ISSN 0188-8293

AÑO III

MAYO-AGOSTO

NUM. 9

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

MEXICO, 1995

Las opiniones expresadas en los artículos por los autores son de su exclusiva responsabilidad. Esta Revista no las suscribe en ninguna de las partes.

Directorio

Tribunal Superior Agrario

Magistrado Presidente, Lic. Luis O. Porte Petit Moreno; **Magistrados Numerarios**: Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón, Lic. Arely Madrid Tovilla, Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos; **Magistrado Supernumerario**: Lic. Jorge Lanz García; **Secretario General de Acuerdos**: Lic. Marco Antonio Díaz de León; **Oficial Mayor**: Lic. Everardo Moreno Cruz; **Director de Publicaciones**: Dr. Fernando Flores-García.

CERTIFICADO DE LICITUD NUM. 5676

Suscripción anual (3 números)	\$70,000	N\$70.00
Número suelto	\$25,000	N\$25.00
Número atrasado	\$30,000	N\$30.00

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Dirección de Publicaciones
Orizaba No. 16, 4o. piso
México, D. F.

ENSAYOS

ENSAYOS

1. *A reforma processual agraria brasileira* 7
Doctor Marcos Afonso BORGES
2. *Notas sobre la protección judicial de los grupos indígenas* 37
Doctor Lucio CABRERA ACEVEDO
3. *La práctica forense de la Procuraduría con motivo de la Reforma Procesal Agraria Mexicana* 37
Licenciado José Platón ESPINO VILLALOBOS
4. *Empresa agraria* 113
Doctor Adolfo GELSI BIDART
5. *Los Tribunales Unitarios Agrarios* 131
Doctor Jorge J. GÓMEZ DE SILVA CANO
6. *Estructura y funcionamiento de los Tribunales Agrarios* 173
Licenciado Raúl LEMUS GARCÍA
7. *Reformas al artículo 27 - Legislación (1915-1992) sobre justicia agraria en México* 187
Licenciado Raúl LEMUS GARCÍA
8. *El artículo 18 de la Ley Agraria* 215
Licenciado Aldo Saúl MUÑOZ LÓPEZ

9. *La nueva jurisdicción en materia agraria* 227
Doctor Luis PONCE DE LEÓN ARMENTA
10. *Improcedencia del juicio de nulidad contra resoluciones pronunciadas por las Comisiones Agrarias Mixtas en un juicio privado de derechos humanos* 233
Licenciado Fluvio C. VISTA ALTAMIRANO

A REFORMA PROCESSUAL AGRARIA BRASILEIRA

Dr. Marcos Afonso BORGES
Membro Titular da Academia
Brasileira de Letras Jurídicas

SUMARIO: 1. *Introdução.* 2. *Direito Processual Agrário.*
3. *Jurisdição Agrária.* 4. *Competência Agrária.* 3. *Pedido
e Ação Agrários.* 6. *Processo Agrário.* 7. *Ato Processual
Agrário.* 8. *Procedimento Agrário.* 9. *Conclusão.*

1. Embora de há muito venham os estudiosos do Direito Agrário propugnando pela criação de uma Justiça Agrária Especial,¹ a novel Constituição Federal do Brasil não aten-

¹ A criação de uma Justiça Agrária, com ação e processo específicas, já fora apregoada por Ruy Barbosa, em discurso preferido na Campanha Presidencial, em 1910, ao asseverar que nas pendências entre patrões e colonos, dever-se-ia abandonar o formalismo, causador da demora, da incerteza, do prejuízo e do desalento dos litigantes, permitindo-se que o julgador recebesse a reclamação e procedesse de ofício, quase que administrativamente, mediante instrução sumaríssima, e com a simples audiência da outra parte (*apud* Otávio Mendonça, *Palavras no Tempo.*, págs. 121 a 122).

O I Seminário Ibero Americano de Direito Agrário, I Seminário Brasileiro de Direito Agrário e I Conferência sobre Alimentação, realizados em Cruz Alta, Estado do Rio Grande do Sul, em 1975, recomendaram: A criação e implantação da Justiça da Justiça Agrária, setor especializado que dirigirá os conflitos oriundos das atividades e das relações que delas emergem a exemplo do que se fez no Peru e em outros países, tanto latinoamericanos como europeus.

Ao que tudo indica a primeira experiência concreta no Brasil, de criação de uma Justiça Agrária, ocorreu no Estado de São Paulo, em 1922, por intermédio da lei n° 1.869, que instituiu os Tribunais Rurais, presididos por um Juiz de Direito e destinados a solucionar conflitos entre proprietários e assalariados rurais (*vide*: Otávio Mendonça, obra citada, págs. 12 e segs.; Octávio Mello Alvarenga, *Justiça Agrária Considerações Estruturais, Face à Realidade Brasileira*, in *Revista de Direito Agrário*, n° 1, págs. 53 e segs.; e Fernando Pereira Sodero, *Esboço Histórico do Direito Agrário no Brasil, Período da Primeira Constituição Republicana: 1891 a 1930*, in *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário*, vol. 8, pág. 115).

deu aos reclamos dos agraristas, pois dentre os órgãos do Poder Judiciário não incluiu os Tribunais e Juizes Agrários.²

Apesar disso, no entanto, a lei maior brasileira deu um

Fora desta tentativa, de cujos resultados pouco se sabe, tendo em vista as escassas informações existentes, o passo inicial, neste sentido e de âmbito nacional, foi dado somente em 1968, quando uma comissão de juristas, designada pelo Ministério da Agricultura, apresentou emenda à Constituição que acrescentava um item ao artigo 107 da Carta Magna de 1967, para nele incluir tribunais e juizes agrários, nos moldes da Justiça do Trabalho, ao mesmo tempo que discriminava as relações que seriam consideradas como de natureza agrária.

A Comissão, designada pela Portaria 322/68, estava composta dos seguintes membros: Octávio Mello Alvarenga, Ivo Frey, Ronaldo de Albuquerque, Francisco Galdino P. de Mendonça, Carlos Alberto G. Chiarelli. Assessores: J. Mota Maia, C. J. Assis Ribeiro e Edgar Teixeira Leite.

A segunda tentativa ocorreu quando se encontrava em tramitação no Congresso Nacional a Mensagem n° 81 de 1976, dispondo sobre a reforma do Poder Judiciário, por intermédio da emenda de autoria do Senador pelo Estado do Amazonas José Lindoso, que criava tribunais regionais e juizes agrários (Emenda 58/76).

Posteriormente, foram apresentadas ao Congresso nacional outros projetos visando a instituição de Justiça Agrário, respectivamente, do Senador paulista André Franco Montoro (Emenda 59/76), do deputado paraense Jorge Arbage (Emendas 27/79, 89/80 e 40/84) do deputado baiano Rogério Rego (Emenda 51/82); e do deputado maranhense José Sarney Filho (Emenda junho/85).

Em outubro do ano de 1986 o senhor Ministro da Justiça, Professor Paulo Brossard, quando de sua visita ao Tribunal Federal de Recursos, hoje extinto, propugnou pela criação de varas especializadas na Justiça Federal, com competência para instruir e decidir as lides agrárias.

Esta proposta, ao que tudo indica, inspirouse na tese apresentada pelo eminente agrarista paraense Otávio Mendonça, em agosto daquele ano, quando da realização da XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, em Belém, na qual o mestre sugere, na hipótese de se não criar a Justiça Agrária, como órgão autônomo do Poder Judiciário, a sua implantação como vara e turma especializada na Justiça Federal.

O Conselho de Justiça Federal, atento a solicitação do Executivo, em 29 de abril de 1987 baixou o provimento n° 316, pelo qual implantou a 5ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás, fixando sua sede na cidade de Araguaiana, hoje integrante do Estado do Tocantins, especializada em matéria agrária, sem prejuízo da distribuição normal dos feitos de outra natureza (art. 3º). A mencionada vara passou a ter jurisdição (art. 4º) sobre os municípios de São Sebastião do Tocantins, Augustinópolis, Axixá de Goiás, Sítio Novo, Itaguatins, Tocantinópolis, Araguatins, Nazare, Ananás, Xambioá, Wanderlândias, Rabaçulândia, Filadelfia, Arapoema, Itapuã, Couto Magalhães, Goiatins, Pedro Afonso, Itacajá, Guarai, Colinas de Goiás, Colméia, Araguaína, Presidente Kennedy e Nova Olinda.

² Reza o artigo 92 da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988: São órgãos do Poder Judiciário; I — O Supremo Tribunal Federal; II — O Superior Tri-

passo no sentido da sua implantação ao dispor, no artigo 126, que compete aos Tribunais de Justiça dos Estados, para dirimir conflitos fundiários, designar juizes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias.³

bunal de Justiça; III — os Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais; IV — os Tribunais e Juizes do Trabalho; V . os Tribunais e Juizes Eleitorais; VI — os Tribunais e Juizes Militares; VII — os Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

³ "Art. 126: Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juizes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias. Parágrafo único. Sempre que necessário a eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-ser-á presente no local do litigio".

Em face deste permissso constitucional entendemos, *data venia*, que não somente é possível a criação de varas especializadas também na Justiça Federal como de turmas ou câmaras nos Tribunais Regionais Federais e de Justiça dos Estados.

Esta solução foi por nós proposta quando da apresentação de tese em Florianópolis, com remédio a curto prazo, uma vez que sempre nos manifestamos favoráveis não somente a criação de uma Justiça Agrária Federal, mas também dos órãos necessários ao seu funcionamento, inclusive o Ministério Público Especializado (vide anais da IX Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil, Florianópolis, 1982 e Revista de Estudos Processuais, — vol. 2, 1984), e agora, também, a Defensoria Pública (art. 134, CF).

Como muito bem assevera Alcides de Mendonça Lima, ao comentar o artigo acima transcrito: "É assim, a Justiça Agrária. Com o tempo, torna-se-á entidade judiciária com todo aparato e organização das outras, Especializadas e Memórias de Congressos de Direito Agrário, é importante que seja salientada a enorme contribuição dada pelo Instituto Mexicano de Direito Processual, que, em 1979, promoveu o VIII Congreso Nacional, na cidade de Xalapa, capital do Estado de Vera Cruz cujo tema central foi justamente o Direito Processual Agrário. Estudos profundos foram apresentados por juristas latino-americanos e europeus, dos quais devem ser destacados, dentre muitos, os seguintes: *Perspectivas de los Tribunales Agrarios em el Derecho Agrario Mexicano*, por Gonzalo Armienta Calderón, do México; *Bases Generales para un Código Procesal Agrario*, por Enrique Vescovi, do Uruguai; *Organismos Jurisdiccionales Agrarios*, por Eduardo Lucio Vallejo, da Argentina; *El Derecho Procesal Agrario como Instrumento de Seguridad Jurídica y Social en el Agro*, por Hernando devis Echandia, da Colômbia; *El Derecho Procesal Agrario como Instrumento de Seguridad Jurídica y Social en el Agro. Un Estudio Genérico Funcional*, por Dante Barrios de Angelis, do Uruguai; *El Derecho Procesal Agrario como Instrumento de Seguridad Jurídica y Social en el Agro. Su situación en Costa Rica*, por Olman Aguedas Salazar, de Costa Rica; *El Derecho Procesal Agrario como Instrumento de Seguridad Jurídica y Social en el Agro*, por Carlos Augusto Parodi Remón, do Perú; *El Derecho Procesal Agrario como Instrumento de Seguridad Jurídica y Social en el Agro*, por José Bacerra Baustista,

Tal circunstância revela a necessidade da elaboração de estudos de ordem processual com o intuito de fornecer ao julgador, princípios e meios capazes de atender os fins colimados, quais sejam, a pronta e rápida solução dos problemas surgidos no campo, mesmo porque, presentemente, ao Estados - membros têm Competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI da C.F.).⁴

Até o presente momento, salvo melhor juízo, quase todos os trabalhos e projetos apresentados, visando a implantação da Justiça Agrária no Brasil, têm se preocupado em enfocar a matéria unicamente sob o prisma dos direitos constitucional e material, esquecendo-se os seus autores, *data venia*, que não há justiça sem processo⁵ muito embora o tema seja versado na literatura estrangeira.⁶

do México; El Derecho Procesal Agrario como Instrumento de Seguridad Jurídica y Social en el Agro. La Reforma Agraria Chilena, por Julio Olavarria Ávila, do Chile; Derecho Agrario y Proceso Agrario, por Ricardo Zeledon, de Costa Rica; El Derecho Procesal Agrario en El Ordenamiento Jurídico Español, por Juan José Sanz Jarque, da Espanha; La Institucionalización del proceso Agrario Iberoamericano, por Ricardo Zeledon, de Costa Rica; El Fuero Privativo Agrario en el Perú, por Carlos Castañeda La Fontaine, do Perú; El Problema Agrario y su Transcendencia Procesal en la República Argentina, por Adolfo A. Rivas e Adolfo Alvarado Valloso, da Argentina; El Proceso Agrario en España, por Carlos de Miguel y Alonso, da Espanha; Proceso y Derecho Agrario desde La R. O. del Uruguay, por Adolfo Gelsi Bidart, do Uruguai.

Pela sua atualidade vide ainda: Juan S. Sans Jarque, Derecho Agrario; Ricardo Zeledón, Derecho Procesal Agrario e Proceso Agrario Comparado em América Latina; Antonio Carroza e Ricardo Zeledón, Teoría General e Institutos de Derecho Agrario; e Adolfo Gelsi Bidart, Direito Processual Agrário in Jornal do V. Congresso Internacional de Direito Agrário, Goiânia, assim como, em outras épocas, aconteceu com a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho, cujo raio de ação de cada uma se foi dilatando, até serem erigidas em órgãos do Poder Judiciário" (O Poder Judiciário e a Nova Constituição, pág. 150).

⁴ "Art. 24. Compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX — procedimentos em matéria processual".

O Professor Raymundo Laranjeira elaborou interessantes sugestões para a Organização do Foro Estadual Agrário.

⁵ Vide dentre outros: Otávio Mello Alvarenga, Justiça Agrária Considerações Estruturais, Face à Realidade Brasileira, in Revista de Direito Agrário, n° 1, págs. 53/55; Fernando Reis Viana, Direito Agrário Pressupostos para uma Justiça Es-

O presente trabalho é, assim, uma tentativa de sistematização dos princípios que deverão reger o desfecho das contendas entre os homens do campo, no Brasil, inspirados no direito processual moderno.

2. Para que possamos efetuar o estudo ora pretendido, torna-se necessário, como se verá adiante, pelas inúmeras consequências que incidirão sobre a competência e os pedidos agrários, fixar o conteúdo deste direito material.

Não há, entre os especialistas estrangeiros⁷ e nacionais, unanimidade de entendimento acerca do assunto.

pecializada, in *Revista de Direito Agrário*, nº 1, págs. 63 e segs.; J. Motta Maia, *Justiça Agrária, Igualdade de Todos em Face da Lei*, in *Anais da VI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*, Salvador, 1976; Otávio Mendonça, *O Sistema de Propriedades. Reforma Agrária. A Justiça Agrária na Constituinte de 87*, in *Anais da XI Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil*, Belém, 1986; Francisco Moreira Camarço, *Justiça de Primeiro e Segundo Graus*, in *Anais da XI Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil*, Belém, 1986; Salvador Pompeu de Barros Filho, *Enfoques sobre a Reforma Agrária*, in *Anais da XI Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil*, Belém, 1986. Em dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Direito Agrário na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, em dezembro de 1988, intitulada *Alternativas Procedimentais no Direito Agrário Brasileiro*, o Professor Benedito Ferreira Marques propugna pela implantação da Justiça Agrária, a par da elaboração de um Processo Agrário (conclusão nº 9). Pela criação da Justiça Agrária, também, Alcir Gursen de Miranda, *Teoria de Direito Agrário*, págs. 181 e segs. e José Bosco Medeiros de Souza, *Direito Agrário — Lições Básicas*, págs. 8 e segs.

⁶ Além de trabalhos específicos sobre o assunto publicados na Europa, em *Revistas Brasil*, 1990.

⁷ Em seu prestimoso trabalho intitulado *Direito Agrário e Reforma Agrária*, Fernando Pereira Sodero, após salientar que a Itália, França e Espanha são o berço do Direito Agrário, chama a atenção para a divergência de opiniões dos agraristas europeus no que diz respeito ao conceito deste ramo do direito, de seu conteúdo, sem que entre os mesmos fosse estabelecido um denominador comum. Após trazer à colação os conceitos emitidos pelos principais especialistas espanhóis e italianos, procura demonstrar as diferenças de opiniões reinantes entre os europeus e os latinos, para os quais tendo em vista a existência de grandes problemas de latifúndio, de minifúndio, de zonas com escassa população rural e zonas densamente povoadas, miséria no campo e falta de organização na vida agrária, a idéia dominante é a reforma agrária, idéia tão marcante que alguns chegam a conceituar o direito agrário como sendo a reforma agrária, o que, evidentemente é um grande erro (págs. 24 a 28).

