidos, la labor desarrollada a requerido de un gran esfuerzo para solucionar los asuntos de reparto y regularización y la tenencia de la tierra que se encontraban pendientes, enfrentando en muchos de los casos situaciones con un alto grado de complejidad que requirieron de tratamiento especial, lo que permitió responder con justicia a los reclamos de los campesinos. Conforme a lo dispuesto en la actual legislación, se prosiguió con las tareas de investigación de terrenos nacionales para regularizar la situación de los productos rurales ocupantes de ellos o en su caso, ofrecerlos en venta de particulares. Además, se tramitaron las solicitudes de expropiación de bienes ejidales y comunales presentadas por diferentes promoventes, con el propósito de abrir espacios para la construcción de infraestructura social productiva, así como para constituir reservas territoriales destinadas al desarrollo urbano e industrial y crear áreas ecológicas protegidas.

La certificación de los derechos ejidales representa una de las actividades prioritarias del sector, a través de la cual se están entregando a los campesinos los documentos que les reconocen como legítimos propietarios de las tierras, propiciando así condiciones de confianza para alentar la inversión en las actividades agropecuarias. Por ello se aceleraron las tareas que integran el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos - PROCEDE - puesto en marcha en el ámbito nacional a principios de 1993.

Uno de los factores esenciales para lograr la transformación del campo esta representado por la Organización de los Núcleos Agrarios. El nuevo marco jurídico abre alternativas para configurar formas novedosas de asociación que entre otras, propicien la compactación productiva de la tierra incrementen la rentabilidad de la actividad agropecuaria, en donde los campesinos se constituyen en el principal protagonista al determinar la forma de organización más conveniente a sus intereses de acuerdo a los nuevos esquemas de trabajo en la materia y en estricto derecho a las decisiones de los productores rurales, la dependencia se abocó básicamente a fomentar la organización en sus diferentes niveles y a proporcionar a los núcleos Agrarios asesoría y asistencia técnica para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

Para garantizar que los ordenamientos que establece la legislación Agraria en vigor se cumplan a favor de los hombres y mujeres del campo, la Procuraduría Agraria, quien es un organismo descentralizado, del servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria y para el debido funcionamiento de la Procuraduría Agraria cuenta con una basta y compleja organización para el despacho de los asuntos que le competen, así mismo dicho organismo cuenta con un Procurador Agrario, Subprocuradores Agrarios sustitutos del Procurador en el orden que señale el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria, un Secretario General y un Cuerpo de Servicios Periciales, siendo todos éstos servidores públicos con mas trascendencia dentro de este organismo, y el cual redobló sus esfuerzos para incrementar su presencia y confianza entre los campesinos, orientar su labor a brindarles asistencia y asesoría legal en lo individual o a sus organizaciones, además de prestar servicios de información, organización y capacitación.

El Registro Agrario efectuó, de acuerdo a las solicitudes presentadas, la inscripción de los documentos legales tanto de las operaciones originales, como de las modificaciones que sobre la tierra determinan sus titulares, acción con la que se mantiene un control documental que contribuye a brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. La regularización de los asentamientos humanos localizados en áreas ejidales y comunales a constituido desde el principio de esta administración una de las grandes prioridades para el sector por ello se continuo con gran dinamismo esta acción, a fin de abatir el problema de inseguridad en que viven las familias ocupantes de terrenos.

Con el propósito de coadyuvar el desarrollo integral en el medio rural, el sector intensifica las tareas de promoción para la aplicación de los fondos comunes o en inversiones productivas y de bienestar social otorgado a los campesinos asesoría y asistencia técnica en la elaboración de los proyectos, de acuerdo a las decisiones de las asambleas generales de los núcleos Agrarios.

En resumen los Tribunales Agrarios responden a una vieja demanda campesina que se planteó por primera vez en el Plan de Ayala en 1911; y desde luego surgieron en la opinión del Dr. Sergio García Ramírez "para la aplicación de un nuevo derecho agrario que pretende crear un clima de justicia en el campo mexicano", además, agrega el citado autor "se han impuesto medidas para incorporar abogados con los mejores conocimientos y para observar su conducta ante las partes, y especialmente ante los campesinos. Ellos han esperado justicia desde el tiempo inmemorial, toca a los Tribunales Agrarios y a sus servidores contribuir con el resto de la sociedad, para llevar esta justicia, no solo de carácter jurídico, sino también económica, política y social".⁵⁹

4.2 Análisis de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 de enero de 1992.

Como esbozo introductorio de este artículo, debemos señalar que los principios que sustentaron la iniciativa de ley que reformo el artículo 27 Constitucional, mediante el decreto promulgado el 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año, sobre la propiedad de los núcleos de población ejidal y comunal sobre las tierras, bosques y aguas, además de la justicia social, derivaron de cuestiones impostergables de la política Agraria y de derecho social considerantes de la Economía Nacional, de la implantación de los Tribunales Agrarios, de la Procuraduría Agraria y en resumen de la lucha del Estado contra la inequidad en el campo, así como de la voluntad inquebrantable de los grupos de campesinos marginados y de los gobernados por que las instituciones y las autoridades tutelen adecuadamente los bienes de la vida que así lo requieren, como la propiedad rural, su delimitación y restitución, con respecto a las garantías individuales, nunca por medios conculcantes de estas, por coacciones indebidas que atenten contra la legalidad constitucional, pues si bien es cierto que luchar contra la pobreza de las clases desvalidas es uno de los deberes primarios que tiene el Estado; el Estado de derecho

⁵⁹ *Revista de los Tribunales Agrarios*, No. 8, Op. Cit. P.180.

moderno, también lo es que éste debe de realizar tal función con estricto apego a la Carta Magna y a la legalidad.

“Luchar contra la ilegalidad o la violencia en el agro, es ciertamente combatir, por parte del estado y de sus Tribunales Agrarios, las ancestrales injusticias y corrupción propicientes de que se despojara casi impunemente a ejidos y comunidades de sus tierras, bienes que por su importancia hoy son preferentemente tutelados en nuestras normas sustantivas y procesales Agrarias; En la actualidad, los núcleos de población ejidal o comunal, así como los ejidatarios o comuneros tienen el derecho de ejercitar ante los Tribunales Agrarios sus acciones colectivas o individuales relativas, en defensa de sus intereses y dentro del marco de competencia de dichos órganos jurisdiccionales, todo lo cual se realiza sobre la base de principios de legalidad y seguridad jurídica”.⁶⁰

En resumen, hoy nuestra Constitución Política, el derecho social y los Tribunales Agrarios han puesto orden en el agro mexicano, otorgando justicia al campesino, motivando la Economía Nacional y la paz social. Como lo señala Porte Petit⁶¹ “En el campo, la norma fundamental ha orientado la atención a los reclamos de justicia, de distribución y defensa de la tierra que conformaron la memoria y la experiencia campesina, hoy, abre opciones e instancias de pacífica gestión, como son los Tribunales Agrarios, que se conducen bajo el espíritu del moderno Derecho Social Agrario”.