Alguns autores procuram ampliar o seu âmbito de incidência englobando direito tributário, administrativo, do trabalho, — denominados também de agrários, — o regime de águas, das florestas, de caça e pesca, etc.⁸ Outros, brasileiros, buscam não extravasar os limites impostos pelo Estatuto da Terra, lei básica que por isso deve servir de suporte ao doutrinador, na fixação do conteúdo deste ramo do Direito.⁹

⁸ Rafael Augusto de Mendonça Lima entende que o direito agrário, tem como conteúdo: "o imóvel rural; a propriedade do imóvel rural, a posse do imóvel rural; a utilização dos imóveis rurais de domínio público; a utilização dos imóveis rurais de domínio privado; o módulo rural, a propriedade familiar; o latifúndio; o minifúndio, a empresa rural; a empresa agrária; a tributação rural; o zoneamento e o cadastramento rurais; o crédito rural; o seguro rural; o direito agrário das obrigações; o direito agrário das coisas; o direito agrário das sucessões; o direito agrário administrativo; o direito agrário do trabalho; o direito previdenciário rural; a reforma agrária; a desapropriação por interesse social; a colonização; a extensão rural; o regime das águas; o regimen florestal, o regime de caça e pesca; e os órgãos executores de política agrária (Verbete Justiça Agrária in Enciclopédia Saraiva do Direito, São Paulo, vol. 47, págs. 307/308). Joaquim Luiz Osório ao explicar a definição por ele dada ao novel ramo do direito como sendo "o conjunto de normas reguladores dos direitos e obrigações concernentes às pessoas e aos bens rurais", dentre as atividades especificamente relacionadas entre o homem e a terra inclui, como integrantes do conteúdo do Direito Agrário, "os registros de marcas e sinais de gado, as medidas de defesa animal e vegetal, de política preventiva e repressiva na campanha de proteção ao trabalho agrícola, a fauna silvestre, as florestas, as normas reguladoras do regime de águas" (apud Fernando Pereira Soderó, obra citada, pág. 23). Oswaldo Opitz e Silvia Opitz sustentam que "direito agrário é o conjunto de normas jurídicas concernentes à economia agrária". E completam: "os elementos fornecidos pelos costumes, a cultura e o direito agrário codificado, nos forneceram a primeira parte da definição, que é uma afirmação dos caracteres essenciais de um conceito de direito, e a grande afinidade que tem o direito agrário com a economia rural nos dá a segunda parte da definição, pois ela compreende o chamado direito da economia, que disciplina a intervenção estatal no domínio privado" (Princípios do Direito Agrário, pág. 50).

Neste sentido ainda Fernando P. Brebbia em *Tendências da Doutrina Agrarista*, *Jornal do V Congresso Internacional de Direito Agrário*; Alberto Ballarim Marcial em *Do Direito Agrário ao Novo Direito Agroalimentar*, *Jornal do V Congresso Internacional de Direito Agrário*; e Ricardo Zeledón, *Direito Agrário e Direitos Humanos*, *Jornal do V Congresso Internacional de Direito Agrário*.

⁹ Paulo Torminn Borges ensina, ao conceituar Direito Agrário, nos termos da Legislação Brasileira, que ele visa "disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rústico e enriquecimento da comunidade (Institutos Básicos do Direito Agrário, nº 41).

Assim, quer parecer-nos, que modernamente interessa ao Direito Agrário não somente as relações oriundas do homem com a terra, mas todas as atividades agrárias.¹⁰

Sem embargo de estar solucionado o problema do direito material, que deverá continuar a evoluir com a criação de outros institutos atentos à realidade do campo, nova tarefa

No mesmo sentido o entendimento de Fernando Pereira Sodero, para quem o Direito Agrário "visa disciplinar as relações emergentes da atividade rural com base na função social da terra" (obra citada, pág. 32). Outro não é o entendimento de Octavio Mello Alvarenga: "O direito Agrário é o ramo da ciência jurídica composto de normas imperativas e supletivas, que rege as relações emergentes da atividade do homem sobre a terra, observados os princípios da produtividade e justiça social" (Manual de Direito Agrário, pág. 5).

17. Na mesma esteira, salvo o melhor suízo, Nelson Demétrio: "O conteúdo basilar do Direito Agrário é compor normas jurídicas disciplinadoras e garantidoras. Esposa o conceito acima Nilson Marques, u Curso de Direito Agrário do acesso do homem à terra, do progresso social e econômico daqueles que, com as farças de seu trabalho, sulcam a terra e, no seu objeto principal, amplo, objetiva a integração econômica, social e política da coletividade, como instrumento formal jurídico da Reforma Agrária" (Doutrina e Prática do Direito Agrário, pág. 37); Augusto Zenun: "Direito Agrário é a confirmação de princípios e ideais concernentes às atividades agrárias, com os respectivos sujeitos e objetos, visando o desempenho da função social da propriedade" (Direito Agrário e sua Dinâmica, pág. 34); Emilio Alberto Maya Gischkow: "O direito agrário é o sistema normativo com caráter publicístico, fundado na função social da propriedade, que disciplina as relações jurídicas que têm por base a atividade agrária, regulando a redistribuição da terra (regime fundiário) e a autuação dos sujeitos agrários da terra, assim como os vínculos obrigacionais entre os que a possuem e cultivam" (Princípios de Direito Agrário, pág. 21); Alcir Gursen de Miranda: "O Conteúdo do Direito Agrário, por sua vez, são normas jurídicas. Ou melhor, é toda matéria que, direta ou indiretamente, seja do interesse do homem do campo e da população agrária" (obra citada, págs. 71 e 72); João Boscó Medeiros de Souza: "O direito agrário brasileiro pode ser definido como sendo o ramo autônomo da ciência jurídica que, composto de normas e institutos oriundos do direito público e do direito privado, objetiva regulamentação de direitos e obrigações concernentes à propriedade, posse, uso da terra e à atividade rural, visando a justiça social" (obra citada, pág. 1).

¹⁰ Fernando Pereira Sodero ensina, escudado em Carroza, que a nota fundamental da atividade agrária "é fornecida pelo desenvolvimento de um ciclo biológico que se completa com a produção de frutos — vegetais ou animais — sujeitos sempre a um risco particular relacionado com aspectos biológicos" (Verbete Atividade Agrária in Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 8, pág. 410).

se impõe ao jus-agraristas, qual seja a da edificação de uma Direito Processual Agrário, objetivo, predominantemente público, com princípios e normas próprias, capazes de propiciar a solução e sem excessos de formalismos, dos conflitos de interesses gerados no campo e que afligem a toda sociedade.

E esta construção, que ousamos tentar lançar as primeiras pedras de seu alicerce no Brasil, deverá ser orientada tendo sempre em vista a existência de princípios gerais fundamentais e dos institutos capitais do direito instrumental.¹¹

3. Quatro maneiras se nos apresentam como capazes de solucionar os conflitos de interesse alicerçados no Direito Agrário.

A primeira delas que comporta, como se verá, variação, seria aquela de se submeter tais litígios a um órgão administrativo, composto de elementos integrantes da administração pública, de preferência colegiado, que apreciaria e decidiria as questões em um único grau, sem possibilidade de acesso ao Poder Judiciário.

Sans Jarque invocando também, Carroza, prefere dar atividade agrária, no nosso entender corretamente, um conceito mais amplo no sentido de que ela compreende, "non solo aquella que se refiere a la producción, que sin la tierra se reduce a uma mera atividade industrial, seno además a las múltiples finalidades que junto al cultivo, como principal, ham de cumprir la tierra y la propiedad de la tierra en cada comunidad política" (obra citada, pág. 16).

A tendência hodierna, partindo de uma concepção aberta do Direito Agrário (Vide Carroza e Zeledón, obra citada, pág. 112) é de ampliar, cada vez mais, o que se deva entender por atividade agrária.

¹¹ Apesar do entendimento esposado por eminentes processualistas pátrios (vide, dentre outros: Antonio Carlos Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Dinamarco, Teoria Geral do Processo e Rogério Lauria Tucci, Curso de Direito Processual Civil), somos daqueles que, como Luiz Eulálio de Bueno Vidigal (Vide verbete Unificação do Direito Processual, in Digesto de Processo, vol. 5, págs. 303 e segs.), entendem inexistir uma teoria geral do processo, aplicável tanto ao processo civil, como ao penal e ao trabalhista, muito embora, no nosso sentir, a jurisdição seja uma. O que há, na realidade, são princípios gerais que servem de alicerce a todos os ramos do direito processual e não uma teoria geral.

Como variação desta, poder-se-ia, sem no entanto perder caráter meramente administrativo, admitir a reapreciação da matéria por outro órgão também colegiado, hierarquicamente superior, que decidiria em segundo e último grau.

Uma segunda fórmula seria a adoção de uma forma mista, administrativa, mas com faculdade de se submeter o conflito ao Poder Judiciário.

A terceira, o Juízo Arbitral.

E finalmente, a quarta, a adoção da Jurisdição Agrária. Com relação à primeira, além dos inconvenientes por demais evidentes, determinados pela existência de poucos seções, pouquíssimos funcionários com conhecimento para tal mister e pela possibilidade enorme de injustiça e peita, pois as pessoas que irão julgar são da administração, esbarra ainda com impedimento insuperável de ordem constitucional, pois, o inciso XXXV do art 5º de nossa Carta Maior de forma clara dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de direito".

A segunda é também inviável, não somente porque o brasileiro sempre preferiu e prefere socorrer-se ao Poder Judiciário, nunca confiando na decisão da administração, como também porque há óbice constitucional (art. 5º, XXXV).

Assim, mesmo que desaparecesse o obstáculo de natureza legal, pelos motivos já expostos, salvo melhor juízo, as duas primeiras formas devem ser desprezadas.

A terceira, previstas nos artigos 1.072 e seguintes do Código de Processo Civil, constitui o meio pelo qual as pessoas capazes elegem árbitros a fim de que estes por intermédio de laudos, resolvam a pendência entre eles.

A principal característica do juízo arbitral é a de que os árbitros não exercem atividade judicante. O laudo, para ter

força executiva, e por conseguinte fazer lei entre as partes, terá que ser homologado pelo juiz (arts. 1.097, 1.098 e 1099 do CPC).¹² Caso contrário, a perleganda somente estará solucionada se a pessoa que ficou prejudicada, cumprir voluntariamente a decisão arbitral.

A arbitragem tem sido muito utilizada no âmbito comercial, principalmente nos litígios entre multinacionais, e organismos nacionais.¹³

Por razões, não de ordem constitucional, atrás alinhadas, cremos que esta forma também não solucionaria o problema no campo.

Resta, assim, como único meio viável a adoção da via jurisdicional, por meio da criação da Justiça Agrária, que se enquadraria na espécie Jurisdição Civil em sentido amplo, com vários graus e de origem legal.

4. Presentemente os litígios agrários são da competência originária dos Juizes de Direito e dos Juizes Federais (órgãos de primeiro grau) e recursal dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais (órgãos de segundo grau), sendo dos primeiros (Juizes de Direito e Tribunais de Justiça) todas as questões nas quais não houver interesse da União, entidades autárquicas e empresas públicas federais, nas condições de autoras, rés, assis-

¹² "Art. 1.097. O laudo arbitral, depois de homologado, produz entre as partes e seus sucessores os mesmos efeitos da sentença judiciária; e contendo condenação da parte, a homologação lhe confere eficácia de título executivo (art. 584, n° III)".

"Art. 1.098. É competente para homologação do laudo arbitral o juiz a que originariamente tocar o julgamento da causa".

"Art. 1.099. Recebidos os autos, o juiz determinará que as partes se manifestem dentro de dez (10) dias, sobre o laudo arbitral; e em igual prazo a homologação, salvo se o laudo for nulo".

¹³ Vide sobre assunto Humberto Briseño Sierra, *El Arbitraje Comercial, Doctrina y Legislación*; e vários autores, *El Arbitraje en el Derecho Latinoamericano y Español*.

tentes ou opoentes; as causas que não sejam entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município, ou pessoa domiciliada ou residente no País; e nas causas não fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional.¹⁴

Para composição da Justiça Agrária, a exemplo da Justiça Federal, o território nacional seria dividido em seções judiciárias, cada uma delas abrangendo um Estado da Federação. As Seções, por seu turno, seriam subdivididas em subseções com sede no município de maior movimento forense, abrangendo um ou mais municípios. Em cada sede de subseção haveria um ou mais juízes, os quais, periodicamente, e segundo cronograma traçado, se deslocariam para os municípios integrantes da subseção, a fim de *in loco*, presidir os feitos.

Os Tribunais Regionais, tendo sempre em vista o movimento forense, abrangeriam uma ou mais seções, com competência originária e recursal, com sede na capital, ou em uma das capitais, integrantes da seção.

E finalmente, o Superior Tribunal Agrário, localizado na Capital Federal, funcionaria como uma instância recursal, somente para as questões que envolvessem interesse da União de sua autarquias e empresas públicas, e que versassem sobre problemas dominiais ou possessórios.

Pleiteamos a criação de Juizes Agrários, togados, e não Juntas de Conciliação e Julgamento nos moldes da Justiça do Trabalho, consoante proposta da Comissão designada pelo Ministério da Agricultura (nota I), e da emenda de autoria do Senador José Lindoso (nota I), em primeiro lugar, porque na grande maioria dos municípios brasileiros,

¹⁴ Artigo 109, incisos I, II e III da Constituição Federal.

quem decide as questões trabalhista é o Juiz de Direito, pois somente as juntas funcionam nos grandes centros; em segundo lugar porque não existem, com relação à classe agrária, órgãos que sejam capazes de fornecer elemento qualificado para desempenhar a função de juiz classista.¹⁵

Pelo mesmos motivos, os Tribunais também deveriam ser integrados somente por magistrados, advogados e membros do Ministério Público.

Desta forma, seriam de competência desta Justiça as seguintes questões, eminentemente agrárias:

Pelo critério objetivo:

a) em razão da matéria (*ratione materiae*), as obrigações, e direitos especificamente agrários e as lides possessórias e petições sobre imóvel, móvel e semoventes rurais;

b) em razão da pessoa (*ratione personae*), toda e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que figure em qualquer um dos polos da relação processual, desde evidentemente, que a relação de direito material seja agrária;

c) em razão da alçada, qualquer que seja o valor.

Pelo critério territorial:

Em razão do grau dos órgãos jurisdicionais: em primeiro, o Juiz Agrário, em segundo os Tribunais Regionais, em grau especial, o Superior Tribunal Agrário só para as questões possessórias e petições sobre imóvel rural, e o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, nas hipóteses previstas na Constituição da República (art. 105, inciso III e 102, inciso III).

Pelo critério funcional:

¹⁵ Neste sentido também Otávio Mendonça, obra citada, págs. 120 e segs.

Em razão do grau dos órgãos jurisdicionais: em primeiro, o Juiz agrário, em segundo, os Tribunais Regionais, em grau especial, o Superior Tribunal Agrário só para as questões possessórias e petitórias sobre imóvel rural, e o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, nas hipóteses previstas na Constituição da República (art. 105, inciso III e 102, inciso III).

5. Tomando por base as disposições do Código Civil, do Estatuto da Terra (lei nº 4.503, de 30/11/1964), de Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, do Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966, e da Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973, as ações agrárias classificam-se, como as demais ações em geral, em de conhecimento, executivas e cautelares.

O pedido agrário consubstancia-se em uma relação de direito ou obrigacional assentada em contrato de arrendamento rural, da parceria agrícola, pecuniária, agroindustrial, extrativa e mista, e em outras formas de ajustes admitidos pelo artigo 30 do Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966, ou em uma relação de direito real, alicerçada em bem imóvel, móvel e semovente.