Ahora bien y por cuanto hace al *Proceso Agrario* el estado moderno con un gobierno democrático ha constatado que para mantener su vigencia jurídica, en materia de justicia, es menester, antes de vencer con la fuerza, convencer con los fallos definitivos que dicten en el

⁶⁰ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, “Las acciones de controversia de límites y de restitución en el nuevo derecho procesal Agrario”, Ed. Porrúa, México, 2000, pag. 11.

⁶¹ PORTE PETIT MORENO, Luis Octavio. “inauguración del Coloquio Internacional de Derecho Agrario celebrado del 25 al 27 de marzo de 1996, en la ciudad de México, Distrito Federal, Revista de los Tribunales Agrarios, año IV, número 12. Mayo-agosto de 1996, pag.8.

proceso sus Tribunales y, después de ello, con modestia, admitir que éstos nunca tiene porqué considerarse infalibles; sólo así impedirá la justicia de propia mano.

Cualquiera que sea la posición política de que parta, de manera invariable se llegara a la idea de que el estado se apoya en el poder público para cumplir sus cometidos. Dentro de éstos, sin duda alguna, de capital importancia es el poder jurisdiccional, dado, con las sentencias de éste dictadas en juicio tratan de impedir que uno de los elementos, el pueblo, provoque su destrucción en lo interno por vía de la autodefensa.

El Estado debe pues impedir la justicia de propia mano, garantizando la paz social mediante la seguridad jurídica. Para ello ha establecido el proceso, que es medio por el cual impone su poder de jurisdicción al pueblo y al individuo. El proceso es, pues, en consecuencia, el instrumento público de justicia, sosegador de la sociedad, de que se vale el Estado para resolver la suma de pretensiones concretas de manera jurídica.

Por otra parte, mucho antes de 1992 en México ya se hablaba de instituir Tribunales Agrarios especializados en materia Agraria, para resolver conflictos planteados por quienes consideran tener derecho a las tierras entregadas a los pueblos o ciudadanos, por las fuerzas revolucionarias. El Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata, fue el antecedente remoto de nuestra justicia Agraria al consignar que ésta se impartiera por Tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la revolución Mexicana. Sin embargo, en sus inicios la Constitución de 1917, que materializó las aspiraciones de justicia social del pueblo mexicano, encomendó la impartición de la justicia social Agraria, no a Tribunales Agrarios, sino al Presidente de la República y a diversos órganos administrativos integrantes del Ejecutivo Federal, dándole competencia en esta materia como suprema autoridad. Se trató de una justicia administrativa imperfecta, en parte retenida y en parte delegada, impartida por los precipitados órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Fue hasta el 3 de enero de 1992 cuando, por reforma constitucional al referido artículo 27 de nuestra carta Magna, se atribuye a órganos jurisdiccionales, dotados de plena jurisdicción Agraria. Con base en esta reforma constitucional se crea el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios; el primero, como órgano de segundo grado; y los segundos como Tribunales de única y primera instancia, según el caso.

Antes de finalizar y con relación al análisis de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional de esta fracción se desprende lo siguiente: *Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia Agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyara la asesoría legal de los campesinos.*

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales cualquiera que sea el origen de 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 de plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el ejecutivo federal y designados por la cámara de Senadores o, en los recesos de esta por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia Agraria. En este sentido, la ley en comento, determina que la procuración de justicia dentro del campo, estará a cargo de Tribunales Especializados, pero, se contará con un órgano descentralizado de la Administración Pública mediante el cual los sujetos agrarios podrán acudir para ser asesorados en cualquier conflicto de diversa índole, y la Procuraduría Agraria, tendrá el deber y la obligación de apoyarlos en sus intereses.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir, que con la creación de los Tribunales Agrarios se contempla en la Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicados el 23 de febrero de 1992, en cumplimiento a lo previsto en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, como órganos de jurisdicción federal, que tienen a su cargo la impartición "*expedita y honesta de la justicia Agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad...*". Se les otorga prioridad constitucional a todos los litigios por límites de terreros ejidales y comunales entre dos o más núcleos de población, y se previene que para estos efectos y, en general para la administración de la justicia Agraria, como antes se expresa, 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.

4.3 PROCURACION DE JUSTICIA.

En el tercer milenio, cuando la posmodernidad ha dado carta de institucionalidad a las que, hasta hace algunos años eran consideradas herejías en el pensamiento y en la práctica sociales, un puñado de aspiraciones comunes acompaña tenazmente a la humanidad. Dentro de ellas se mantiene y se afirma la aspiración universal por la justicia.

No sólo como concepto sino como vocación y demanda práctica de la vida cotidiana, la vieja máxima de Zenón de concebir la justicia como: "La prudencia que da a cada uno lo que le pertenece" o la de Crispo que la definió como: "Ciencia que atribuye a cada uno su dignidad", la convierten en la divisa del hombre de nuestro tiempo.

En nuestra tradición jurídica el pensamiento de Ulpiano sintetiza y expresa la concepción de la justicia como "La constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo".

Justicia es el reclamo por la seguridad del individuo, de la familia, en sus bienes y valores; justicia es el respeto a la dignidad; la justicia nos remite a la armonía social, a la paz, a la equidad y a la proporcionalidad en la aportación a la sociedad y la retribución a quienes la integran.

La justicia no ha sido posible históricamente, sino a través del Estado y del Derecho.

Es el Derecho quien rige la vida social, vivimos dentro y según la ley. Ella nos convierte en lo que somos: ciudadanos y empleados, doctores y cónyuges, personas que poseen cosas, la ley es espada y escudo. Insistimos en nuestro salario o nos negamos a pagar la renta, o nos vemos forzados a pagar las multas, todo en nombre de lo que nuestro etéreo y abstracto soberano, el Derecho a decretado. Y discutimos sobre lo que ha decretado, a pesar de que los libros donde supuestamente están registradas sus ordenes y directivas son silenciosos. Actuamos entonces como si el Derecho hubiera murmurado su sentencia, en voz demasiado baja como para ser escuchada con claridad. Somos súbditos del imperio de la Ley, vasallos de sus métodos e ideales, sujetos a su espíritu mientras debatimos qué debemos hacer.

El Estado, y me refiero al Estado moderno, instituye la práctica política ajustada a Derecho, en la que se concibe a la justicia como procuración al interior del aparato del Estado, Procuración de Justicia y poder judicial se convierten en la trinchera en que el Estado civiliza los conflictos sociales, para convertirlos en litis jurídica. Resolver lo justo y lo injusto.

Procurar justicia como función del Estado implica disponer de la capacidad y la vocación social para actuar ante quien tiene la responsabilidad de impartir la justicia, aplicando el derecho.

Esta premisa vale para todos los campos del quehacer social.

El marco social, transformado por la circulación acelerada de bienes en la *aldea global*, ha acelerado la juridización social y en ello hoy radica la aspiración de los hombres, de cara al tercer milenio, para hacer que la justicia tenga un sentido popular, accesible y expedito. La

vida social en México ha juridizado la intervención del Estado en uno de los problemas más atingentes y profundos que resume y concentra el legado histórico de la nación: *el problema agrario*.