Com relação à primeira, salvo alguma omissão, ou melhor entendimento, ele se classifica em, tendo em vista o direito objetivo brasileiro.

a) pedido de despejo, nos casos mencionados nos incisos I a IX do artigo 32 do Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966.¹⁶

¹⁶ "Art. 32 — Só será concedido o despejo nos seguintes casos: I — Término do prazo contratual ou de sua renovação; II — Se o arrendatário subarrendar, ceder ou emprestar o imóvel rural, no todo ou em parte, sem o prévio e expresso consentimento do arrendador; III — Se o arrendatário não pagar o aluguel ou renda no prazo o convencionado; IV — Dano causado à gleba arrendada ou às colheitas, provado o dolo ou a culpa do arrendatário; V — Se o arrendatário mudar a destinação do imóvel rural; VI — Abandono legal ou parcial do cultivo; VII — Inobservância das normas obrigatórias fixadas no artigo 13 deste Regula-

b) pedido de rescisão de contrato, se um dos pactuantes violar qualquer uma das suas obrigações legais e contratuais, podendo ainda ser cumulado com o pedido de perdas e danos ou de despejo (art. 27 do Decreto nº 59.566, de 14.11.66 e art. 92, parágrafo 6º do Estatuto da Terra).¹⁷

c) pedido de indenização, objetivando o ressarcimento dos prejuízos causados pelo contratante, em virtude de ato ilícito (art. 159 CC) e para ser indenizado por benfeitorias necessárias e úteis (art. 25 do Decreto nº 59/566 de 14/11/66).¹⁸

mento; VIII — Nos casos de pedido de retomada, permitidos e previstos em lei e neste regulamento, comprovada em juízo a sinceridade do pedido; IX — Se o arrendatário infringir obrigação legal, ou cometer infração grave de obrigação contratual. Parágrafo único. No caso do inciso III, poderá o arrendatário devedor evitar a rescisão do contrato e o consequente despejo requerendo no prazo da contestação da ação de despejo, seja-lhe admitido o pagamento do aluguel ou a renda e encargos devidos, as custas do processo e honorários do advogado arrendador, fixados de plano pelo juiz. O pagamento deverá ser realizado no prazo que o juiz determinar, não excedente de trinta (30) dias, contados da data de entrega em cartório do mandado de citação devidamente cumprido, procedendo-se a depósito, em caso de recusa”.

¹⁷ “Art. 27. O inadimplemento das obrigações assumidas por qualquer das partes, e a inobservância de cláusula asseguradora dos recursos naturais, previstas no art. 13, inciso II, letra c, deste Regulamento, dará lugar facultativamente à rescisão do contrato, ficando a parte inadimplente obrigada a ressarcir a outra das perdas e danos causadas (artigo 922, parágrafo 6º, do Estatuto da Terra)”.

“Art. 92. A posse ou o uso temporário da terra serão exercidos em virtude de contrato expresso e tácito, estabelecido entre o proprietário e os que nela exercem atividade agrícola ou pecuária, sob forma de arrendamento rural, de parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativa, nos termos desta lei”.

Parágrafo 6º. O inadimplemento das obrigações assumidas por qualquer das partes dará lugar facultativamente, à rescisão de contrato de arrendamento ou parceria, observado o disposto em lei.

¹⁸ Código Civil. Art. 159. “Aquele que, por ação ou por omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar o direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”. O arrendatario, no término do contrato, terá direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis. Quanto às voluptuárias, somente será indenizada se sua construção for expressamente autorizada pelo arrendador (artigo 95, VIII do Estatuto da Terra e 516 do Código Civil).

d) pedido cominatório, com o fim de obrigar a parte a prestar fato ou abster-se de ato a que esteja obrigada;

e) pedido de consignação, em pagamento, quando a parte contratante desejar adquirir o imóvel de cuja venda não foi notificado (art. 47 do Decreto nº 59.566, de 14/11/66).¹⁹

f) pedido de restituição do indébito, hipótese em que a parte pactuante, obrigada a efectuar pagamento ajustado, o fizer em quantia superior ao limite estabelecido em lei (art. 16, parágrafo 2º do Decreto nº 59.566, de 14/11/66).²⁰

g) pedido de perempção ou preferência, a fim de que a parte assegure o seu direito de preferência na aquisição de bem imóvel (arts. 45, 46 e 47, do Decreto nº 59.566 de 14/11/66).²¹

Os pedidos acima enunciados integram a ação de conhecimento. Já o pedido de cobrança de aluguel (art. 32, inci-

¹⁹ "Art. 47. O arrendatário, a quem não se notificar a venda, poderá, depositando o preço, haver para si o imóvel arrendado, se o requerer no prazo de 6 (seis) meses, a contar da transcrição da escritura de compra e venda no Registro Geral de Imóveis local, resolvendo-se em pias e danos o descumprimento da obrigação (art. 92, parágrafo 4º do Estatuto da Terra)".

²⁰ "Art. 16. A renda anual dos contratos de arrendamento, será ajustada pelas partes contratantes, tendo como limite o estabelecido no artigo 95, inciso XII, do Estatuto da Terra".

Parágrafo 2º. Nos casos em que ocorrer exploração de produtos com preços oficialmente fixados, a relação entre os preços reajustados e os iniciais não poderá ultrapassar a relação entre o novo preço fixado para os produtos e o respectivo preço na época do contrato (artigo 92, parágrafo 2º do Estatuto da Terra)".

²¹ "Art. 45. Fica assegurado ao arrendatário o direito de perempção na aquisição do imóvel rural arrendado. Manifestada a vontade do proprietário a alienar o imóvel, deverá notificar o arrendatário para, no prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação, exercer o seu direito (artigo 92, parágrafo 3º do Estatuto da Terra)".

"Art. 46. Se o imóvel rural em venda estiver sendo explorado por mais de um arrendatário, o direito de perempção só poderá ser exercido para aquisição total da área.

Parágrafo 1º O proprietário de imóvel rural arrendado não está obrigado a vender parcela ou parcelas arrendadas, se estas não abrangem a totalidade de área.

Parágrafo 2º Nos casos deste artigo, fica assegurado a qualquer dos arrendatários, se os outros não usarem o direito da perempção, adquirir para si o imóvel".

so III, do Decreto nº 59.566, de 14/11/66),²² é exercitável via de ação de execução, segundo o disposto no artigo 585, inciso IV do Código de Processo Civil.²³

De natureza cautelar, além de outros que poderão ser formulados, tendo em vista as circunstâncias da cada caso, é o pedido de notificação, em todas as hipóteses exigidas como condição da prática de determinado ato (ex: art. 22 a 45, do Decreto nº 59.566, de 14/11/66).²⁴

No que se refere às relações de direito real, salvo alguma omissão, e *permissa venia*, podemos enquadrar como sendo de natureza agrária, quando incidente sobre o imóvel rural.

a) pedido reivindicatório, quando o proprietário, não possuidor, objetivar reaver o imóvel do poder de quem quer que o possua (art. 524 do CC).²⁵

b) pedido divisório visando o término da comunhão, em suas espécies, consoante o objeto da comunhão. Se este for coisa singular, o pedido na hipótese é o de divisão propriamente dito (*communi dividundo*).²⁶ Se é uma herança, o pedido é de partilha (*familiae erciscundae*).²⁷ Se colima es-

Art. 47. O arrendatário a que não se notifica a venda, poderá, depositando o preço, haver para si o imóvel arrendado, se o requerer no prazo de 6 (seis) meses, a contar da transcrição da escritura de compra e venda no Registro Geral de Imóveis local, resolvendo-se em perdas e danos o descumprimento da obrigação (artigo 92, parágrafo 4 do Estatuto da Terra).

²² Vide nota 16.

²³ Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais:

IV — O crédito decorrente do foro, laudêmio, aluguel ou renda de imóvel, bem como encargo de condomínio desde que comprovado por contrato escrito".

²⁴ Vide notas 18 e 21.

²⁵ "Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de que quer que injustamente os possua".

²⁶ Código Civil.

"Art. 629. A todo tempo será lícito ao conônimo exigir a divisão de coisa comum". Vide também nota 28.

²⁷ Código Civil.

"Art. 1.770. Proceder-se-á ao inventário e partilha judiciais na forma das leis em vigor no domicílio do falecido, observando o que dispões no art. 1.600, come-

tabelecer os limites entre os dois imóveis particulares, o pedido é de demarcação (*finium regundorum*),²⁸ e se o deslinde for entre as terras públicas e particulares, o pedido é de discriminação.²⁹

c) pedido de usucapião, quando o possuidor desejar adquirir a propriedade em virtude do exercício efetivo da posse, por determinado lapso de tempo, contínua e ininterruptamente, de forma extraordinária,³⁰ ordinária³¹ ou especial.³²

quando-se dentro de um mês, a contar da abertura da sucessão, e ultimando-se nos três meses subsequentes, prazo este que o juiz poderá dilatar, a requerimento no inventariante, por motivo justo.

Art. 1.771. No inventário serão descritos com individuação e clareza todos os bens da herança, assim como alheios nela encontrados.

Art. 1.772. O herdeiro pode requerer a partilha, embora lhe seja defeso pelo testador.

Parágrafo 1º — Podem-na requerer também os cessionários e creadores de herdeiros.

Parágrafo 2º — Não obsta à partilha o estar um ou mais herdeiros na posse de certos bens do espólio, salvo se da morte do proprietário houver decorrido vinte anos”.

A ação de inventário e partilha compreende duas fases: a) a primeira, de inventário propriamente dito, em que são relacionados os herdeiros e minuciosamente descritos e avaliados os bens deixados pelo de cujos; b) a segunda, de partilha, em que os bens assim apurados são divididos entre os herdeiros. Vide artigos 982 a 1.045 do Código de Processo Civil.

²⁸ Código de Processo Civil.

“Art. 946 — cabe: I — a ação de demarcação, ao proprietário para obrigar o seu confinante a estrear os respectivos prédios, fixando-se novos limites entre eles ou aviventando-se os já apagados; II — a ação de divisão, ao condômino para obrigar os demais consortes, a partilhar a coisa comum”.

²⁹ Nos termos do artigo 1º e 27 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, o pedido discriminatório é conferido à União e aos Estados, para separarem as terras de seu domínio das de propriedades dos particulares.

³⁰ Código Civil. Art. 550. Aqueles que, por vinte anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título e boa fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis.

³¹ Código Civil. Artigo 551. Adquire também o domínio do imóvel aquele que, por dez anos entre presentes, ou quinze entre ausente, o possuir como seu contínua e incontestadamente, com o justo título e boa fé. Parágrafo único. Reputam-se presentes os moradores do mesmo município e ausentes os que habitam município diverso. Vide artigos 941 e 945 do Código de Processo Civil.

³² Constituição Federal. Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imó-

d) pedido de Registro de Torrens, na hipótese de o proprietário desejar escoimar de qualquer dúvida o seu domínio, pela substituição dos títulos anteriores por um só, a matrícula, cuja validade não pode ser mais questionada.³³

e) pedido de nunciação da obra nova, quando o proprietário ou possuidor tem por escopo impedir a construção de obras vizinhas que prejudiquem ou invadam o prédio contíguo.³⁴

f) pedido de emissão na posse, na circunstâncias em que a parte adquire do vendedor o imóvel e este não lhe transfere a posse.³⁵

g) pedido de embargos de terceiro, utilizável pelo proprietário ou possuidor contra ato atentatório, à posse de origem judicial, ou seja, contra ato de constrição judicial.³⁶

vel, rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos interruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família tendo sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

³³ Lei nº 6.015, de 31 de janeiro de 1973, com as alterações introduzidas pela nº 6.2216, de 30 de junho de 1975.

³⁴ Código de Processo Civil, art. 934. Compete esta ação: I — ao proprietário ou possuidor, a fim de que a edificação de obra nova em imóveis vizinhos lhe prejudique o prédio, suas servidões ou fins a que é destinado; II — ao condômino, para impedir que o co-proprietário execute alguma obra com prejuízo ou alteração da coisa comum; III — ao Município a fim de impedir que o particular construa em contravensão da lei, do regulamento ou de postura.

³⁵ Código Civil 494. A posse pode ser adquirida; I — pela própria pessoa que a pretende. Vide também art. 524, nota 25.

³⁶ Código de Processo Civil. Art. 1.046. Quem, não sendo parte do processo, sofrer turbção ou esbulho na posse de seus bens por ato de apreensão judicial, em casos como de penhora, depósito, arresto, sequestro, inventário, partilha, poderá requerer que lhe sejam mantidos ou restituídos por meio de embargos. Parágrafo 1º Os embargos podem ser de terceiro senhor e possuidor, ou apenas possuidor.

h) pedido de desapropriação por interesse social, visando, mediante justa indenização, retirar o imóvel do domínio particular (art. 161 da CF).³⁷

i) pedido possessório, com intuito de manter o possuidor na posse do imóvel, em caso de turbação (manutenção), de restituir-lhe a posse, na hipótese de esbulho (reintegração) e de evitar a turbação ou esbulho quando houver justo receio de que estes atos se verifiquem (interdito proibitório) (arts. 400 e 501 do CC).³⁸

São também de natureza agrária os pedidos de reinvidicação, usucapião, emissão na posse, embargos de terceiro e interdito possessório referentes as relações de direito real sobre móvel rural e semovente.

Os pedidos atrás enumerados integram a ação de conhecimento.

6. No que pertine aos tipos, o processo agrário, com a ação agrária, é de conhecimento, de execução e cautelar.

Por outro lado, para sua constituição válida, torna-se imprescindível que os pressupostos processuais estejam devidamente caracterizados. Com referência, à capacidade postulatória, somos daqueles contrários à admissibilidade do

³⁷ Constituição Federal. Art. 184. Compete a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos de dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja indenização será definida em lei. Vide também Lei nº 4.132, de 1º de setembro de 1962 e Decreto-Lei nº 554, de 25 de maio de 1969.

³⁸ Código Civil. Art. 499. O possuidor tem o direito de ser mantido na posse, em caso de turbação, e restituído no de esbulho.

Art. 501. O possuidor, que tenha justo receio de ser molestado na posse, poderá impetrar ao juiz que o assegure de violência iminente, cominando pena a quem lhe transgredir o preceito. Ver também artigos 926 e 932 do Código de Processo Civil. Vide nossos Temas e Casos Concretos de Direito.

ingresso em juízo sem ser por meio de advogado. Isto porque, não tendo o litigante a assistência de um profissional devidamente habilitado, possibilidade há, e isto ocorre, como é sabido, de que seus direitos não sejam plenamente reconhecidos por influência do julgador, que muitas vezes, não age em casos tais, com a devida insenção de ânimo, justamente porque a parte não tem conhecimentos de seus direitos, e também porque se apresenta em situação de inferioridade diante do adversário que tenha constituído advogado.³⁹

Por outro lado, para que o processo agrário possa atingir o seu fim deve incorporar os princípios processuais, com a prevalência, sobretudo, do princípio da oralidade.

A esse respeito, também não somos favoráveis, como querem alguns, de se mitigar o princípio dispositivo, no sentido de se permitir ao juiz extravasar os limites da controversia estabelecidos pelas partes (princípio inquisitivo).⁴⁰ Isto porque viria propiciar, salvo melhor juízo, uma justiça classista, forçando a prevalência do interesse de um dos litigantes, em afronta ao ideal supremo de dar a cada um o que é seu, segundo o Direito.

7. Ato, etimologicamente, significa todo acontecimento originado da vontade humana.⁴¹

Quando a manifestação da vontade objetiva a produção de efeitos jurídicos, isto é, a aquisição, a modificação ou a

³⁹ O artigo 133 da atual Constituição reza: "O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável pelos seus atos e manifestações de exercício da profissão, nos limites da lei". Em face deste princípio constitucional, salvo melhor juízo, o ingresso em juízo, agora, somente é possível via de advogado, mesmo porque o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 4.7.94) assim determina (art. 1º e segs.).

⁴⁰ Dentre outros: Ricardo Zeledon, in *Derecho Procesal Agrário*, tomo II, vol. I, pág. 289 e segs.

⁴¹ A palavra vem do latim *actus*, de *agere*, conduzir, movimentar.

extinção de direitos, ela recebe a denominação de ato jurídico,⁴² que, por seu turno, tendo em vista o órgão do qual promana, pode ser legislativo, administrativo e jurisdicional.⁴³

O ato legislativo é a manifestação desse Poder, no sentido de tornar obrigatória uma norma jurídica.

⁴² As relações jurídicas nascem, modificam-se e extinguem-se em razão de certos acontecimentos que a norma jurídica reconhece e qualifica. Esses acontecimentos são os fatos jurídicos (Sarvigny, Sistema de Direito Romano Atual, pr., pág. 104). Quando neles não intervém a vontade humana, decorrendo os efeitos jurídicos de simples manifestações da natureza, como o nascimento, a morte, o decurso de tempo, o aluvião, o caso fortuito, temos os fatos jurídicos em senso estrito. Se há manifestação de vontade conforme hipótese da norma jurídica, temos o ato jurídico, cujos efeitos são ditados pela própria lei, como ocorre no reconhecimento de filho, na fixação de domicílio, na ocupação de *res nullis*, na criação de obra artística, na interpelação do devedor, na descoberta de tesouro, na percepção de frutos, no pagamento etc. Se além da manifestação de vontade existe a intenção de produzir determinado efeito, reconhecido e protegido pelo direito, surge a figura do negócio jurídico. Seus efeitos decorrem da vontade das partes, reconhecidos na lei. Negócio jurídico é, portanto, a declaração de vontade destinada a produzir efeitos que o agente deseja e o direito reconhece" (Francisco dos Santos Amaral Neto, verbete Negócio Jurídico, in Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 54). Vide ainda, acerca do assunto, dentre outros: Vicente Rao, Ato Jurídico; Juan Montero Aroca; Manoel Ortels Ramos e Juan-Luiz Gomez Colomer, Derecho Jurisdiccional, Parte Geral, págs. 539 e segs.; Emílio Betti, Teoria Geral do Negócio Jurídico; Orlando Gomes, Introdução ao Direito Civil; Silvio Rodrigues, Curso de Direito Civil, vol. I; Washington de Barros Monteiro, Curso de Direito Civil, vol. I; Francisco dos Santos Amaral Neto, da Irretroatividade da Condição Suspensiva no Direito Civil Brasileiro; Rubens Limongi França, verbete Ato Jurídico, in Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 9; Fábio Maria de Mattia, verbete Ato Jurídico em Sentido Estrito e Negócio Jurídico, in Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 9; Silvio de Macedo, verbete Negócio Jurídico, in Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 54.

⁴³ A doutrina estabelece, tendo em vista a função de cada órgão de Poder Público, um conceito material e formal dos atos deles emanados. "No sentido material, diz-se que um ato é legislativo, administrativo ou jurisdiccional quando, pela sua natureza peculiar, está contido no âmbito de alguma dessas funções. No sentido formal ou orgânico, o ato será classificado como legislativo, administrativo ou jurisdiccional conforme o órgão de que emana seja o Poder Legislativo, o Poder Executivo ou o Poder Judiciário. É comum, porém, que os caracteres material e orgânico se juntem nos atos órgãos do Poder Público, de modo que estes se apresentem identificados no conteúdo e na forma" (Miguel Seabra Fagundes, O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, pág. 32).

Será administrativo quando se originar da Administração Pública e objetivar a declaração de direitos ou a imposição de obrigações à própria Administração ou aos administrados.

Denomina-se jurisdiccional o ato, quando praticado em juízo, tiver por escopo solucionar a lide, ou atender a pretensão de pessoas acerca de interesses particulares, não em conflito, mas que, pela sua importância estão sujeitos à manifestação jurisdiccional.

O ato processual, de cujo gênero é espécie o jurisdiccional, é todo aquele realizado por quem participa da relação jurídica processual, tendo em vista a constituição, conservação, desenvolvimento, modificação e o encerramento do processo.⁴⁴

Modernamente, a doutrina costuma classificar o ato pro-

⁴⁴ Assevera Elieser Rosa que não há se confundir ato processual com ato do processo. Este "é toda atividade desenvolvida dentro do processo pelos sujeitos do juízo e seus auxiliares". Aquele é o que traz "um conteúdo processual". São atos do processo: a distribuição, a autoação, as cargas, remessas, etc.; e atos processuais; a petição inicial, a contestação, etc. (Dicionário de Processo Civil, pág. 132).

Por outro lado, Humberto Theodoro Júnior ensina que: "como o processo pode ser encarado sob dois ângulos distintos — o do processo propriamente dito (relação jurídica processual) e o do procedimento (rito ou forma do processo) — também os atos processuais podem ocorrer no plano do processo e no plano apenas do procedimento". No primeiro (do processo) estão os que "provocam" a instauração da relação processual, documentam os fatos alegados e solucionam afinal a lide, como a petição, a inicial, a citação, a contestação, a produção de provas e a sentença". No segundo (do procedimento) estão aqueles outros "que refletem sobre o rito, sem influir na relação processual" como quando "as partes ajustam uma ampliação ou redução de prazo; quando dividem entre si um prazo comum de vista dos autos..." (curso, vol. I, pág. 233).

O professor Adolfo Alvarado Velloso, por seu turno, afirma que "si el proceso es una idea lógica, que, para la obtención de su objeto, requiere el desarrollo de una serie procedimental, parece claro que no cabe hablar propriamente de actos procesales sino de actos procedimentales o de actos de procedimiento para mencionar a todos los que se realizan con miras a lograr la imisión de una sentencia heterocompositiva del litigio. En esa tesitura, se entiende por acto procedimental a todo aquel que realiza un sujeto con el objeto de iniciar, continuar o extinguir autocompositivamente el desarrollo de la serie" (Introducción al Estudio del Derecho Procesal, Primeira Parte, pág. 277).

cessual segundo as pessoas que o executam, em: atos das partes, atos do juiz e atos dos órgãos auxiliares.⁴⁵

Com relação aos primeiros, no nosso entender, eles classificam-se em:

Quer nos parecer, salvo melhor juízo, que o ato processual, como o ato jurídico que é, tem que se enquadrar dentro dos parâmetros estabelecidos pela teoria geral do ato jurídico. Assim podemos afirmar, tomando por base os ensinamentos de Amaral Neto (vide nota 42), que os fatos processuais, são os acontecimentos que provocam o nascimento, a modificação ou extinção da relação jurídica processual. Quando neles não intervém a vontade humana, decorridos os efeitos jurídicos processuais de simples manifestação de natureza, como o decurso de tempo, a morte da parte, do procurador, temos os fatos processuais em sentido estrito. Se há manifestação de vontade dos integrantes da relação processual, conforme a lei, temos o ato processual, como a petição inicial, qualquer ato decisório do julgador, a resposta de réu, os atos dos auxiliares do juízo. Na hipótese de a manifestação de vontade ser expressada com um fim específico, visando determinado efeito jurídico processual, permitido pelo direito, temos o negócio jurídico processual: como, a desistência da ação, o reconhecimento jurídico do pedido, a conciliação.

Isto posto, os atos ditos do processo do eminente processualista Elieser Rosa na realidade são os atos processuais, porque praticados pelos que integram a relação processual (juiz, partes, ou interessados, e órgãos auxiliares) e visam o desenvolvimento do processo; e, pois, tem um conteúdo processual.

No que pertine às assertivas dos professores Humberto Theodoro Júnior e Adolfo Alvaro Velloso ousamos, também, e com a devida venia, discordar por entendermos que os atos ditos de procedimento são na realidade atos processuais, tendo em vista que aqueles, por constituírem mera rota, não existem, pois quem caminha são os atos (vide item seguinte).

⁴⁵ Ensina Gabriel Rodrigues de Rezende Filho que "os atos processuais têm sido classificados à luz de vários critérios".

Segundo João Mendes (obra citada, pág. 235), são estas as principais classificações: a) atos da causa e atos do juízo; b) atos ordinários e atos decisórios; c) atos essenciais e atos não essenciais; d) atos contenciosos e atos administrativos".

Assim, os da letra a, — oriundos dos glosadores e comentadores das decretais papalinas — seria os da causa "os que se referem diretamente ao fato ou ao direito em litígio" (propositura da ação, contestação), e "os de juízo as citações, as notificações, a audiência...". Os da letra b, ordinários, — subdividindo-se em ordinatórios da lide e ordinatórios do juízo —, sendo "aqueles os atos de determinação do ponto litigioso, isto é, os atos da litiscontestação (proposição da ação e libelo, contrariedade, réplica e tréplica), estes, os atos do movimento (citação, notificações, intimações, audiências...); decisórios, os em que se "fundam o julgamento ou resolvem o litígio". Os da letra c, essenciais, "aqueles cuja omissão

a) **Petitórios**, aqueles pelos quais as partes pleiteiam pronunciamento do juiz, subdividindo-se em postulatórios e petitórios em sentido estrito. Os primeiros são os que as partes, em fixando o âmbito da matéria submetida à apreciação judicial, pedem: o autor a procedência do pedido (via de petição inicial) e o réu a alteração da relação processual, a extinção do processo sem julgamento do mérito ou com a improcedência do pedido (via de resposta: exceção e contestação). Os segundos são os demais, em que muito embora se busque um pronunciamento do julgador, não têm os mesmos objetivos dos primeiros (juntada de documentos, indicação de testemunhas, produção de prova, etc.).

acarreta a nulidade do processo"; não essenciais, "os demais atos do processo" sendo que a sua falta se haverá por suprida se as partes a não arguirm. Os da letra d, contenciosos, os que envolvem controvérsia; os administrativos, aqueles praticados nos processos de jurisdição voluntaria" (obra citada, vol. II, págs. 1 e segs.).

Jaime Guasp, em afirmando que "los momentos esenciales del devenir procesal son substancialmente três: nacimiento, desarrollo y conclusión", classifica os atos processuais em: "actos de iniciación", "actos de desarrollo" e "actos de terminación o conclusión". Os segundos divididos em "actos de instrucción" e "actos de ordenación"; estes por seu turno, subdivididos em: "actos de impulso" de "dirección" e de "constancia". Os terceiros divididos em: "sentencia, entrega y transformación" e "extinción" (obra citada, vol. I, págs. 263 e segs.).

Já Dante Barrios de Angelis classifica os atos processuais em: "declaraciones, interrogaciones, peticiones, disposiciones, descisiones y operaciones" (Teoría del Proceso, págs. 177/179).

Acerca da classificação moderna vide, dentre outros: Gabriel José Rodrigues de Rezende Filho, obra citada, vol. II, págs. 4 e segs.; Humberto Theodoro Júnior, obra citada, vol. I, págs. 2233/235; José Manoel Arruda Alvim Neto, obra citada, vol. I, págs. 260/2264, Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrine Grinover e Cândido Dinamarco, obra citada, págs. 300 e segs.; Alfredo Del Giglio, obra e volumen citados, págs. 181 e segs.; Ernane Fidelis dos Santos, obra citada, vol I, págs. 200 e segs.; José Frederico Marques, obra citada, vol. II, págs. 230 e segs.; Moacyr Amaral dos Santos, obra citada, vol. I, págs. 279 e segs.; Enrique Vescovi, obra citada, págs. 253 e segs.; Francisco Ramos Mendes, Derecho Procesal Civil, págs. 342 e segs.; Hernando Devis Echandia, Compendio de Derecho Procesal, tomo I, págs. 355/357; Eduardo Couture, obra citada, págs. 202 e segs.; Juan Montero Aroca, Monoel Ortels Ramos e Juan-Luis Colomer, obra citada. Parte Geral, págs. 570 e segs.

b) Dispositivos, os consistentes em declarações de vontade, subdividindo-se em unilaterias, concordantes e bilaterais ou contratuais. Os primeiros são aqueles que para produzirem efeito jurídico dependem unicamente da manifestação de uma das partes (desistência da ação antes da citação do réu, desistência, de um meio de prova etc.); os segundos, os que só produzem resultado no processo na hipótese em que à manifestação da vontade de uma das partes e necessária a adesão da outra (desistência da ação formulada após contestação); os terceiros, aqueles que exigem, para terem validade e gerarem resultado, o pronunciamento simultâneo de ambas as partes (conciliação).

c) Instrutórios, os que têm por fim formar a convicção do juiz, subdividindo-se em pessoais e reais. Os primeiros manifestam-se por palavras (depoimento pessoal), inquirição de testemunhas); os segundos, por intermédio de coisas (prova-documental).

Por seu turno, os atos do juiz são classificados em:

a) Despachos, pelos quais o julgador objetiva dar andamento ao processo decidindo ou não incidentes, subdividindo-se em: de expedientes ou ordenatórios e interlocutórios. Os primeiros são os que tem por fim unicamente a movimentação do processo (autue-se, vista à parte); os segundos os que, sem encerrar a relação processual e pois, dando andamento ao processo, decidem incidentes (despacho de saneamento, deferimento ou indeferimento de juntada de documento).

b) Sentença, o ato por via do qual o diretor do processo o encerra, subdividindo-se em terminativa e definitiva. A

primeira extingue o processo sem decidir o pedido; a segunda, com o julgamento do mérito.⁴⁶

Já os atos dos órgãos auxiliares deverão ser classificados, tendo em vista a função específica do auxiliar na relação processual e assim, antes de enumerá-los, mister se faz procurar sistematizar as funções deles no processo.

Em regra, os órgãos auxiliares são distribuídos em três classes:

a) Órgãos auxiliares propriamente ditos, aqueles cuja função específica é praticar atos no processo (escrivão, oficial de justiça).

b) Órgãos de encargo judicial, os que, eventualmente, são chamados a praticar atos no processo (perito, tradutor).

c) Órgãos extravagantes, aqueles que, no exercício normal de suas atividades, realizam atos na relação processual (Correios e Telégrafos, Imprensa).

Com relação aos primeiros (órgãos auxiliares propriamente ditos), segundo os doutos, os seus atos classificam-se em:

1. De movimentação, que, como própria designação está a indicar, têm por escopo, o andamento do processo (abertura de vista à parte);

2. De documentação, os que objetivam certificar a prática de atos, por aqueles que participam da relação jurídica processual (termo de juntada de resposta ou de documento);

⁴⁶ O legislador brasileiro de 1973, atendendo à conveniência de ordem prática, dispôs no artigo 162 a parágrafos, que os atos do juiz consistirão em sentença, decisões interlocutórias e despachos. A primeira é aquela que encerra com o processo decidindo ou não o mérito (correspondem as denominadas sentença definitiva e terminativa); as segundas, as que, no curso de processo, resolvem questões incidentes (correspondem aos despachos interlocutórios); os terceiros, de simples movimentação processual (correspondem aos despachos de expediente ou ordinatórios).

3. De execução, aqueles pelos quais os auxiliares cumprem as determinações do julgador (citação).

No que pertine aos demais órgãos auxiliares (do encargo judicial e extravagantes) eles somente praticam atos de execução, pois sua participação é eventual em virtude de determinação judicial.⁴⁷

Como manifestação de vontade que é, o ato processual necessita exteriorizar-se a fim de que possa surtir efeito. Esta exteriorização dá-se através da forma.⁴⁸

Aos atos processuais agrários, como elos de uma corrente, objetivando o mesmo fim, aplicam-se os princípios atrás expostos acerca do ato processual.

8. Quando tratamos, no item anterior, do ato processual tivemos oportunidade de evidenciar, sem embargo de entendimento em contrário (Vide nota 4), que não há falar em atos de procedimento, mas simplesmente em procedimento, isto porque, no nosso entender, ele é caminho pelo qual o processo se desenrola, no intuito de chegar à jurisdição.

Em assim sendo, todos os atos que integram os vários tipos de processo são sempre os mesmos, podendo, consoante o disposto em lei e no pedido tomar essa ou aquela via para conseguir chegar ao destino colimado.⁴⁹

⁴⁷ Vide Moacyr Amaral Santos, obra citada, vol. I, págs. 282/283.

⁴⁸ Dispõe o Código de Processo Civil Brasileiro (lei nº 5.869 de 11.1.73). "Art. 155. Os atos processuais são públicos. Correm, todavia em segredo de justiça os processos; I — em que o exigir o interesse público; II — que dizem respeito ao casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio alimentos e guarda de menores (redação de acordo com a Lei nº 6.515 de 26.12.77). Parágrafo único. "Art. 156. Em todos os atos e termos do processo é obrigatório o uso de vernáculo. Art. 157. Só poderá ser junto aos autos documentos redigidos em língua estrangeira, quando acompanhado de versão em vernáculo, firmada por tradutor juramentado."

⁴⁹ Suponhamos que entre as cidades "a" e "b" existam duas rodovias e que desejamos, em utilizando um automóvel, sair da primeira para chegar à segunda.

A legislação processual brasileira⁵⁰ regula as seguintes espécies de procedimento do processo de conhecimento: comum e especial.⁵¹ O primeiro subdividindo-se em: sumaríssimo e ordinário,⁵² e o segundo em: de jurisdição contenciosa e voluntária.⁵³

Os processos de execução, por seu turno, tem procedimentos próprios conforme a espécie. Assim, para a entrega da coisa certa; obrigações de fazer e de não fazer, por quantia certa contra devedor solvente e por quantia certa contra devedor insolvente.

Finalmente a cautela, como não poderia deixar de ser, tem procedimento também específico e geral para todas as espécies de pedidos.

Vimos, quando tratamos da ação, e do processo agrários, que elas se classificam, segundo a doutrina, em de conhecimento, de execução e cautelar.

Por outro lado com referência ao pedido, verificamos que o mesmo pode ter por suporte um direito ou obrigacional, oriundo de um contrato, ou um direito real incidente sobre bem imóvel, móvel e semovente.

O nosso destino é a cidade "b". O meio de que vamos nos utilizar é o automóvel. Temos, no entanto, duas opções, ou seja, duas vias de acesso, a serem utilizadas, uma mais longa que a outra. Se estamos com muita pressa, usamos a mais curta, caso contrário, podemos ir pela mais longa, sendo que, em ambas as hipóteses, o destino é o mesmo.

Assim, transpondo o exemplo para o direito processual, diríamos que a cidade "b" é a jurisdição, o processo o automóvel e o procedimento, a rodovia escolhida.

⁵⁰ Código de Processo Civil, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

⁵¹ "Art. 270. Este Código regula o processo de conhecimento (Livro I), de execução (Livro II), cautelar (Livro III) e os procedimentos especiais (Livro IV).

"Art. 271. Aplica-se a todas as causas o procedimento comum, salvo disposição em contrário deste Código ou de Lei especial".