La *procuración de justicia agraria* ha sido una constante en el Derecho Agrario Mexicano. Su antecedente histórico reciente se encuentra en las aspiraciones más genuinas del constituyente de 1917, resultando inmediato de la Revolución Mexicana.

Un pueblo sin tierra, sin libertad y sin justicia hizo la Revolución Mexicana con un profundo anhelo de libertad y reivindicaciones sociales, en un movimiento que encarnó el alma profunda de México.

“Pueblo de jornaleros” es la definición más precisa para describir la situación prevaleciente en 1910; concentración feudal de la tierra; arcaicos instrumentos de trabajo, y en general, la dicotomía de un país dividido entre la elite privilegiada y una masa desposeída.

Prácticamente desde la institucionalización de la gesta de 1910, la procuración de justicia agraria tomó existencia material en la vida del país. Surgió por decreto del Presidente Obregón en 1922, la primera Procuraduría de los pueblos, destinada a fomentar la productividad agraria en México, hacer cumplir los postulados agraristas de la Revolución Mexicana y desarrollar una política de concordia, arbitraje y conciliación entre los sujetos en el agro, que impidiera la formación de conflictos, o bien, la reversión de los propósitos de la reforma agraria en nuestro país.

En esta línea de crecimiento y definición de sus funciones, se encuentra también el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1954, en donde se destacan como funciones: el asesoramiento a los campesinos, a los comisariados ejidales así como a la representación legal de los núcleos de población o comunales en los litigios que fueren parte y que tuvieran relación con las cuestiones agrarias.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

149

Cabe señalar, en este afán de perfeccionamiento del Derecho Agrario, con profundo sentido social, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado el día 22 de septiembre de 1977, instituyó la Dirección General de la Conciliación Agraria que reafirma el criterio, fundado en la sensibilidad social, de destrabar conflictos, atemperar enconos y encontrar acuerdos que cumplen las exigencias de justicia de cada una de las partes en el medio rural.

En el marco de un nuevo derecho, que deviene de las reformas al artículo 27 constitucional, de 1992, estas atribuciones son asignadas a la Procuraduría Agraria, por ello tiene como una de sus responsabilidades fundamentales aplicar métodos jurídicos, que correspondan a una política fundada en la determinación de reconocer a los campesinos como sujetos activos de la historia, representantes de nuestra entidad, arraigo, tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad, que definen al ser del México profundo, sustento indispensable para construir una modernidad incluyente de todos los actores sociales.

Conviene resaltar que este criterio se basa en el respeto a la cultura, personalidad ancestral, sentido de sus valores y a las características de las formas de organización social de los núcleos agrarios. Rechaza una visión patrimonialista del Estado y cualquier esquema de tutelaje en que difumina la responsabilidad social y el sentido de la participación constructiva de cada sector.

No puede perderse de vista que la amplia y profunda modificación legislativa en materia agraria responde, por otra parte, a la necesidad de transformación de las relaciones sociales en el agro.

A partir de la necesidad de modernizar las relaciones sociales en el campo se dieron las reformas al artículo 27 de nuestra Constitución, mismas que a decir de muchos de sus opositores y críticos no resolvían el problema del agro mexicano. A más de tres años de haberse promulgado estas reformas se puede decir, con base en la experiencia y en las vivencias cotidianas, que esas opiniones eran, en muchos casos, producto de falta de

información, del desconocimiento del nuevo marco jurídico, cuando no evocaciones cargadas de nostalgia por un pasado imaginario.

En estos años de experiencia, donde no podemos dejar de reconocer errores y limitaciones, podemos observar logros significativos que van desde aquéllos que han coadyuvado para romper con la dependencia corporativa que se deriva de la intervención de autoridades en las decisiones internas de los núcleos agrarios, hasta el acotar el poder presidencial al remitir a instancias autónomas, como son los Tribunales Agrarios, decisiones jurisdiccionales, que en otras épocas habían sido conferidas al Ejecutivo Federal. La nueva legislación restringe el poder de las autoridades en beneficio y fortalecimiento de los sujetos agrarios.

Consolidar la política agraria para que la propiedad de la tierra sea la base del desarrollo y que se traduzca en mayores ingresos, empleo y mejoramiento de la calidad de vida en el campo, son los objetivos primordiales de esta nueva política.

Por ello en la Procuraduría Agraria se hace una labor de seguimiento de los problemas que afectan a cada región del país, en cuanto a sus orígenes, su evolución, su situación actual y sus posibles líneas de solución, todo ello en el marco del Estado de Derecho, que construye en el nuevo México. Destaca el avance y el sentido social del Derecho Agrario Mexicano, plasmado en la creación de la Procuraduría Agraria, al asignarle la función de *ombudsmán* especializado, que deberá atender cualquier violación al Derecho Agrario, resaltando en éste su vinculación con el acervo de los derechos humanos, con el propósito de evitar desgarramientos en el tejido social y polarizaciones estériles, en un campo medular para el desarrollo social de la nación.

El artículo 136, fracción III, de la Ley Agraria se privilegia, como método de resolución de diferendos, a la conciliación, con el objetivo de evitar conflictos regionales que pudieran tener eco nacional, en un área esencial para la armonía de la República como lo es el agro.

Por otra parte, el procedimiento arbitral al que se ha hecho referencia se basa en el artículo 27 en su fracción XIX, último párrafo de la Constitución, y en los numerales 135 y 136 de la Ley Agraria y en el Reglamento de la Procuraduría Agraria.

El arbitraje es una facultad conferida por las partes en el conflicto para resolver las diferencias, en un asunto determinado, reconociendo a una persona o institución, el que pueda conocer y resolver sobre el particular. Dicho arbitral tiene como característica más importante su profundo sentido social, la búsqueda de la concordia, el fomento de la productividad, el generar nuevas formas de respuesta institucional, a desafíos que surja de la propia dinámica de cambio en que se encuentra el país, en su inserción en la economía internacional así como la defensa de los intereses nacionales.

Por todo ello, la Procuraduría Agraria afirma una clara e irrestricta voluntad política para fortalecer la representación de los sujetos agrarios, procurando siempre la igualdad entre las partes, adelantándose a conflictos que por su envergadura pudieran desbordar los causes institucionales, provocando la ruptura del orden interno del país, de la paz social y de la sustantiva importancia del agro, en el conjunto articulado, de la vida colectiva y política del país.

La procuración de justicia es la batalla cotidiana por hacer prevalecer el derecho. Reclamo de justicia que es indisoluble de la integridad, como clara virtud de la política ordinaria, y que debe asociarse permanentemente a la equidad.

La justicia no queda agotada en ningún capítulo de reglas o principios, cada uno como su propio gobierno sobre algún discreto teatro de conducta. No se agota tampoco en la integridad de los funcionarios y sus poderes sobre ese escenario de la vida social.

A ellos hay que sumar la actitud. Es ella la que define el imperio de la justicia y no el territorio, el poder o el proceso.