⁵² "Art. 272. O procedimento comum é ordinário ou sumaríssimo".

⁵³ Código de Processo Civil, Livro V.

No que diz respeito ao processo de conhecimento, que tem por escopo servir de meio para a solução de uma lide assentada em ajuste de vontades, de natureza agrária, o procedimento a ser adotado, segundo o atual Código de Processo Civil, é o sumaríssimo (art. 272).

Quer parecer-nos que esta orientação é por demais consentânea com as necessidades de solução rápida destes tipos de conflitos, e por conseguinte deveria ser mantida. Poder-se-ia também adotar o procedimento do Juizado Especial de Pequenas Causas.

O problema, no entanto, aumenta, e torna-se de solução que somente será possível a longo prazo, quando a lide tiver por origem um direito real sobre bem imóvel, móvel e semovente, tendo em vista, como ficou demonstrado, a variedade de tipos de pedido.

Salvo melhor juízo, no nosso entender, a curto prazo, dever-se-ia continuar a utilizar os procedimentos que atualmente regulam esses processos que, de há muito, estão arraigados na legislação pátria.

A médio prazo, caberia os novos especialistas do direito processual agrário criar procedimentos mais rápidos, atendendo à realidade brasileira.

9. Como se viu a reforma processual agrária brasileira é imprescindível no atual momento da vida rural. No entanto, ela somente poderá se concretizar de forma efetiva, com a criação da Justiça Agrária Especial e a aplicação dos princípios atrás expostos, salvo melhor juízo.

NOTAS SOBRE LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS GRUPOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Doctor Lucio CABRERA ACEVEDO

SUMARIO: Introducción. 1. El Derecho Internacional incorporado al Derecho mexicano. 2. Derecho Constitucional. 3. El Constituyente de 1917. 4. Problemas prácticos y procesales en la protección judicial de las comunidades indígenas en la actualidad. 5. Necesidad de una legislación procesal para proteger a las comunidades indígenas ante el Tribunal Superior Agrario en México. Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 27 de junio de 1989, Ginebra, Suiza.

INTRODUCCIÓN

Los grupos étnicos son sujetos de derecho acreedores ante todo el resto de la sociedad de un estado nacional, así como frente a toda la comunidad internacional, que tradicionalmente ha destruido sus propiedades, sus idiomas, su salud, sus instituciones y su cultura y que son los sujetos pasivos o deudores. Pero existen también relaciones interétnicas y conflictos entre grupos indígenas, lo que hace muy difícil de precisar su papel dentro de un sistema jurídico nacional. También son sujetos de derecho pasivo o deudores, pues

deben respetar la Constitución como norma suprema y los derechos fundamentales del hombre, tanto de cada nación como de aquellos que están internacionalmente reconocidos.

La destrucción de la cultura indígena ha sido histórica y se ha prolongado por generaciones. En la actualidad es imposible reparar el daño causado y el que se cause a las generaciones futuras es motivo de preocupación y de la firma de convenios internacionales, como el aprobado en Madrid, en la Segunda Cumbre de los Estados Iberoamericanos, en julio de 1992.

El derecho de los indígenas tiende a ser global y a desconocer fronteras de países soberanos. Esto plantea graves problemas a nivel nacional e internacional y a que las organizaciones no gubernamentales (ONG) principien a tener un activismo supranacional. Es decir, el derecho de los indígenas es motivo de interés mundial, pues incluso los grupos étnicos no están localizados dentro de los límites fronterizos de cada Estado nacional moderno, por lo cual plantean la necesidad de organismos internacionales.

En estos complicados problemas la contribución de la Revolución Mexicana de 1910 ha sido muy importante y original. Incluso puede enriquecer los actuales estudios y tratados internacionales. Uno de sus propósitos fue restituir a las comunidades indígenas sus terrenos comunales y conservar sus idiomas. Pero también fortalecer la soberanía y la unidad de la Nación, así como procurar su progreso en aspectos de salud, bienestar y mínimos de calidad de vida.

En México fue estimada como inevitable la tendencia a que los grupos étnicos se mezclaran entre sí, sin discriminación, e incluso en la pintura mexicana quedó reflejada la idea de José Vasconcelos de una "raza síntesis o integral", a la que denominó *La raza cósmica* (1925), en la que "el signo es lo universal... y fraternal, para todos los colores de la piel y todos los caprichos del temperamento".

1. DERECHO INTERNACIONAL INCORPORADO AL DERECHO MEXICANO

El principio 22 de la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo de junio de 1992, dice así:

Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

El principio 22 de esta Declaración —aprobado por México— vincula la protección a las comunidades indígenas con la protección al ambiente. Asimismo, señala como una relación de interdependencia e interacción la protección a las comunidades indígenas con el “desarrollo sostenible”. Este concepto de desarrollo, aprobado por la ONU y por la misma Declaración, forma parte esencial del TLC para América del Norte y del convenio paralelo sobre protección ambiental del mismo TLC, aprobados en 1993.

El principio de soberanía de las partes del TLC para América del Norte señala que el elevar los niveles de calidad del ambiente, por encima de los internacionales, debe ser congruente con el “desarrollo sostenible”. Tan importante es este último que limita derechos soberanos que sean incompatibles con los intereses y derechos de otros estados de diverso nivel de desarrollo y de la humanidad en su conjunto.

En efecto, el preámbulo del TLC expresa que los tres gobiernos han decidido promover el “desarrollo sostenible” y

el artículo 915 define que es un objetivo legítimo para lograr la "normalización" el desarrollo sostenible. Por esta razón el TLC vincula los problemas del desarrollo a los del ambiente y es conciente de la diversidad de niveles o grados de desarrollo que existen entre las tres naciones. Al estar relacionado al ambiente, el TLC también obliga a las partes a la protección de las comunidades indígenas.

El concepto de desarrollo sostenible fue aprobado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo efectuada en Río de Janeiro en junio de 1992. Lo aprobaron más de 103 jefes de Estado en la llamada Declaración de Río, los que se apoyaron en la propuesta de la Comisión Brutland, en su informe a la Asamblea General de la ONU en 1987.

Este concepto establece que son inseparables e interdependientes el desarrollo y el ambiente. El informe Brutland lo define así:

- a) El desarrollo debe incluir la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- b) Debe incluir acceso a los recursos y la distribución racional de costos y beneficios.
- c) Tomará en cuenta la igualdad social entre las generaciones y la igualdad dentro de cada generación.
- d) Considera al desarrollo en todos los países, desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o centralizada.
- e) El desarrollo sustentable o sostenible, es global.
- f) El desarrollo incluye a todos los seres humanos respetando su diversidad cultural, lingüística y de costumbres, o sea, con respeto a todas las comunidades de la humanidad.
- g) El desarrollo sostenible implica el acceso a la justicia de todos los seres humanos y de todas las comunidades, incluyendo los indígenas.

El *Preámbulo del Convenio Paralelo sobre Cooperación Ambiental de América del Norte* dice que reafirma en todas sus partes. . .

la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

El Convenio de Ginebra 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, celebrado en la OIT, Parte II sobre tierras, artículos 13 y 14, (DO de 24 de enero 1991) señala que los gobiernos deben respetar las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas. Para ello deben ser respetados sus territorios y tierras, así como el *habitat* de las regiones que utilizan. Señala que deberán reconocerse sus derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y crearse procedimientos adecuados en el sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras para los pueblos.

Este Convenio —celebrado ante la OIT— indica que los pueblos tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales del sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Ordena que deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos y aplicar este principio.

Estas disposiciones de derecho internacional forman parte del derecho interno mexicano al haber sido aprobados los tratados antes indicados por el Senado de la República y promulgados por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que estos tratados internacionales forman parte de lo que es llamado "derecho duro", o sea, totalmente obligatorio y no del "derecho suave", que consiste en reco-

mendaciones para que el Estado mexicano las cumpla a su libre discreción, a un plazo indefinido. Su incumplimiento puede ocasionar represalias internacionales y la crítica de la opinión mundial, así como el mencionado activismo de las ONG.

2. DERECHO CONSTITUCIONAL

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992, introdujo el siguiente párrafo primero al artículo 4o. de la Constitución Política:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. *En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.*

La población indígena de México está formada por 56 grupos étnicos diferenciados y, aunque no existe certeza sobre el particular, podría superar los 10 millones de personas. El Programa Nacional de Población 1989-1994 destaca los elevados índices de mortalidad y fecundidad que presenta dicha población, los que en una importante medida se relacionan en su secular situación de extrema pobreza y marginación.

No existe una legislación propiamente indigenista que establezca un sistema de protección de este importante segmento de la población del país, como no sea la ley que en 1948 estableció el Instituto Nacional Indigenista, que hoy se encuentra adscrito a la SEDESOL.

El artículo 4o. de la Constitución consagra el principio contemporáneo del respeto a la diversidad cultural. Supera las ideas tradicionales de paternalismo —como bajo la época colonial— y de asimilación del indígena para forjar una nación mestiza de cultura occidental —como idea del liberalismo positivista del porfiriato del siglo XIX— para reconocer el derecho a ser de cultura distinta y de costumbres no occidentales.

En la actualidad, parece faltar la ley que establezca los juicios y procedimientos para respetar a las comunidades indígenas. Esta ley debe ser en lo esencial agraria —aunque también pertenezca a otras ramas jurídico procesales— como lo indica el precepto constitucional mencionado. Estos juicios caerían bajo la jurisdicción del Tribunal Superior Agrario, como se advierte en otro precepto constitucional.

En efecto, el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución mexicana dice:

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

Además, el artículo 106 de la Ley Agraria (DO, 26-2-92) indica:

Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.

Por lo tanto, es inevitable y obligatorio que sea expedida la ley orgánica reglamentaria del artículo 4o. y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución. Pero cabe subrayar que los juicios y procedimientos deben proteger no solamente la propiedad y posesión de las tierras de los indígenas, sino también su cultura, idiomas y costum-

bres, por lo que puede haber varias jurisdicciones que conozcan de lo que podría ser denominado "derecho procesal de protección al indígena".

Los juicios deben proteger el ambiente y habitat de las áreas en que viven los indígenas, relacionando el ambiente con la propiedad de la tierra, como lo señalan los convenios internacionales y, en especial, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, aprobado en Ginebra en la Septuagésima Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el que México aprobó y promulgó (DO, 24-I-91).

Por lo tanto, la protección de la identidad cultural y de las tierras y ambiente de las comunidades indígenas mexicanas se ha convertido en una obligación de derecho interno (artículos 4 y segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución) y en una obligación de derecho internacional. Esta última derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus convenios paralelos y de tratados globales celebrados por México como parte de la ONU y de la OIT. De aquí la enorme importancia de proteger judicialmente a las comunidades indígenas en el derecho procesal mexicano.

3. EL CONSTITUYENTE DE 1917

La Constitución Mexicana de 1917 estableció un cambio radical en cuanto a los derechos de los grupos y comunidades indígenas. . . .

y campesinos, pero no cambió en esencia la naturaleza individualista de su protección judicial, o sea, del juicio de amparo.

El proyecto de Constitución de 10. de diciembre de 1916 decía en el artículo 107: "todas las controversias de que habla el artículo anterior se seguirán a instancia de la parte agraviada. . . I. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares. . .". Así fue aprobado el texto en la Constitución de 5 de febrero de 1917, sin haberse modificado hasta la actualidad.

El concepto de agraviado se amplió al de las personas morales, sindicatos obreros y comunidades agrarias. Sin embargo, en realidad hay una trayectoria individualista del juicio de amparo desde el siglo XIX hasta la actualidad y ha sido casi imposible superar al individualismo del siglo pasado. Con la Revolución Mexicana de 1910, la Constitución de 1917 consagró derechos sociales. Pero en éstos —los agrarios y los obreros— solamente los representantes debidamente organizados pudieron ejercer con legitimidad el juicio de amparo. Fuera de estos dos grupos sociales, no hubo posibilidad de que individuos, capas o sectores de la población con intereses colectivos, fragmentarios o difusos tuvieran legitimación.

Durante el Constituyente de 1917, el Poder Judicial Federal y, en especial, la Suprema Corte, fue considerado un factor esencial para la unidad nacional. El diputado Pastrana Jaimes dijo en la sesión de 22 de enero de ese año que

si rompemos la unidad del Poder Judicial [por otorgar soberanía a los Estados en este poder] no será raro que también rompamos la unidad de nuestra raza; mañana resurgirá el maya en Yucatán. . . el quiché en Tabasco, el tlahuica en Guerrero, el meco en el Estado de México, el tarasco en Michoacán, el chichimeca en Tlaxcala. ¿Qué vamos a hacer si atentamos contra la unidad nacional?

De esta manera fue aprobado el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en el sentido de que hubiese el llamado amparo de legalidad que estuvo tradicionalmente apoyado en el artículo 14 de la Constitución, o sea, en la revisión de todo acto de autoridad para que estuviese conforme y exactamente con la ley correspondiente.

Puede ser advertido en las palabras del diputado Pastrana Jaimes —aceptadas por la Asamblea de Querétaro— que era necesario evitar que las distintas etnias de México tuviesen reglas propias para resolver sus conflictos. Es decir, que debían estar sometidas a la Constitución Federal y el Poder Judicial de la Federación sin autonomía jurisdiccional, como un elemento esencial de la unidad nacional.

Pero tampoco se habló de la destrucción de las culturas, idiomas y costumbres propias de los diversos grupos indígenas. Al contrario, hubo el intento en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y en la ley de 6 de enero de 1915 —la que formó parte del texto constitucional— de restituirles las tierras y aguas que habían perdido históricamente, sobre todo durante el porfiriato.

La intención del Constituyente fue incluso ir más allá de la restitución y ordena la dotación de las tierras y aguas a favor de las comunidades. El procedimiento consistió fundamentalmente en acciones del Estado, restitutorias y dotatorias, que incluían la expropiación en contra de propietarios particulares.

No fue negada la personalidad a las comunidades ni su legitimación para actuar en juicio. Sin embargo, el deseo del Constituyente fue que no hubiera demasiados litigios y que no tuvieran la carga de probar la extensión y límites de sus

terrenos. Por eso prefirió un rápido proceso administrativo del Estado a su favor.

Además, las comunidades no fueron distinguidas por sus rasgos o características étnicas y no se les calificó como indígenas. Podrían tener en mayor o menor grado mezcla de otras etnias o de grupos occidentales. Por ello se expresa que son comunidades simplemente.

En el Constituyente fue creada una especie de Comisión de derechos sociales, cuyo presidente fue el ingeniero Pastor Rouaix y que sesionó en una capilla, en lugar aparte del Teatro Iturbide de Querétaro, para tener mayor calma y concentración en el proyecto del artículo 27. Rouaix era secretario de Fomento de Carranza y diputado constituyente. En esta Comisión hubo varios estudiosos, llamados especialmente a colaborar, como el abogado Andrés Molina Enríquez, antiguo amigo y compañero de Luis Cabrera. En cierta forma fue renacida la tradición de la Nueva España, estudiada desde 1909 por Cabrera y Molina Enríquez y que ambos citaron en ese año en dos trabajos.

El principio de la Legislación de Indias, aceptado finalmente por el Constituyente, decía:

Habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos entre los que fueren apoblar, los Virreyes o Gobernadores, que de Nos tuvieren facultad, hagan el repartimiento. . . ; y a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos de forma que non les falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias (d. Tít. Ley 5, R. I.).

La ley 8 del mismo artículo 12, del Libro IV, de la Recopilación de Indias lleva por rubro: "que declara ante quien se han de pedir solares, tierras y aguas y dice:

Ordenamos que si se presentare petición pidiendo solares o tierras... y si la petición fuere sobre repartimiento de aguas y tierras para indígenas, se presente ante el Virrey o Presidente...

La Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 que reformó el sistema de titulación y composición de tierras, dice en su párrafo quinto:

...les despachen en mi real nombre la confirmación de sus títulos con los cuales quedará legitimado en la posesión y dominio de tales tierras, aguas o baldíos sin poder en tiempo alguno ser sobre ellos inquietados los poseedores ni sus sucesores universales ni particulares.

Estas ideas fueron recogidas por el gobierno del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en la ley del 6 de enero de 1915 y formaron parte también de toda la corriente revolucionaria del Plan de Ayala y de la Soberana Convención Revolucionaria.

Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de México han tratado después de 1917 de proteger a las comunidades indígenas. Sin embargo, el quién sea el representante de ellas ha sido siempre un problema difícil. Incluso con la reforma de 1963, que aceptó que no solamente los comisarios podían representarlas, los tecnicismos y formalidades del juicio de amparo —en esencia individualista— han constituido un obstáculo para que estas comunidades tengan un acceso sencillo y humano a la justicia.