Actitud de cumplir la vieja sentencia de Ulpiano: "Es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo".

4.4 PLANEACIÓN. PROGRAMACIÓN Y EVALUACION:

Los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de modernización del campo, son el marco formal sobre del que se sustenta el proceso de planeación del sector. Los cambios a la legislación y su consecuente reestructuración ocurridos en 1992, plantearon la urgente necesidad de imprimir un redoblado esfuerzo en la ejecución de las tareas de programación, presupuestación, y evaluación, elementos vitales para materializar en acciones concretas los nuevos preceptos, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas establecidas.

En el último año de este gobierno las prioridades sectoriales continuaron siendo: *abatir en definitiva el rezago Agrario, otorgar a los campesinos la certidumbre necesaria en la tenencia de la tierra; y dar apoyo a estos con pleno respeto a su libertad de decisión para la reactivación de las actividades productivas en el campo, mediante el fomento a la organización Agraria y al aprovechamiento de los recursos naturales existentes en ejidos y comunidades.* Las tareas de programación- presupuestación se han realizado en congruencia total con este propósito, y conforme a la ley de planeación y a la normatividad establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Acorde con el documento "criterios y lineamientos para la investigación del catálogo de metas sectoriales 1995 del Gobierno Federal", se realizó la actualización de la apertura programática institucional y en cumplimiento a las funciones que como cabeza de sector tiene la Secretaría, se supervisaron y apoyaron los cambios correspondientes a las aperturas coordinadas.

En estricto apego a los lineamientos y metodología marcados en el documento "Proceso de planeación 1995" se formuló y presentó el programa operativo anual respectivo. A partir del rango de gasto asignado y a la validación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a la congruencia y vinculación de dicho programa con las estrategias, lineamientos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo se elaboró y presentó el presupuesto sectorial de 1995 para ser incorporado al presupuesto de egresos de la federación, que se someterá a la aprobación de la H. Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la etapa de valuación adquiere una mayor trascendencia en el actual contexto, ya que permite conocer el grado de cumplimiento en las acciones llevadas a cabo además de que retro alimenta el proceso de planeación al detectar desviaciones y problemas en la ejecución de los programas. En tal sentido, se continuó realizando el análisis de los resultados obtenidos con la ejecución de los programas y acciones responsabilidad del sector, fortaleciendo los mecanismos de seguimiento y control y la coordinación con las áreas operativas tanto en el ámbito central y foráneo, como con las entidades paraestatales y organismos desconcentrados.

La gestión realizada quedó plasmada en los diferentes informes elaborados de acuerdo a la normatividad emitida por las dependencias globalizadoras para su integración a los documentos del Sector Público Federal mismos que se relaciona a continuación:

- ***I. Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.***

Además del correspondiente a 1993, se integró el del balance del sexenio, mismo que da cuenta de lo realizado por el sector durante la presente administración.

- ***II. Cuenta de Hacienda Pública Federal.***

Se formuló y envió lo relativo a la información programática de la Secretaría y sus Organismos Coordinados en lo concerniente al ejercicio 1993.

- **III. Informe de Gobierno.**

Conforme a los lineamientos establecidos para tal fin, fue preparada la aportación sectorial para su inclusión al anexo del sexto informe de gobierno.

- **IV. Informe de labores del Sector.**

Se elaboró el informe de labores de la secretaría 1993-1994.

A lo largo del período, se dio cumplimiento oportuno con la elaboración y presentación de diferentes informes de avances y metas, como son:

- **V. Seguimiento financiero:**

- El cual forma parte del sistema integral de información del gobierno federal.

- **VI. Informe trimestral de avance programático:**

- Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- **VII. Memoria de gestión.-** la Oficialía Mayor del ramo coordinó, en acatamiento al acuerdo presidencial referente a la transición de la Administración Pública Federal 1988-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 1994, la elaboración de gestión de la dependencia, la cual incluye la información concerniente al comportamiento en el período de los períodos sustantivos y la gestión interna, así como las acciones que pueden ser llevadas a cabo en el corto y mediano plazo, para elevar la eficacia operativa y en su caso, la productividad de la Secretaría.

- *Programa de mediano plazo para el cierre de la administración pública.*- de acuerdo con la normatividad establecida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación durante 1993 se informó de los avances en forma trimestral y a partir de 1994 su periodicidad fue bimestral.

Como producto de las revisiones a los informes de la cuenta pública de 1989, 1990, 1991 y 1992, por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se practicaron a la dependencia dos auditorías, para que estas tuvieran resultados satisfactorios.

Ya que he tratado de dar a entender brevemente lo que la *planeación, programación y evaluación*, logran establecer mediante sus objetivos, estrategias y líneas de acción y con ello realizar una congruencia total en los propósitos que se plantean en la Ley de Planeación, "pues es por lo que a continuación hablare en concreto de la *planeación urbana y el nuevo marco normativo Agrario.*"⁶²

Entre los fenómenos sociales de mayor complejidad que tiene que enfrentar la sociedad actual, están en el crecimiento urbano desordenado, el aglomeramiento incontrolado en las ciudades, y el del cambio y tránsito de la vida rural o urbana, con todos sus desequilibrios.

Los resultados benéficos o perjudiciales del crecimiento urbano afectan los objetivos esenciales de todo esfuerzo de desarrollo, o sea, al hombre, la calidad de su vida y el medio ambiente en que se desenvuelve. De ahí que el desarrollo urbano y el rural, son propósitos que deban buscarse y orientarse simultánea y paralelamente dentro de la perspectiva global del desarrollo económico social y no de manera aislada, puesto que afecta al *marco constitucional y reglamentario para la planeación de los asentamientos humanos*; bajo la

⁶² Conferencia dictada en el Coloquio de Justicia Agraria celebrado en noviembre de 1996 en la ciudad de Guanajuato, Gto.

perspectiva, la iniciativa de las reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución planteada que el desequilibrio regional, el ritmo creciente de la tasa demográfica del país, la migración incontrolada de los habitantes del campo a la ciudad, generados por la presión poblacional, son entre otros factores, los hechos fundamentales que se han ocasionado en muchas de las ciudades de la República, controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley, insuficiencia de servicios públicos, contaminación ambiental, deterioro ecológico, especulación con los terrenos y, en general sistemas y subsistemas de ciudades que provocan un rendimiento decreciente en la inversión de los recursos públicos y privados, además de los consiguientes problemas de orden político social.

La actualidad de esta apreciación, hecha, en 1976, continúa vigente a la fecha; es evidente que los problemas del campo influyen y se reflejan en el crecimiento de los centros urbanos, y la problemática de éstos a su vez, impacta y dificulta las soluciones a las necesidades de los campesinos del país. Enfrentamos la existencia de un círculo vicioso que debe ser disuelto, a través de medidas objetivas, integrales y complementarias que respondan a un desarrollo socialmente armónico entre las regiones, los sectores y los grupos productivos del país.

Antes de 1976 en casi todos los Estados existían ordenamientos jurídicos, tales como leyes de planificación y urbanización, de fraccionamientos, de construcciones y zonificación, cuyas disposiciones legales estaban encaminadas a regular, primordialmente, aspectos de urbanización y financiamiento de obras y no planeación del desarrollo urbano.

De ahí que la agudización de la problemática de los asentamientos humanos; la carencia de la aplicación de normas jurídico-urbanísticas en la gran mayoría de las entidades federativas; la inexistente unidad y eficacia normativa, la ausencia de planeación urbana, y la falta de coordinación en las acciones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban los tres niveles de gobierno, hicieron impostergable la necesidad de que el Estado mexicano, contara con una estructura jurídica para la planeación de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de coordinación, colaboración, concurrencia y coherencia, las atribuciones

que en sus ámbitos de competencia, tienen los gobiernos federales, estatales y municipales, por lo que en 1976, se modificó la Constitución en sus artículos 27, 73 y 115.

Con las reformas y adiciones a los preceptos constitucionales antes referidos, el 6 de febrero de 1976, se inició un proceso de estudio, revisión y creación, en su caso, de aquellos ordenamientos legales que son fundamentales en la orientación de nuestro proceso de desarrollo, y en sus principios rectores fundamentalmente han estado orientados a:

Reafirmar la facultad y responsabilidad de la Nación de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Establecer y hacer efectivo un esquema de concurrencias de coordinación, basado en la consideración de que la multiplicidad de elementos y competencias que inician en el fenómeno rural – urbano, hace necesaria la armonización de las funciones que sobre esta materia se dan en los tres niveles de gobierno, en un marco de responsabilidad institucional compartida, acorde con el sentido y esencia de nuestro sistema federal.

Establecer el derecho público y la responsabilidad política que tiene el estado mexicano para dictar las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos y definir adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, es imperativo para el estado, el poder establecer limitaciones y modalidades de la propiedad tendiente a procurar un orden social justo, en el que la función social de la propiedad supone un límite a la misma, tanto mayor cuanto más incide su realización sobre la esfera social.

En consonancia con estos principios constitucionales, se expide en mayo de 1976, La Ley General de Asentamientos Humanos, la cual se dice, tiene por objeto: Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio Nacional, y la cual tendrá, se consigna, a mejorar las condiciones de población rural y urbana, mediante: al aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación; el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo; la distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional; y, la regulación del mercado en los terrenos, entre otros.

Por lo que en consecuencia y a manera de *CONCLUSION*, solo en lo que respecta a este punto estudiado, puedo decir que como es sabido, a partir de la Reforma Constitucional descrita, y con apego a las directrices contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de todas las entidades federativas, expidieron entre 1976 y 1977, sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que quedó integrado, en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México.

Además, estos sirvieron para que se diera el cambio en la reforma del artículo 27 Constitucional de fecha 6 de enero de 1992, en su párrafo tercero que dice al respecto:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de aguas, tierras y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular

la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de 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, ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."⁶³

4.5 Propuestas de cambio del actual gobierno Panista.

Dentro de este punto, tratare de establecer las metas que a establecido el Ejecutivo Federal, es decir, el actual Gobierno (panista), en lo relativo al sector Agrario, ya que desde que este gobierno asumió el poder el año próximo pasado, a tratado conjuntamente con la Secretaría de la Reforma Agraria de establecer e implantar medios y sistemas, así como ofrecer oportunidades para quienes se encuentran en marginación y pobreza.

Ahora bien este gobierno enfrenta como uno de sus grandes retos el ofrecer a los mexicanos mejores y mayores oportunidades que les permitan elevar el nivel de vida, especialmente a quienes se encuentran en marginación y pobreza, "esto lo señala la Secretaría de la Reforma Agraria *María Teresa Herrera Tello*, durante una gira de trabajo por el estado de Coahuila. La titular de la Secretaría de la Reforma Agraria firmó tres convenios con el gobierno de la entidad, encabezado por su titular, Enrique Martínez y Martínez, y entregó cuatro mil 715 documentos en beneficio de tres mil 418 campesinos, como parte de una nueva etapa de la cruzada nacional por la seguridad jurídica del campo."⁶⁴

⁶³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Comentada por el Lic. Rafael I, Martínez Morales) 3ª. Ed., UNAM, México, 1999, p.35.

⁶⁴ Secretaría de la Reforma Agraria, *Noticias del Sector Agrario*, Secretaría de Gobernación México, 31-julio-2001, p. 1

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

160

Ahora bien, por lo que hace al respeto a las culturas y los derechos de los pueblos indios es vital para la paz social y la justicia entre los mexicanos, esto lo ha venido manifestando la Secretaría de la Reforma Agraria, luego de entregar, ante el jefe del Ejecutivo Federal Presidente Vicente Fox, diez mil 237 certificados de uso común a otros tantos beneficiarios de la etnia tzeltal, así mismo ha estado entregando certificados, títulos y carpetas de documentación básica a los titulares de los ejidos con lo cual tanto la Secretaría de la Reforma Agraria, así como el actual gobierno cumplen con el compromiso que se impuso a fin de vigilar y defender los intereses de los campesinos de México.

Por otra parte se ha establecido que para abrir oportunidades de desarrollo en el campo, resulta indispensable promover la regularización de los derechos sobre la propiedad rural, por lo que la Cruzada Nacional será una actividad permanente para impulsar el ordenamiento y entregar en los lugares de origen de ejidatarios y comuneros su documentación.

“Por cuanto hace a algunas de las oportunidades ofrecidas y cumplidas dentro del actual gobierno para las personas que se encuentran en marginación y pobreza”.⁶⁵

- Se han entregado 211 mil documentos Agrarios, en beneficio de 103 mil familias, en toda la República.
- La Secretaría hizo entrega de 87 correspondientes a Centros Educativos.
- La titular de la Secretaría de la Reforma Agraria firmó tres convenios de colaboración con el gobernador de Coahuila.
- En Coahuila se han regularizado 765 núcleos Agrarios, 86% de los existentes en la entidad.

Ahora bien, y antes de finalizar con este último punto, puedo concluir diciendo y retomando las palabras del Presidente Vicente Fox, quien a su juicio manifestó que la Reforma Agraria ya cumplió su función y ha llegado la hora de cerrar el capítulo que representa, para pasar al

⁶⁵ Unidad de comunicación Social Boletín de Prensa, Comunicado de prensa número SRA/032, Secretaría de la Reforma Agraria, 13 de julio de 2001, pag. 1-2.

de la modernización del campo y para trabajar ahora por que los campesinos hagan productivas sus tierras.

Lo único que queda por hacer a la Secretaría respectiva, consideró, es concluir la titulación y documentación de los ejidos, para que a su vez los ejidatarios acaben con su dependencia del Gobierno y puedan decidir si venden, rentan o asocian sus tierras.

Además, cabe hacer mención que estamos en el Siglo 21, ciertamente la Reforma Agraria es importante pero hay que terminar ese proceso, hay que terminar todos los procedimientos jurídicos que están en marcha, para eso están trabajando los Tribunales Agrarios, para eso trabaja la Secretaría de la Reforma Agraria, pero hoy el reto en el campo es diferente.