4. PROBLEMAS PRÁCTICOS Y PROCESALES EN LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN LA ACTUALIDAD

El profesor Henrik Lindblom, de la Universidad de Uppsala, hace estas observaciones sobre la gran obra *Access to Justice*; el acceso a la justicia es considerado como un derecho humano, como una gran institución de bienestar social, en la que el individuo puede y debe participar en todo aquello que lo afecte. Indica que en la protección de los intereses difusos coinciden las tendencias históricas de todo el derecho procesal: el civil, el penal, el administrativo, el constitucional, etcétera. Sin embargo, agrega que...

es difícil superar el individualismo tradicional del proceso y en Suecia se ha mantenido el Código de Procedimientos de 1948 —de raíces individualistas— a pesar de varias décadas de gobierno socialdemócrata.

Dice Lindblom que una de las razones por las cuales resulta impráctica y casi imposible la protección judicial de los intereses difusos es la naturaleza vaga, demasiado abstracta y general de las leyes que regulan —en el aspecto sustantivo— a estos intereses. La actual legislación —leyes marco, por ejemplo— contiene definiciones, enumeraciones y fija estándares o niveles poco claros para un juez. Es lo contrario al casuismo. Entonces —dice Lindblom— la posición del juez resulta difícilísima para aplicar esta clase de leyes y se dejan al arbitrio de la administración.

Existen problemas que escapan, por su naturaleza, a una acción judicial. Por ejemplo, el de la explosión demográfica y el del monstruoso crecimiento urbano. Son de carácter

complejo, social, económico y político y escapan a la intervención de tribunales.

Otro problema práctico que dificulta la protección de los intereses difusos consiste en que se han roto los niveles institucionales. Por ejemplo, los problemas de protección al ambiente deben ser tratados a su debido nivel institucional: o sea, un problema ambiental municipal es jurisdicción de la autoridad municipal. Un problema ambiental nacional es competencia del respectivo Estado en uso de su soberanía. Los problemas binacionales transfronterizos competen a los dos países interesados y así hasta llegar a problemas sub-regionales, regionales y globales o mundiales.

Estos diversos niveles de autoridad han empezado a romperse debido a los avances tecnológicos y al comercio mundial y regional. Estos avances han determinado una globalización y regionalización de los problemas ambientales y lo mismo ocurre —aunque en menor grado— con la protección de la cultura indígena como patrimonio de la humanidad. La explosión demográfica y urbana han contribuido también a una ruptura del orden territorial en aquellos lugares en donde se asentaban tradicionalmente las comunidades indígenas.

Existen límites a la actividad judicial y serios problemas de competencia jurisdiccional-territorial para resolver estas cuestiones.

Los problemas estrictamente procesales a los que se enfrenta un tribunal de tradición europea continental son —como lo señala la doctrina— los siguientes:

a) el de la legitimación o interés para actuar en juicio (standing o locus standi);

b) el que el juez pueda asumir funciones de suplencia y no sólo de verificación de legalidad o garantía de los actos administrativos;

c) el que la sentencia afecte a personas ubicadas en posición idéntica o semejante al actor o demandado, sin notificación (la garantía constitucional de audiencia no debe exagerarse al grado de hacer imposible estas acciones). Es la *res judicata*;

d) permitir que se exijan daños y perjuicios con base en el principio del "daño causado" y no únicamente del "daño sufrido", o sea, del daño global, para evitar que cada individuo tenga la carga de exigirlos judicialmente.

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE *

(Fragmento)

Las Altas Partes Contratantes:

Convocadas en la ciudad de Madrid, España, en la ocasión de la Segunda Cumbre de los Estados Iberoamericanos el 23 y 24 de julio de 1992.

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

* *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993.

Considerando las normas internacionales enunciadas en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989;

Adoptan, en presencia de representantes de pueblos indígenas de la región, el siguiente

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

Artículo 1o.

Objeto y Funciones

1.1 Objeto. El objeto del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, en adelante denominado "Fondo Indígena", es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe, en adelante denominados "Pueblos Indígenas", para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio Constitutivo.

La utilización del término Pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.

1.2 Funciones. Para lograr la realización del objeto enunciado en el párrafo 1.1 de este artículo, el Fondo Indígena tendrá las siguientes funciones básicas:

a) Proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los Pueblos Indígenas, con la participación de los Gobiernos de los Estados de la región, Gobiernos de otros Estados, Organismos proveedores de recursos y los mismos Pueblos Indígenas.

b) Canalizar recursos financieros y técnicos para los proyectos y programas prioritarios, concertados con los Pueblos Indígenas, asegurando que contribuyan a crear las condiciones para el autodesarrollo de dichos Pueblos.

c) Proporcionar recursos de capacitación y asistencia técnica para apoyar el fortalecimiento institucional, la capacidad de gestión, la formación de recursos humanos y de información y, asimismo, la investigación de los Pueblos Indígenas y sus organizaciones.

Artículo 2o.

Miembros y Recursos

2.1 Miembros. Serán Miembros del Fondo Indígena, los Estados que depositen en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el instrumento de ratificación, de acuerdo con los requisitos constitucionales internos y de conformidad con el párrafo 14.1 del artículo catorce de este Convenio.

2.2 Recursos. Constituirán recursos del Fondo Indígena las contribuciones de los Estados Miembros, los aportes de otros Estados, organismos multilaterales, bilaterales o nacionales de carácter público o privado, donantes institucionales

y los ingresos netos generados por las actividades e inversiones del Fondo Indígena.

2.3 Instrumentos de Contribución. Los instrumentos de Contribución serán protocolos firmados por cada Estado Miembro para establecer sus respectivos compromisos de aportar al Fondo Indígena recursos para la conformación del patrimonio de dicho Fondo, de acuerdo con el párrafo 2.4. Otras contribuciones se regirán por lo establecido en el artículo quinto de este Convenio.

2.4 Naturaleza de las Contribuciones. Las Contribuciones al Fondo Indígena podrán efectuarse en divisas, moneda local, asistencia técnica y en especie, de acuerdo con los reglamentos dictados por la Asamblea General. Los aportes en moneda local deberán sujetarse a condiciones de mantenimiento de valor y tasa de cambio.

CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES *

27 de junio de 1989, Ginebra, Suiza

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

* *Diario Oficial de la Federación* de 24 de enero de 1991.

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Delegación Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales:

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Adopta con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

PARTE 1. POLÍTICA GENERAL

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regi-

das total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio, no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la

legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que pueden existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos

los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberán ser prioritarios en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberán impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberán darse la preferencia tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición, a miembros de los pueblos interesados, de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales; sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garanti-

zar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

PARTE II. TIERRAS

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del habitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de inspección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no se pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de sus desplazamientos.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:

a) La asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;

b) El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

PARTE III

CONTRATACIÓN Y CONDICIONES DE EMPLEO

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;

b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, incluidas todas las prestaciones de seguridad social y prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;

d) derecho a asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:

a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;

b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;

c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

PARTE IV

FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANÍA
E INDUSTRIAS RURALES*Artículo 21*

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existente no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

PARTE V

SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados y proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia

responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

PARTE VI

EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitati-

va, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

PARTE VII

CONTACTOS Y COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

PARTE VIII

ADMINISTRACIÓN

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación,

en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;

b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

PARTE IX

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

PARTE X

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 36

Este convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales. 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo

quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

La presente es copia fiel y completa en español del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve.

Extiendo la presente, en catorce páginas útiles, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo. Rúbrica.

LA PRÁCTICA FORENSE DE LA PROCURADURÍA AGRARIA CON MOTIVO DE LA REFORMA PROCESAL AGRARIA MEXICANA

Licenciado José Platón ESPINO VILLALOBOS

Subprocurador General de la
Procuraduría Agraria,
noviembre de 1994

SUMARIO: 1. *Concepto.* 2. *Antecedentes.* 3. *Principios que rigen el juicio agrario.* 4. *Suplencia de la deficiencia de las partes en sus planteamientos de Derecho.* 5. *Diligencias precautorias.* 6. *Supletoriedad expresa de la ley.* 7. *La demanda.* 8. *La audiencia.* 9. *Las pruebas.* 10. *Sentencia y ejecución de la misma.* 11. *Recurso de revisión.* 12. *Rezago agrario.* 13. *Contradicción de tesis.* 14. *Facultad de atracción.* 15. *Excitativa de justicia.* 16. *Actuación de oficio.*

1. CONCEPTO

Al reformarse el artículo 27 constitucional, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, y adicionarse el párrafo segundo de la fracción XIX, que dispuso el establecimiento de un órgano para la procuración de justicia agraria, a través de su ley reglamentaria, fue creada la Procuraduría Agraria con la función trascendente de brindar servicios gratuitos a los campesinos del país, con el objeto de defender sus derechos, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de la propia ley.

También tiene otras funciones de servicio social, que se traducen en la obligación de fomentar la integridad de las comunidades indígenas y llevar a cabo opciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, y consolidar los núcleos agrarios.

Con el propósito de delimitar el tema de nuestra intervención, se estima conveniente definir lo que debe entenderse como "práctica forense agraria". Para ello, invocamos lo que al respecto señala el investigador Jaime del Arenal Fenocho en el Diccionario Jurídico Mexicano elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, al señalar que: "Por práctica forense ha de entenderse la parte ejecutiva, no teórica, del derecho procesal o de los procedimientos".

Si estamos de acuerdo en el anterior concepto, luego entonces, se puede afirmar que "la práctica forense agraria es aquella parte ejecutiva del derecho procesal o de los procedimientos agrarios".

Con igual finalidad es procedente invocar al insigne Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, autor de la obra ampliamente conocida "Proceso, Autocomposición y Autodefensa", cuando hace referencia a las mutaciones que a partir de 1868 (fecha del libro de Bülow) se operan en el estudio del derecho procesal, al señalar que "los procesalistas hacen teoría del derecho procesal, incluso acerca del procedimiento, y rompen sus amarras respecto de la práctica forense, que tanto gravitó sobre aquél".

Como puede apreciarse de las citas anteriores, y por las razones expresadas en la última de ellas, la práctica forense a través del tiempo y entendida como cumplimiento de la

formación teórica de los estudiosos, fue perdiendo importancia y en la actualidad desde un punto de vista docente, se ha empezado a sustituir por materias denominadas "clínicas procesales", que buscan igual finalidad, proporcionar al estudiante del derecho los aspectos prácticos de su profesión.

Una vez precisado el tema a desarrollar, y conforme al propósito del presente trabajo, nos parece importante significar la autonomía del Derecho Agrario, ampliamente aceptada, porque tiene principios generales propios y líneas directivas particulares, ya que se trata de una materia especial, extensa y compleja, según palabras del jurista italiano Georgio De Semo, recogidas en la obra "Derecho Agrario" del conocido investigador y autor de varias obras sobre esta materia, Mario Ruiz Massieu. De igual opinión son otros connotados juristas mexicanos especialistas en el conocimiento de esta área del Derecho Social, como Marta Chávez Padrón, Lucio Mendieta y Núñez, Antonio Luna Arroyo y Raúl Lemus García.

En congruencia con la naturaleza del derecho sustantivo debe aplicarse el Derecho Procesal Agrario y sería un error pretender aplicar de manera ortodoxa, todos los principios generales que sustentan la doctrina del Derecho Procesal porque se correría el riesgo, por causa de un excesivo formalismo, de que el Estado mexicano no cumpla con el noble propósito previsto en el artículo 27 fracción XIX de nuestra Constitución Política, de lograr la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, que además, motivó la creación de los Tribunales Agrarios.

Para sustentar la afirmación de que el "Proceso Agrario" debe ser congruente con los fines perseguidos por el Derecho Social Agrario, estimo adecuado citar otra vez al ilustre

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo cuando trata, en su obra precedentemente invocada, la Función y Finalidad del proceso, donde explica los diferentes tipos de ellos y se refiere a él en los términos siguientes: "es el instrumento previsto como normal por el Estado para la solución de toda clase de conflictos jurídicos. Pero no todos los litigios se someten, en país alguno, a un mismo modelo procesal, sino que razones más o menos fundadas o artificiales han originado diferentes tipos de proceso. Bueno será aclarar 'que cuando hablamos de tipos de proceso no nos referimos a diferencias secundarias de forma (diversa duración de un plazo, sustitución del emplazamiento por una citación, desarrollo oral o escrito del debate, etcétera), sino de divergencias esenciales en la estructura, en la finalidad o en el contenido. Es decir, que lejos de confundir, contraponemos tipos de proceso y formas de procedimiento, hasta el punto de que éste podría ser el mismo o muy semejante respecto de procesos de muy distinta índole, y viceversa, un mismo tipo procesal desenvolverse conforme a procedimientos diversos".

2. ANTECEDENTES

Antes de entrar al tema central de nuestra exposición, y con el propósito de tener un parámetro de referencia, es conveniente analizar brevemente, cómo era la jurisdicción agraria antes de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.

Como sabemos, la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915 se dispuso por razones históricas y políticas, que el proceso de reforma agraria lo llevaron a cabo las autoridades administrativas, en lo referente a la sustanciación de los procedimientos regulados, y congruente con lo anterior que

la máxima autoridad agraria con el Titular del Ejecutivo Federal.

En este orden de ideas, desde un punto de vista formal, no puede afirmarse que existiera una auténtica jurisdicción agraria, no obstante ello, la connotada autora en la materia Marta Chávez Padrón, en su conocida obra intitulada "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", desarrolla ampliamente el estudio de los procedimientos que regulaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, estimando como verdaderos juicios, aquellos procedimientos relativos a restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros, conflictos por límites comunales y privaciones y nuevas adjudicaciones, y con carácter declarativo, los referentes a inafectabilidades, y reconocimiento y titulación de bienes comunales, pasando por los de tipo administrativo, tales como expropiaciones, fusión, división, permutas y parcelamientos, para arribar a los de simple trámite, como las sucesiones.

Al referirse a "La Magistratura Agraria", entre otros autores, cita al ilustre jurisconsulto Hugo Alsina, quien señaló: "En principio la jurisdicción está atribuida al Poder Judicial, pero ya se ha visto que la separación de poderes no es absoluta, y así como ciertos actos de los jueces suponen la concurrencia de facultades administrativas y legislativas, también el poder ejecutivo y el parlamento ejercen en algunos casos, actos de jurisdicción. De aquí la distinción que luego examinaremos, entre jurisdicción judicial y administrativa, según el órgano a quien esté atribuida".

El mismo autor citado, afirmó: "El acto administrativo es actividad técnica, mientras que el acto jurisdiccional es actividad jurídica. En el acto jurisdiccional se resuelve la cuestión de saber qué regla de Derecho es aplicable a un caso

concreto y cuáles son las consecuencias que derivan de su desconocimiento. En el acto administrativo, por el contrario, la cuestión de Derecho es un medio, porque la actividad administrativa está regulada por la Ley, pero no constituye su fin. De ello, resultan las siguientes consecuencias fundamentales: el acto de jurisdicción no es voluntario, desde que el Juez procede de oficio, lo que da autoridad de cosa juzgada a sus decisiones, aunque el Juez sea en caso el poder administrador, pero con las reservas que la ley establezca en este último supuesto; por lo contrario, el acto administrativo es espontáneo y puede en cualquier momento ser dejado sin efecto, aunque quien lo ejecute sea un funcionario del Poder Judicial, con iguales reservas en este caso”.

La invocación de las ideas de tan ilustre autor, en el exhaustivo y profundo estudio, tenían el propósito de sustentar la magistratura agraria por autoridades administrativas, a quienes la maestra Chávez Padrón consideraba como tribunales especializados.

Con el nacimiento de los Tribunales Agrarios, además de cumplirse con una añeja petición expresada en el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, para la creación de “Tribunales Especializados”, se resuelve de manera definitiva la contradicción teórica motivada por la jurisdicción agraria que ejercieran las autoridades administrativas que dio origen a brillantes investigaciones jurídicas.

Vertidos los comentarios y antecedentes, pasaremos a desarrollar aspectos prácticos de interés, circunscritos al tema que nos ocupa, “La Nueva Práctica Forense Agraria originada por la Reforma Procesal Agraria Mexicana”, dado el cambio y las modificaciones sufridas por el artículo 27 constitucional y su nueva Ley Reglamentaria en materia

agraria, que originan un sistema integral de procuración e impartición de justicia, realizada esta última, por verdaderos órganos jurisdiccionales, que entre otras cosas, disminuye la posibilidad de injusticia que el sistema anterior propiciaba, debido a que la autoridad administrativa que ejercía la jurisdicción en materia agraria, asumía el doble carácter de juez y parte.

3. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO AGRARIO

Por la propia naturaleza y fin que persigue el derecho sustantivo agrario, materializado en la justicia social, el juicio agrario debe ajustarse a los principios de legalidad, igualdad real entre las partes, defensa material, oralidad, inmediación, concentración y celeridad, y además en cuanto a la sentencia se refiere, al de la verdad real o histórica, para que se emita a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino a la luz de la sana crítica, apreciando los hechos y los documentos en conciencia.