El reto en el campo, subrayó, es hacer de cada ejido un ejido productivo, con rendimientos altos en ingresos para sus miembros y es marcha al desarrollo moderno, de tecnología y de nuevas organizaciones en el campo mexicano.

A manera de comentario considero que el jefe del Ejecutivo Federal, tiene mucho interés en dar un impulso muy fuerte al campo; y creo que es uno de los retos más importantes que se presentan hoy en día en nuestro país; en el sentido que las dificultades económicas del campo se observan en el deterioro de los niveles de empleo e ingreso de la población, el cual expresa con claridad la situación económica que enfrenta la población rural.

Además, es necesario fortalecer todas aquellas acciones que garanticen la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, además, se requiere reforzar la asesoría jurídica y representación en juicios a los sujetos agrarios.

Solamente espero que los motivos que llevan al Presidente sean realmente en beneficio de la gente del campo y toda la nación en general y que éstos se lleven a cabo.

4.6 REALIDAD DE LA JUSTICIA AGRARIA EN EL CAMPO MEXICANO.

En el presente trabajo de investigación se analiza con detenimiento cual es la situación del agro mexicano y la intervención de la *procuración de justicia* que plantea alternativas de solución que sufre nuestro sector rural. Esta realidad que se vive en la actualidad esta basada en denuncias que plantean diversos núcleos de población ejidal y comunal y solicitan que las autoridades propongan una solución a la marginación, a la discriminación, al racismo, con lo cual ellos han sido afectados; en este sentido, deseo hacer hincapié en las siguientes *notas informativas* que reflejan la situación del campo mexicano recientemente:

Me concretare a tocar en particular tan solo dos de los muchos temas de los cuales podríamos tomar a manera de estudio, por lo que hablaremos tanto de la *Ley sobre Derechos y Cultura Indígena* y de la *creación del nuevo Aeropuerto en Texcoco*.

Intentare poner en evidencia la Ley India al Foxismo: ya que a demostrado el Gobierno su discriminación y racismo con las exclusiones aplicadas a la legislación, ya que la puesta en marcha de una Ley sobre Derechos y Cultura Indígena ajena a la realidad de los pueblos originarios de México generó que la "Defensoría Maya" (DEMA), organización no gubernamental que trabaja con los pueblos indígenas de la región para erradicar la discriminación económica, política, cultural, social, jurídica y educativa consideró, sin embargo, que esta controvertida ley "no ha sido un revés para la lucha de los pueblos indígenas al no haberse aprobado tal y como lo planteaban los afectados, pues efectivamente, se ha avanzado en la consolidación y unidad de dichos pueblos, a la vez que han desenmascarado la verdadera política del gobierno de Vicente Fox".

Así mismo esta última también dedicada a conocer, estudiar y difundir los derechos humanos e indígenas, la DEMA planteó que con una ley limitada, folclorista y discriminatoria como la aprobada por el Congreso mexicano, se refleja la realidad política de este país y esto es bueno,

por que siempre se habfa considerado a México como democrático, incluyente y respetuoso de la diversidad cultural, lo cual con esta Ley india queda en tela de juicio.

“Hubiera sido muy alentador que el gobierno de México diera el ejemplo a todos los demás países de América de legislar de manera plural y pluricultural. Tuvo esa oportunidad como sociedad y como Estado pero lamentablemente desaprovechó este momento histórico para sentar bases de convivencia pacífica y armónica”,⁶⁶

Cuando los Zapatistas y Pueblos Indígenas de México anunciaron su caminata hacia la ciudad de México y su meta fundamental era lograr la aprobación sobre la Ley sobre derechos de cultura indígena, la cual provocó expectativas, por que se iba a poner a prueba el discurso del gobierno de México con la práctica al reconocer la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Al mismo tiempo y tras conocerse la aprobación de la Ley referida y al ver las distintas denuncias de las organizaciones indígenas en México, en el sentido de que no recogía las aspiraciones sustantivas de los pueblos, comprendimos que habíamos acertado en nuestra apreciación de que el gobierno de México sólo buscó el desgaste del movimiento zapatista y del movimiento indígena. Utilizó la aprobación de la Ley para confundir a la población y crear imagen interna de un supuesto respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas, cuando lo que hay detrás es una sistemática violación a la vida y a los derechos de estos sectores poblacionales.

Ahora bien y con relación a las controversias constitucionales contra le Ley Indígena que han surgido después de los anteriormente expuesto, estas se han estado ventilando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que el día 5 de septiembre del presente año se presentaron 248 controversias constitucionales contra le Ley de los Derechos de Cultura Indígena. y al ser recibida una comisión de alcaldes de Oaxaca, Genaro Góngora, presidente

⁶⁶ Periodico, el Universal, de fecha domingo 9 de septiembre del 2001 sección política , pag A15.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

164

del Consejo de la Judicatura Federal, precisó que esos recursos se definirían de acuerdo con los tiempos jurídicos y judiciales, no con los tiempos políticos.⁶⁷

Así mismo, y ante el Procurador Agrario (Valdemar Martínez Garza), un grupo de campesinos a estado presentando sus demandas, solicitando la creación de un ombudsman agrario, el fortalecimiento a las acciones de conciliación, la asesoría jurídica en defensa de los sujetos agrarios, la difusión sencilla y comprensible a la población campesina de la Ley Agraria.

Por otra parte, y en lo que respecta al tema de la creación del nuevo Aeropuerto en Texcoco, la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Unidad de Comunicación Social y mediante un Boletín de Prensa, la SRA ejecutó y notificó los decretos expropiatorios de bienes ejidales para el Aeropuerto de Texcoco y la reconstitución del Vaso del Lago de Texcoco, toda vez que dio cumplimiento de 19 Decretos expedidos el día 21 de octubre del 2001 por el Presidente de la República y publicados el día 22 de l citado mes y año en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de la Reforma Agraria procedió a ejecutar en su totalidad y a notificar a los núcleos agrarios relativos, los mandamientos expropiatorios de los bienes ejidales que resultan necesarios para la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y sus obras complementarias, así como para el establecimiento de áreas de recarga de acuíferos y la ampliación de obras del Plan del Lago de Texcoco, a fin de continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México, el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos de la zona.

La superficie total expropiada es de 5,391-25-54 hectáreas, de las cuales 2,063-20-02 serán destinadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la nueva terminal aérea internacional y a sus obras auxiliares o complementarias; en tanto que, las 3,328-05-52 restantes, serán destinadas por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales a satisfacer los requerimientos ecológicos en la zona, con motivo del establecimiento del nuevo Aeropuerto Internacional.

⁶⁷ Periódico el UNIVERSAL, de fecha 6 de septiembre del 2001, sección política, pag. 22

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

165

Sobre este particular se informa que, estando satisfechos todos los requisitos de fondo y forma que la ley exige, personal comisionado por la SRA procedió a identificar, deslindar y entregar físicamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la del Medio Ambiente y Recursos Naturales las superficies correspondientes a cada una de estas Dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de que, en términos de las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, procedan a destinarlas a satisfacción de las causas de utilidad pública que motivaron la determinación presidencial.

En forma simultánea a las diligencias de ejecución, se notificó formalmente a los Presidentes, Secretarios y Tesoreros de los trece Comisariados Ejidales que fungen como órganos de representación de los trece ejidos afectados, la medida expropiatoria que se decretó respecto a cada uno de ellos.

Los servidores públicos que desempeñaron las comisiones de referencia, fueron asistidos por los Notarios Públicos del Estado de México, quienes dieron fe de la ejecución de los Decretos Expropiatorios y de la notificación de los mismos a los representantes ejidales involucrados.

En términos de lo dispuesto por la Ley Agraria y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, las diligencias de ejecución y notificación de las que se informa, ponen fin a los procedimientos de expropiación relativos.

Por lo que en consecuencia como solución a este problema que atañe a nuestra gente de los grupos indígenas propongo lo siguiente; Primeramente y una vez que ya se trate de ilustrar más ampliamente la realidad actual en el campo mexicano, por medio de estos dos problemas actuales que aquejan a nuestro actual gobierno, podemos terminar diciendo que por cuanto hace la Ley Indígena, es lamentable el ver como no se les da el respeto correspondiente y racional a las personas del campo y todo el tiempo les están prometiendo, asegurando y repitiendo que se les va a instituir una Ley así como un sistema interno proteccionista, que les garantizara el mejor provecho, tanto para el uso, aprovechamiento y explotación de sus

tierras, y una protección a su sistema de vida personal, el cual hasta este momento parece demorara mucho tiempo.

Ahora bien y por cuanto hace a lo manifestado al proyecto de creación del nuevo aeropuerto, es necesario aportar la siguiente solución o propuesta, es una realidad que tiene sus lados buenos y malos, mismos que tendremos que esperar a que se resuelva toda esta controversia para poder llegar a una conclusión inteligente, solo que no podemos dejar de decir que se debe de pensar en las personas que actualmente habitan en esa zona, ya que si las hacen retirarse se ese lugar será muy difícil que puedan volver a reiniciar el estilo de vida que llevaban en ese lugar.

Por lo anteriormente expuesto y para terminar con este trabajo de investigación, expresare lo siguiente: *La reflexión nos dice hoy, que un pueblo que cuida su campo tiene garantizado su futuro.* Esto es que si un pueblo aporta nuevos métodos de producción a sus campo podrá tener en sus tierras una manera de competir arduamente con los problemas que le atañen a su gente trabajadora.

La historia nos ha dado cuenta de que lamentablemente muchos se pierden por hambre. La humanidad no puede prescindir de la libertad, de la salud, de la alimentación básica y cotidiana, del agua y del aire que mantienen el indispensable equilibrio ecológico.

Asimismo, la educación, el derecho y la justicia se complementan como elementos fundamentales que favorecen el bienestar y el desarrollo. Por que estos tres elementos son la base de toda sociedad y a su vez del estado ya que con la conjunción de todos logra una real explotación de los recursos con los que se cuenta.

Según, de cara a un nuevo milenio, el crecimiento demográfico demanda mayor producción de alimentos y requiere elevar niveles de calidad de vida. Por ello se destaca de manera fundamental la autosuficiencia alimentaria aunada a la capacidad de exportación para crecer con independendencia y autonomia soberana.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

167

Vemos hoy, que en el esquema de la productividad tenemos la obligación de ser responsables en el aprovechamiento de nuestros recursos naturales por que la degradación del medio ambiente, tierra, aguas, bosques y selvas pueden acabar con la posibilidad de vida de las próximas generaciones.

Mañana tal vez, estos Tribunales que imparten justicia para el campo deberán atender controversias de orden agro – ecológico, con el fin de resolver los conflictos legales que se presenten en el campo, esto es, tenencia de la tierra, actividades productivas y preservación de los recursos naturales de manera integral.

Propongo que el reto que debe enfrentar el estado actual es el aumentar la producción y mejorar los niveles de vida de las familias campesinas, que se logra con un compromiso real entre el estado y las autoridades encargadas de la impartición de justicia la cual debe de ser pronta y expedita; ya que la práctica nos muestra que desde que se reformo la ley en estudio desde 1992 hasta la fecha, no se ha dado un cambio trascendental en la procuración de justicia, es por ello el análisis de esta investigación sugerir que el artículo 27 Constitucional específicamente en su fracción XIX sea modificada y a su vez mas clara y precisa ya que la misma actualmente que se encuentra plasmada no da una seguridad jurídica a los pequeños propietarios y campesinos.

CONCLUSIONES

Primera: Es obligatorio para los Tribunales Unitarios Agrarios cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento previstas por la Ley Agraria en vigor, para lo cual deben satisfacer todos aquellos requisitos que permita a las partes la posibilidad de ser oídos en defensa de sus derechos, de tal suerte que sé de cabal cumplimiento a las garantías de audiencia y de legalidad consagradas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Segunda: Conforme a las disposiciones de la legislación Agraria, el juicio Agrario solamente va a surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción respectiva, por alguien que tenga interés en que la autoridad Agraria declare o constituya a un derecho o imponga una condena.

Tercera: Para el juzgador Agrario, es de observancia cumplir con el principio de igualdad entre las partes no siendo válido que la parte que ocurre a la audiencia con asesor renuncie a ese asesoramiento, pues de aceptar el magistrado que este presidiendo la audiencia, estaría infringiendo la disposición expresa del artículo 179 de la norma sustantiva Agraria.

Cuarta: En el procedimiento Agrario, los contendientes, aparte de la defensa material en los casos que proceda la suplencia de deficiencia en los planteamientos de derecho, deben contar con una defensa formal adecuada en la que incluye el derecho de estar debidamente asesorado, si su contrario procesal concurre con un asesor a la audiencia del juicio.

Quinta: Atendiendo al principio de oralidad, la fijación de la litis debe hacerse oralmente en la audiencia de ley, en la cual se precisarán todas las acciones y excepciones que las partes quisieren hacer valer; pero para que este principio tenga debida observancia, debe de respetarse el del inmediación por parte del juzgador Agrario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sexta: Todo juicio Agrario conforme al principio de celeridad debe agotarse en una sola audiencia, siempre y cuando se hayan desahogado las probanzas admitidas a las partes, de lo contrario el juzgador deberá proveer lo necesario para que se desahoguen en un término prudente.

Séptima: En el proceso Agrario no es permitible sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento, ya que todas las cuestiones incidentales que llegaren a suscitarse ante los Tribunales Agrarios se decidirán de plano, ello acorde con lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley Agraria, a fin de evitar que el proceso se paralice o se dilate.

Octava: El principio de inmediación en el proceso Agrario consiste esencialmente en que el juzgador Agrario esté en contacto personal con las partes, reciba las pruebas, oiga sus alegatos, los interroge e inclusive pronuncie el fallo en presencia de aquéllas, salvo cuando la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido; si no hay presencia judicial constante y atenta, pendiente del conocimiento de la verdad, carecen de sentido los demás principios procesales; por lo tanto, es obligación indelegable que tiene el magistrado de presidir la audiencia de ley.