Al acatarse estos principios, el procedimiento del juicio agrario se vuelve excluyente de formalidades excesivas, incidentes y recursos intraprocesales, tal y como lo ha manifestado en diferentes foros el C. Dr. Gonzalo Armienta Calderón, Magistrado del Tribunal Superior Agrario.

De la lectura de algunos dispositivos jurídicos contenidos en el título décimo, de la Ley Agraria vigente, como el 178 segundo párrafo y 189 entre otros, se puede afirmar, por lo menos desde un punto de vista teórico, que el nuevo proceso agrario se ajusta a dichos principios.

Como prueba de ello, el único recurso que contempla la Ley Agraria es el regulado en los artículos 189 al 200, rela-

tivo al recurso de revisión que procede contra la sentencia de los Tribunales Agrarios que resuelven en primera instancia, cuestiones relacionadas con los límites de tierras entre los sujetos agrarios, considerados éstos colectiva o individualmente; la restitución de tierras ejidales o comunales; o la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

4. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LAS PARTES EN SUS PLANTEAMIENTOS DE DERECHO

De primordial importancia estimamos el comentar tres aspectos referentes a las disposiciones preliminares que regula el capítulo primero, del título décimo, intitulado De la Justicia Agraria, del nuevo ordenamiento jurídico en materia agraria.

El primero, referente a la obligación impuesta legalmente a los Tribunales para suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros, dispuesta por el artículo 164, sustentada en el principio de la Defensa Material, a cargo del Juez de la causa, que con toda honestidad sea dicha desde nuestra perspectiva personal, estimamos, y en esto espero estar equivocado, que en muy pocas ocasiones se ha dado cumplimiento a lo normativamente dispuesto.

La experiencia que tenemos al respecto, nos dice que contrario al principio de lealtad y probidad que debe regir en el Juez, algunos magistrados, por fortuna los menos, aplican su amplio conocimiento en otras ramas del derecho, para tratar de encontrar alguna causa, supuestamente fundada,

para rechazar algunas demandas planteadas ante sus magistraturas, sobre todo cuando se trata de asuntos muy conflictivos, con el obvio propósito de transferir su responsabilidad, irrenunciable, de resolver conforme a derecho, las controversias agrarias, evitando con ello la obligación que tienen de impartir justicia.

5. DILIGENCIAS PRECAUTORIAS

El segundo comentario, se refiere a la normatividad regulada en el numeral 166 que le otorga atribución a los Tribunales Agrarios para proveer las diligencias precautorias necesarias a fin de proteger a los interesados, y además, acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiera afectarlos en tanto se resuelve en definitiva. Esta suspensión, por virtud de las reformas y adiciones de la Ley Agraria publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1993, se regula aplicando en lo conducente lo dispuesto en el libro primero, título segundo, capítulo III de la Ley de Amparo, que anteriormente de manera errónea disponía su regulación invocando lo dispuesto en el libro primero, título sexto, capítulo II del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esta disposición legal se ha pretendido aplicar, desde nuestro punto de vista equivocadamente, a los actos que realiza la Procuraduría Agraria, concretamente cuando los lleva a cabo en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 del ordenamiento jurídico que rige esta materia, en los supuestos en que el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, se niegan a convocar a asamblea, y en cumplimiento de la voluntad de la ley, la Institución se encuentra obligada a convocar al máximo órgano de decisión de los núcleos agrarios, situación que, en nuestra opinión, no implica ningún acto de

autoridad, en razón de que cuando se celebran asambleas en estos términos, la Procuraduría Agraria una vez que convoca, sólo constata la legalidad del procedimiento y la integración legal de la asistencia calificada, pero en nada influye en las decisiones que se tomen, ni mucho menos tiene la atribución, al igual que ninguna otra autoridad administrativa, de sancionar la validez de los acuerdos que se tomen en ella.

Por ello, es importante tomar en consideración, el criterio institucional de que, la Procuraduría Agraria no tiene el carácter de autoridad por carecer de las cualidades necesarias para ser considerada como tal, argumentación que se ha sostenido en las diversas ocasiones que ha sido necesario, criterio que a la vez, ha sido aceptado por los tribunales competentes del Poder Judicial Federal, en la mayoría de los casos.

La anterior afirmación se sustenta en la naturaleza jurídica de la Institución y desde luego en la jurisprudencia, dado que la Procuraduría Agraria, no está dotada de la competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los sujetos agrarios y mucho menos para imponer a éstos sus determinaciones.

6. SUPLETORIEDAD EXPRESA DE LA LEY

El tercer aspecto es el relativo a la supletoriedad expresa del Código Federal de Procedimientos Civiles, dispuesta por el artículo 167 de la Ley Agraria, cuando no exista disposición expresa de la propia ley, y sólo en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de ese título intitulado "De la Justicia Agraria", y que no se opongán directa o indirectamente.

A partir del establecimiento de la jurisdicción agraria mediante los tribunales especializados en la materia, nos hemos percatado que en la práctica, esta supletoriedad es invocada de manera excesiva, advirtiendo dos razones, a mi modo de ver infundadas, la primera, que las disposiciones que regulan el proceso agrario son muy limitadas y la segunda, que el conocimiento del Código Adjetivo Federal Civil es más amplio por parte de los magistrados, porque han tenido, la mayoría de ellos, la oportunidad de transitar en otros ámbitos donde se aplica la jurisdicción en materia civil.

7. LA DEMANDA

Acorde con la proscripción de formalidades excesivas en el proceso agrario, los artículos 170 y 178, reformados por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1993, regulan que tanto el actor como el demandado pueden presentar su demanda o la contestación de ésta respectivamente, por escrito o por simple comparecencia; en cuyo caso el Tribunal puede solicitar a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito en forma concisa, recayendo en la referida Institución la obligación de apegarse a los principios de objetividad e imparcialidad debidos.

De una sana interpretación de los dispositivos jurídicos mencionados precedentemente, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que es facultad discrecional de la Procuraduría Agraria, aunque esto suene extraño, por la impresión que se tiene de las funciones a cargo de la Institución, elaborar la demanda o en su caso la contestación, cuando los sujetos agrarios la quieran formular mediante simple comparecencia.

La afirmación anterior es el resultado de una interpretación exegética de los numerales invocados, porque disponen que el Tribunal solicitará a la Procuraduría que coadyuve en la formulación, sin establecer de modo imperativo la obligación de hacerlo. Bástenos mencionar únicamente, que por razones sustentadas en actuaciones previas respecto de una misma controversia en la que la Institución participó a través de la conciliación o el arbitraje, que no se pudo resolver satisfactoriamente, en algunas ocasiones sólo podrá prestar el servicio social consistente en la elaboración material de la demanda, pero no así forzosamente, el de la representación legal, por razones que posteriormente abordaremos en un epígrafe siguiente.

Por lo que se refiere a los emplazamientos y en razón de que es responsabilidad del órgano jurisdiccional competente el efectuarlos, conforme lo dispone la ley, sólo nos resta decir al respecto, que el artículo 133 fue reformado para tratar de resolver uno de los problemas más graves que se le presentaron en la práctica a los Tribunales Agrarios en materia de notificaciones, ya que impedían el ágil desarrollo del proceso agrario.

En relación a este tópico, corresponde a la Procuraduría Agraria en su caso, cuando esté patrocinando a alguna de las partes, vigilar que el emplazamiento, en el que tendrá que expresarse 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, se apegue a derecho, de lo contrario tendría que demandar su nulidad.

Por revestir primordial importancia en la Práctica Forense Agraria, dado que en la realidad el caso es muy común en el agro mexicano, vale la pena atender lo regulado por

el artículo 173 de la Ley Agraria en lo relativo tanto a la notificación personal como a las subsiguientes.

8. LA AUDIENCIA

Conforme lo dispone el artículo 178 del ordenamiento jurídico anteriormente mencionado, la contestación de la demanda se debe hacer a más tardar en la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a 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, según reza el artículo 170, segundo párrafo, de la propia ley.

Esta disposición propicia un planteamiento interesante, dado que según lo dispone el propio numeral en la audiencia se desahogarán las pruebas, esta situación presupone la obligación de ofrecerlas oportunamente en la propia demanda, para que a su vez, se puedan hacer del conocimiento del demandado y éste pueda defenderse, cumpliendo con ello con la garantía de la debida defensa.

Dadas las 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, según lo establecido por el penúltimo párrafo del artículo 170, de la ley en comento.

Otra cuestión interesante, desde la óptica de la práctica forense, es la que nos plantea la regulación del artículo 179

y que se traduce en el problema de la "doble representación", consiste en lo siguiente:

Dicho dispositivo jurídico señala que será optativo para las partes acudir al juicio agrario asesoradas, y en el caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento. La hipótesis de aparente conflictividad surte efectos cuando en el mismo supuesto la Procuraduría Agraria se encuentra patrocinando a una de las partes y la otra acude a juicio sin asesor.

La postura institucional para justificar la inconveniencia de prestar una doble representación legal en un mismo proceso, a las partes en litigio, se sustenta en el principio de la "Defensa Material" a cargo del Juez de la causa y en los siguientes razonamientos:

La Procuraduría Agraria tiene a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos agrarios que la propia normatividad en la materia señala, en particular la de los núcleos agrarios y sus integrantes, cuando entran en relación con terceros con motivo de asociaciones u otros actos jurídicos permitidos por la ley. En concreto, el problema surge cuando se suscitan controversias entre los propios sujetos agrarios anteriormente mencionados, por ello y acorde con los principios de legalidad e imparcialidad que sustentan la actuación de la Institución, el propio legislador dispuso en el artículo 136 fracción III, que ésta intervenga para que se resuelva por la vía conciliatoria o arbitral, cuando así lo soliciten las partes.

Si no se logra satisfactoriamente la conciliación o el arbitraje, y la controversia se traslada al órgano jurisdiccional competente, es lógico y natural que una de las partes no aceptará ser representado por la Institución, ya sea, por razón de que en alguno de los dos procedimientos anteriores se convenza que no le asiste la razón o por desconfianza de la actuación de los servidores públicos, a cuya carga estuvieron la sustanciación de los procedimientos referidos.

En tal supuesto, nos parece que la Procuraduría Agraria debe inducir la solución de la controversia por la vía contenciosa, y en ese caso, ofrecer la representación legal a una de las partes, o en su defecto, a ninguna de ellas.

En el segundo supuesto, las partes en litigio no quedarían desamparadas de asesoría legal, en virtud de que por disposición del artículo 64, último párrafo, de la Ley Agraria, los órganos jurisdiccionales especializados en la materia tienen la obligación de suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, cuando se trate de los sujetos agrarios a que se refiere el propio numeral, en concordancia con uno de los principios que rige el proceso agrario como el de "la defensa material".

En otro orden de ideas, congruente con los principios de oralidad, concentración, rapidez y publicidad en que debe sustentarse el proceso agrario, los artículos 180, adicionado con un párrafo segundo, por la reforma a la Ley Agraria del año pasado, 183 y 184, sancionan la incomparecencia y la confesión expresa, al establecer el primero de ellos, que si no estuviere presente el demandado y constare que fue debidamente emplazado, se continuará la audiencia y cuando se presente durante ella, se desarrollará ésta con su intervención según el estado en que se encuentre y no se le ad-

mitirá prueba sobre ninguna excepción, si no demuestra causa justificada. A su vez, el segundo párrafo adicionado, regula el supuesto de la confesión expresa, si se da ésta en todas sus partes y explicados sus efectos jurídicos por el Magistrado, y además cuando la confesión sea verosímil y esté apegada a derecho, por encontrarse apoyada en otros elementos de prueba, el Tribunal pronunciará sentencia de inmediato.

Por lo que se refiere a lo regulado en los artículos 183 y 184 sobre la audiencia y si no se hace presente el actor y sí el demandado, se hará acreedor el primero de una multa equivalente al monto de uno a diez días de salario mínimo de la zona de que se trate, y hasta en tanto no se pague la multa, no se emplazará de nuevo para el juicio. Si al inicio de la audiencia estuvieren ausentes tanto el actor como el demandado, se tendrá por no practicado el emplazamiento y podrá ordenarse de nuevo si el actor lo pidiere.

En términos generales el desarrollo propio de la Audiencia en cuanto a su procedimiento y requisitos, lo regula el artículo 185 de la ley y se apega a uno de los caracteres que debe sustentar el proceso agrario como lo es el "proceso por audiencia", relativo a que el Juez y las partes realizan, en conjunto el proceso, hasta el umbral de la sentencia, dado que dispone, que tanto el actor como el demandado en ese orden, expondrán oralmente sus pretensiones y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan ser oídos.

Desde luego que las partes pueden hacer ampliamente las preguntas que quieran, interrogar a los testigos y peritos y, presentar todas las pruebas que se puedan rendir.

De conformidad con el principio de "celeridad", mejor conocido como "de economía procesal", es en el acto mismo de la audiencia donde deberán hacerse valer todas las acciones y excepciones o defensas, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo expuesto resulta demostrada una excepción dilatoria, el Tribunal la debe declarar así y dar por terminada la audiencia.

Acorde con "el principio inquisitivo" del proceso consistente en asegurar la dirección del mismo y la actuación del impulso procesal e iniciativa probatoria al Juez de la causa, el Magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos.

Si el demandado no comparece o se rehusa a contestar las preguntas que se le hagan, el Tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la otra parte, salvo cuando se demuestre que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor.

Objeto de las reformas reiteradamente mencionadas, de julio del año pasado, lo es la fracción VI del artículo 185, por la que se les otorga fuerza de cosa juzgada a aquellos convenios que pongan fin a una controversia agraria, una vez calificados y en su caso, aprobados por el Tribunal Unitario competente, con lo que se incorpora el proceso agrario, la conciliación judicial para darle definitividad jurídica a los acuerdos de voluntades que ponen fin a una controversia.

Cuestión de suma trascendencia en la práctica forense agraria, constituye la adición del último párrafo de la fracción VI del artículo 185 que la Cámara de Senadores formu-

ló, para que no surta efecto jurídico alguno la audiencia, cuando no esté presidida por el Magistrado, garantizando con ello el cumplimiento irrestricto del principio de "inmediación", de la mayor importancia para que el proceso agrario cumpla cabalmente con el fin de resolver el litigio mediante una sentencia dictada a verdad sabida y debidamente motivada y fundada.

9. LAS PRUEBAS

Congruente con el carácter de "la Mayor Amplitud de la Prueba" en el proceso agrario, el artículo 186 la sujeta a las reglas de la sana crítica, o libre convicción fundada en la razón y experiencia.

En tal sentido, el Tribunal puede 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.

Es pertinente advertir, que la carga de la prueba les corresponde asumirla a las partes, respecto de los hechos constitutivos de sus pretensiones, así lo dispone el artículo 187, sin embargo, acorde con el "principio inquisitivo" que debe sustentar el proceso agrario, otorgándole facultades al Juez en materia probatoria, el Tribunal puede, si considera que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes; apremiar a las partes o a terceros para que exhiban las que tengan en su poder, para que comparezcan como testigos los terceros señalados

por las partes, si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlas.

Dada la importancia de la prueba, el artículo 188 de la Ley Agraria permite para el caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio más detallado por el Tribunal del conocimiento, citar a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término pueda exceder en ningún caso de veinte días contados a partir de la audiencia.

Vale la pena recordar, que la caducidad se encuentra contemplada en el artículo 190 y se produce por inactividad procesal o la falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses.

10. SENTENCIA Y EJECUCIÓN DE LA MISMA

Como ya se ha expresado anteriormente, por disposición del artículo 189 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 en conciencia, fundadas y motivadas; y acorde con lo que dispone la doctrina, con ella culmina el proceso, constituyendo la decisión jurisdiccional por excelencia, según palabras del connotado doctor García Ramírez tomadas de su obra magistral "Elementos de Derecho Procesal Agrario", que desarrolla doctrinalmente todos los conceptos que de alguna manera y desde la óptica de la Práctica Forense Agraria, se han mencionado.

En cuanto a la ejecución de las sentencias, también fue adicionado el artículo 191 por las reformas de 1993, como

producto de la práctica cotidiana, para hacer posible el atributo de plena jurisdicción de que se encuentran investidos los tribunales cuando exista alguna imposibilidad material o jurídica para cumplimentar cabalmente la resolución emitida, que por lo general se refieren a las acciones dotatorias de tierras de un núcleo de población, que a nuestro parecer son las más difíciles de llevar a cabo, previendo que en caso de inconformidad, de la parte que obtuvo sentencia favorable, se presentarán al actuario los alegatos correspondientes, los que asentará junto con las razones que impida la ejecución, en el acta circunstanciada que levante.