Novena: La conciliación es de gran valor para el procedimiento Agrario; la Ley Agraria, le da expresamente un lugar de preferencia como medio para terminar un juicio, de tal manera que la fracción VI del numeral 185 del ordenamiento invocado faculta al Tribunal para que en cualquier estado de la audiencia de pruebas y alegatos procure una composición amigable entre las partes en conflicto, con lo que la fase conciliatoria se erige como obligatoria para los Tribunales Agrarios, ya que éstos tienen el deber de exhortar a las partes a dicha composición.

Décima: Los Tribunales Unitarios Agrarios al conocer del asunto deben de analizar y resolver todas las cuestiones sometidas a su consideración, a efecto de dar cumplimiento al principio de congruencia, de otra manera no se estaría cumpliendo con lo que exige el artículo 189 de la norma Agraria.

Décima Primera: El magistrado Agrario va a ser la piedra angular o el fundamento para que los principios procesales se cumplan. Requisito esencial de la actividad profesional del juzgador es que sea imparcial. El titular del órgano jurisdiccional que tenga conocimiento del asunto debe hallarse en una situación personal que lo coloque frente a las partes y frente a la materia propia del juicio, en condición de poder proceder con serenidad y desinterés.

Décima Segunda: La caducidad del juicio Agrario solamente va a interrumpirse a través de promociones que tiendan a impulsar el procedimiento y no con cualquier escrito, pues debe tenerse en cuenta que el impulso del proceso por los litigantes no es un deber; es sencillamente una carga en el sentido técnico procesal del vocablo, carga que pesa sobre los contendientes. Así, de entre dichas cargas es la del impulso procesal a la que se refiere el artículo 190 de la norma sustantiva Agraria al aludir a las promociones del actor, que consiste en la actividad necesaria para que el proceso siga adelante a través de los distintos estadios que lo componen y que es consecuencia del principio dispositivo que domina al procedimiento Agrario. Por otra parte, el plazo a que se refiere la disposición en comento debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que haya hecho la última promoción que tienda a impulsar el procedimiento.

Décima Tercera: Por razones personales puedo, mirar un momento hacia atrás y reflexionar sobre la justicia agraria. Es mi alto en el camino, antes de reanudarlo con otro rumbo. Y preguntarme que en este caso, como en todos los que atañen a la justicia, sería trivial entender que esta se satisface con la existencia de procuradurías y tribunales. No bastan, de ninguna manera. Son insuficientes.

Décima Cuarta: Quiero puntualizar que la justicia agraria como cualquier otra forma de justicia será, en definitiva, lo que hagan de ella sus funcionarios. Esto determina una cuidadosa, muy cuidadosa selección de juzgadores y auxiliares, debiendo favorecer a partir de esta selección, la carrera judicial especializada. Cabe hacer mención que no existe un sistema semejante al del Consejo de la Judicatura por lo que respecta a los Tribunales Agrarios, y tampoco existe un régimen de remoción de funcionarios que constituya una verdadera garantía para la justicia de los justiciables. En este sentido es útil ponderar la conveniencia de reformas legales.

Décima Quinta: Puedo decir que después del grave problema que se sucio durante la independencia de México y el gran acaparamiento de tierras fue el punto principal para que emanara el artículo 27 Constitucional en el año de 1857; y el estado Mexicano se tuvo que dar a la tarea de darse una constitución Política adecuada y a su vez ir creando cuerpos colegiados que impartieran justicia y así pudieran ser otorgadas a la población campesina las tierras que por derecho le correspondían. Por otra parte y gracias a las reformas del artículo 27 constitucional de 1917 hasta 1992 que fue donde quedo consolidada la estructura de la tenencia territorial de nuestro país y fue donde se manifestó el reconocimiento de la función social de la propiedad. Es así como con la creación de la Procuraduría Agraria y con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1922 es con lo que se sentaron las bases fundamentales del Código Agrario y por lo que en el año de 1992 el artículo 27 Constitucional en su fracción XIX establecio la creación de órganos federales, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de justicia agraria por lo cual se da la creación de los Tribunales Agrarios.

Décima Sexta: Como propuesta jurídica aporto lo siguiente: salvo que se de una pronta y eficaz modernización en la legislación en materia agraria y se cree una conducta sociológica real entre el Estado (órganos de impartición de justicia) y los particulares, se podrá impartir una verdadera justicia agraria, ya que si esto se logra dar en el campo podrá impulsar el desarrollo del país y como el campo como figura jurídica tiene abierta una gama de posibilidades de comercialización y enajenación nuestro país podrá tener una sana competencia entre los países del primer mundo.

BIBLIOGRAFIA

BARRAGAN, Víctor.

"Ley Agraria". México 2000.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha.

"Derecho Agrario En Mexico". Edt. Porrúa. México 1998.

CRODA MUSULE, Héctor.

"La Nueva Ley Agraria Y Oportunidades De Inversión En El Campo". Edt. Instituto de proposiciones estratégicas, A.C. MÉXICO 1995.

DELGADO MOYA, Rubén.

"Ley Agraria". Edt. Sista. México 2000.

ESPINOSA VALLE EDUARDO.

"El Nuevo Artículo 27". Edt. Nuestra J.A. México 1992.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.

"El Ejido". Edt. Sista. México 1997.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.

"Justicia Agraria". Edt. Porrúa. México 1992

GARCÍA RAMÍREZ SERGIO.

"Revista De Los Tribunales Agrarios". Centro de Estudios Agrarios. México 1997.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.

"Revista De Los Tribunales Agrarios". Centro de Estudios Agrarios. México 1998.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.

"Revista De Los Tribunales Agrarios". Centro de Estudios Agrarios. México 1999.

GARCÍA RAMÍREZ SERGIO.

"Revista De Los Tribunales Agrarios". Centro de Estudios Agrarios. México 2000.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Diccionario De Derecho". Ed. Décima. Edt. Porrúa. México 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEMUS GARCÍA, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Ed. Octava. Edt. Porrúa. México 1996.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. "Derecho Agrario". Edt. Harla. México 1997.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M.. "Derecho Procesal Agrario". Ed. Primera. Edt. Trillas. México 1998.

PROCURADURÍA AGRARIA. "Marco Legal Agrario". Ed. Tercera. Edt. Procuraduría Agraria. México 1998.

LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS.

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Edt. Porrúa. México 2000.

DE PINA VARA, Rafael.
"Diccionario De Derecho". Edt. Porrúa. México 1998.

"Ley Orgánica De Los Tribunales Agrarios".
Edt. Ediciones Fiscales. México 2000.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000". México 1995.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "Plan Nacional De Desarrollo 2001-2006". México 2001.

HEMEROGRAFIA**BOLETINES DE PRENSA**

Paginas de internet.

<http://www.pa.gog.mx/boletines/015.htm>**PERIODICO EL UNIVERSAL**

31 de agosto 2001. Y 03 de septiembre 2001.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**