Queda a cargo del Tribunal del conocimiento, dentro de los quince días siguientes al levantamiento del acta de ejecución, dictar resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y aprobar el plano definitivo.

11. RECURSO DE REVISIÓN

Como ya se mencionó en el epígrafe "Principios que Rigen el Juicio Agrario", el procedimiento es excluyente de formalidades excesivas, incidentes y recursos intraprocesales, acorde con el principio de "celeridad" para que se tramite de la manera más concentrada posible, de ser posible en única instancia, como es el caso de los juicios agrarios sobre acciones dotatorias de tierras, con toda simplicidad, procurando la culminación del proceso, incluyendo la ejecución efectiva, en el menor lapso compatible con las garantías de la defensa en juicio. Es por ello que el único recurso que contempla la ley agraria, es el de revisión contra sentencias que resuelvan en primera instancia, cuestiones relacionadas con los límites de tierras entre los sujetos agrarios, la restitución de tierras ejidales, o comunales, y la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

12. REZAGO AGRARIO

El artículo tercero transitorio, tanto del Decreto que reformó y adicionó el artículo 27 constitucional en materia agraria, como su ley reglamentaria, regulan los requisitos y el procedimiento que deberán cumplirse en los expedientes que se encontraban en trámite, a la entrada en vigor del nuevo marco jurídico agrario, en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal y restitución, y reconocimiento y titulación de bienes comunales, en el primer plano.

Por lo que se refiere al segundo, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, regula el procedimiento de los demás asuntos de rezago que le compete conocer a los Tribunales Agrarios, que en general se refieren a privación de derechos y nuevas adjudicaciones, y conflictos por posesión de parcelas, disponiendo se turne a éstos, por la Comisión Agraria Mixta o Cuerpo Consultivo Agrario según corresponda, en el estado en que se encuentren a partir del momento de cuando aquellos entren en funciones.

En estos asuntos conocidos como de rezago agrario, la participación de la Procuraduría Agraria ante los Tribunales Agrarios, se concreta a coadyuvar con los sujetos agrarios para aportar elementos que sirvan de base y posibiliten la sentencia positiva, tratándose de juicios relativos a acciones dotatorias de tierras.

En la mayoría de estos casos, los grupos peticionarios de tierras, por razones obvias de que se ha disminuido la posibilidad de existencia de superficies mayores que las permitidas legalmente, que puedan ser afectados en términos de la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, se inconfor-

man con las sentencias emitidas por el Tribunal Superior Agrario y en algunas ocasiones, han solicitado nuestra representación legal para combatir las a través del juicio de amparo.

Lo mismo ha sucedido, en menor proporción, por la inconformidad manifestada respecto del incidente de ejecución de sentencias que resuelven este tipo de juicios agrarios.

Es interesante mencionar que el propio doctor García Ramírez, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario en su obra "Elementos de Derecho Procesal Agrario", anteriormente citada, clasifica a los asuntos que se conocen como de "rezago agrario", dentro de la competencia y procedimientos transitorios, en congruencia con la temporalidad que se llevará el resolverlos.

13. CONTRADICCIÓN DE TESIS

La actuación de la Procuraduría ante los Tribunales Agrarios no se limita a proporcionar el servicio de representación legal a los campesinos. También se han establecido relaciones de coordinación interinstitucional que han permitido coadyuvar en el propósito de alcanzar de manera integral una procuración e impartición de justicia expedita. Ejemplo de ello es la formulación de contradicción de tesis, denunciadas por el C. Procurador Agrario ante el Tribunal Superior Agrario, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9o. fracción IX del Reglamento Interior de esta Institución, y 10 del Reglamento Interior de los propios órganos jurisdiccionales. La primera corresponde a las tesis sustentadas por los Tribunales Unitarios Agrarios del Vigésimo Quinto Distrito, en San Luis Potosí, por una parte, y por la otra, los Quinto y Trigésimo Primer Distrito Agrarios con sede en

Chihuahua y Jalapa, respectivamente, relativas a que si los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer y resolver los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, instaurados por las Comisiones Agrarias Mixtas durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, que ya fue resuelta de manera afirmativa.

Otra contradicción de tesis se formuló con motivo de las sustentadas entre el Tribunal Unitario Agrario del Segundo Distrito con residencia en Mexicali, Baja California y la del Vigésimo Séptimo Distrito con residencia en Guasave, Sinaloa, relativas a si procede la reelección de los integrantes de los órganos de representación cuando éstos ejercieron su función bajo la vigencia de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y que pretenden volver a ejercer dicha función a través de alguna nueva elección, bajo la vigencia de la nueva Ley Agraria.

Al respecto, se considera interesante comentar en este foro que se ha detectado una contradicción de tesis sustentada por los Tribunales Colegiados del Vigésimo Tercer Distrito, con sede en la ciudad de Zacatecas, Zac., y el Segundo, del Segundo Circuito, con sede en la ciudad de Toluca, Edo. de México, que en síntesis se refieren al supuesto contemplado en el artículo 48 de la nueva Ley Agraria relativo a la prescripción positiva y en particular precisan a partir de qué momento debe empezar a correr el término para que opere la prescripción en materia agraria.

Las tesis se encuentran publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, la primera en el mes de octubre de 1993, en las páginas 462 y 463 y la segunda, en el mes de noviembre de ese mismo año en las páginas 398 y 399.

En virtud de ello, el C. doctor Arturo Warman, Procurador Agrario hizo del conocimiento del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal situación para que se actúe conforme a lo dispuesto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo y se resuelva la contradicción.

14. FACULTAD DE ATRACCIÓN

De igual forma, a petición de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Baja California, el propio Procurador Agrario solicitó al Tribunal Superior Agrario que ejercitara la facultad de atracción para que conociera de 11 expedientes promovidos en vías de jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Unitario Agrario del Segundo Distrito, con sede en Mexicali, por tratarse, en opinión del Ejido Nacionalista de Sánchez Taboada, de terrenos de uso común que por disposición de la propia ley gozan de protección especial, sobre los que pretenden regularizar su posesión diversos posesionarios, razón por la que se estimó que dichos expedientes revestían también características especiales que ameritan que el Tribunal Superior Agrario conozca sobre los mismos.

15. EXCITATIVA DE JUSTICIA

Por la importancia práctica que reviste y acorde con el principio de celeridad en el proceso y expedición de la justicia, el problema de la inactividad judicial se torna de primordial relevancia y para ello, se ha regulado en el artículo 21, primer párrafo, del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, reformado en julio de 1993, la Excitativa de Justicia, que tiene por objeto: "que el Tribunal Superior ordene a pedimento de parte legítima, que los magistrados cumplan con los requisitos procesales en los plazos y

términos que marca la ley, sea para dictar sentencia o formular proyecto de la misma, o para la sustanciación del procedimiento del juicio agrario”.

En caso de que no exista disposición legal, el Magistrado deberá contestar la promoción del interesado, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su presentación, sin que esto implique que se deba emitir resolución correspondiente dentro de dicho plazo.

La excitativa de justicia puede promoverse ante el Tribunal Unitario o ante el Tribunal Superior, mediante escrito en el que se señale el nombre del magistrado y la actuación omitida, así como los razonamientos en que se funde conforme a lo previsto en la fracción VII del artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

16. ACTUACIÓN DE OFICIO

De la mayor trascendencia para la Procuraduría Agraria es el tema del presente epígrafe dado que por disposición de la Ley Agraria en su artículo 135, al desarrollar sus funciones de servicio social tendiente a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, la Institución ejerce las atribuciones que le confiere la propia Ley y su Reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de dicha ley.

Las vías que utiliza la Institución para alcanzar el trascendente objetivo de defender los derechos y los intereses legítimos de los campesinos, son variadas y distintas. Lo puede hacer desde asumiendo el carácter de *ombudsman* mediante la expedición de recomendaciones a las autoridades que in-

cumplan las obligaciones a su cargo, obstaculicen los trámites realizados por ellos o desestimen sin fundamento sus peticiones, hasta poder investigar y denunciar ante la autoridad competente, en los casos en que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente; las faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios, y presunta violación a la legislación de la materia cometida por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

Pero es el caso que en muchas ocasiones, la única forma de combatir actos contrarios a la ley, la constituye el juicio agrario en los términos dispuestos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, particularmente en los asuntos a que se refiere la fracción VIII de dicho numeral, relativa a las nulidades resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias, que la mayoría de las veces, por razones de necesidad que se explican por sí solas, los sujetos agrarios celebran sin apego a derecho, y lógicamente no es de su interés el anularlos, tal es el caso por ejemplo, de las ventas ilegales de tierras ejidales o comunales, o los acuerdos tomados en asamblea en contravención a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula la materia, como podría ser, la reelección de los integrantes de los órganos de representación, que se encuentra proscrita por el artículo 39 de la Ley Agraria.

En este orden de ideas, en la práctica forense agraria, algunos magistrados de Tribunales Unitarios, con sustento en la facultad de autonomía de la que gozan, han aceptado las demandas que hemos formulado de manera oficiosa para

anular los efectos jurídicos de actos y contratos celebrados en contravención a lo dispuesto por la Ley Agraria.

Sin embargo, existen otros magistrados que acogiéndose a una de las instituciones clásicas que consagra la Doctrina del Derecho Procesal, argumentan, para no admitir las demandas, la falta de legitimación procesal, sin tomar en consideración el propio interés de la ley, o en todo caso, el principio general de derecho relativo a que la nulidad absoluta es de interés general y de orden público y cualquier sujeto la puede solicitar.

Sin intención de ahondar más en un tema sobradamente comentado por la doctrina, permítame traer a colación lo que afirma el jurisconsulto colombiano Devis Echandia cuando señala que "las cuestiones relativas al interés para obrar y de la legitimación (*legitimatío ad causam*) representan dificultades para la doctrina y para los efectos prácticos que de ellos pueden deducirse, pues todavía hoy la doctrina sigue confusa, contradictoria e indecisa", quien a su vez es invocado por el renombrado procesalista mexicano José Berra Bautista, al desarrollar el tema de la "Legitimación procesal" en el Diccionario Jurídico Mexicano auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para posteriormente, resumir su pensamiento de la siguiente manera: "la legitimación en la causa (como el interés de obrar) no es un presupuesto procesal, porque lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es, pues, cuestión sustancial. En este punto la doctrina es uniforme, se trata de un presupuesto sustancial o, mejor dicho, de un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo".

En congruencia, y para resolver jurídicamente la cuestión relativa a la actuación de oficio de la Procuraduría Agraria por la vía contenciosa, me permito invocar el principio de "realismo jurídico" consistente como su nombre lo indica, en que el proceso agrario deberá tomar en cuenta la realidad agraria y su complejidad, y a la vez proponer que, a través de la reforma legal correspondiente, se amplíe la legitimación para obrar en el proceso, comprendiendo la actuación de la Procuraduría Agraria en casos de interés social particularmente comprometido.

Como corolario de esta intervención y con el propósito de crear conciencia en aquellos estudiosos del derecho procesal que propugnan la "judicialización" del procedimiento agrario, sustentada en un excesivo formalismo, cabe invocar la opinión al respecto del jurista mexicano Cervantes Ahumada, citado a su vez, por el doctor Sergio García Ramírez, en su obra ya comentada, expresada en el estudio intitulado "Los Tribunales Agrarios (Necesidad de su creación)", al proponer que "el procedimiento ante los Tribunales no debería sujetarse a forma alguna: No se permitiría que los interesados fuesen asistidos por abogados o asesores y el tribunal tendría las más amplias facultades para allegarse las pruebas que estimase convenientes. Después de oír a las partes y recibidas las pruebas, se expediría una resolución sin más trámite y sin sujeción a formalidades específicas".

Para terminar, permítanme invocar las consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa que reformó el artículo 27 constitucional, presentada por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo, particularmente en el capítulo de Justicia Agraria, al señalar: "...debemos instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resol-

ver conflictos en el campo mexicano, que generan enfrentamientos y violencia entre poblados...”, para más adelante agregar: “...buscamos prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. Debemos reglamentar sobre lo esencial para acercar la justicia al campesino. La certeza en el análisis que hagan los Tribunales Agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria en el campo mexicano”.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Valdez Abascal, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y auto-defensa*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

García Ramírez, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Editorial Porrúa, México, 1993.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo VI.

Iniciativa de Ley Agraria, *Exposición de Motivos*, edición de la H. Cámara de Diputados LV Legislatura.

EMPRESA AGRARIA *

Doctor Adolfo GELSI BIDART **

SUMARIO: I. *Ocasión y propósito.* II. *Aproximación genérica.* III. *Las conclusiones.* IV. *Significación de la empresa en derecho rural.* VI. *Indicación sobre características de la empresa agraria.* VII *Futuro de la empresa agraria.*

I. OCASIÓN Y PROPÓSITO

1. Del 28 al 30 de septiembre de 1967 se realizaron en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo (Uruguay) las Quintas Jornadas de Derecho Comparado Uruguayo-Chilenas, que versaron sobre la empresa estudiada desde el punto de vista de ciencias sociales (sociología y economía) y de diferentes ramas del Derecho (Civil, Comercial, Penal, Administrativo y Laboral); el autor introdujo el tema de "empresa agraria" en la mesa de Derecho Civil, a falta de mesa especial, apoyándose en el comprensivo enfoque del Código Civil italiano.¹

* Este trabajo se presentó a la Segunda Reunión de la Liga Argentina de Derecho Agrario y Primer Congreso Inter-Americano de Derecho Agrario (Porto Alegre, octubre 1971).

** Director del Centro de Estudios de Derecho Rural.

¹ Una parte de los trabajos y las conclusiones de este evento, en el que participaron profesores chilenos y uruguayos, se publicó en la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Montevideo, 1968, núms. 3-4, págs. 263-518).

2. El presente trabajo procura sintetizar el informe producido en la oportunidad aludida con referencia, en lo pertinente, a las conclusiones que se votaron en las "Jornadas".

II. APROXIMACIÓN GENÉRICA

A) *Organización de actividades humanas para la elaboración de fines*

3. En un sentido amplísimo, empresa es un organización de la actividad humana orientada hacia la obtención de determinados fines. Aquí aparecen tres elementos constantes: 1) un fin (genérico) comprensivo, unificador (causa final); 2) de esfuerzos, i.e. actividades humanas diversas; 3) organizadas, ordenadas, orientadas, hacia aquellas metas o fines.

Subyacente a lo cual existe una indicación temporal: la empresa es, requiere, una cierta duración, un proceso temporal más o menos dilatado.

B) *Unidad estructurada-permanente*

4. Si damos un paso más, encontramos que empresa se toma habitualmente —encarada en su conjunto— no como algo a hacer o que se realiza sino como 4) unidad o todo estructurado 5) de manera estable o permanente, para la realización de fines que se concretan paulatinamente en metas variables.

Vale decir que aparece la empresa como factor permanente y activo en las relaciones humanas a las que se refiere.

Esto implica, por ende, vida interior (relaciones inter-empresa) y exterior de la empresa: hay relaciones entre los

integrantes, que se requieren para asegurar la existencia misma y la función de la empresa y otras que la misma mantiene, como un todo, actuante en el medio social.

C) *La empresa en el campo económico*

5. Es exacto señalar que no se agota el perfil de la empresa refiriéndose a ella como factor en el campo de la economía y que aún considerándola así quedan otros aspectos a subrayar en la misma (sociales, laborales, culturales, etcétera).

Pero no hay duda de que habitualmente, cuando se menciona a la empresa en el plano del derecho, es a la empresa económica a la que se hace referencia y la que requiere un número mayor de alusiones, como campo de relaciones jurídicas (v.gr. las laborales; las de carácter comercial, etc.), como complejo de hombres que necesita directa o indirectamente, por el Estado o por los propios interesados, algún género de reglamentación.

6. Desde el punto de vista, se considera a la empresa que realiza (o que consiste en la realización de) actividades en procura de fines avaluables económicamente. Por ende dichas actividades consistirán en: 1) obtención de bienes (con toda la posible gama de modificaciones de los mismos) separables, consecuencia, fruto, del trabajo humano y que pueden objetivarse, asumiendo propia individualidad; o bien en 2) la prestación de servicios que también tengan una correlación económica factible.

En consecuencia, lo esencial en la empresa, también en la económica, es la estructura —unidad totalizadora, organiza-

ción— de actividades humanas tendientes a la obtención de aquellos fines económicos.

7. Si hubiera que referirse a los elementos integrantes habría que mencionar como fundamentales (aunque resulte casi obvio el decirlo), los elementos personales, colocados en planos diversos, vale decir, integrando la organización de manera diferente, justamente en virtud de la misma y para posibilitarla: empresario y sus diversos colaboradores, realizando de manera conjunta y ordenada, las actividades que corresponden a la empresa.

Por otra parte, hay elementos materiales que en mayor o menor grado —el mínimo lo tiene la empresa de sólo prestación de servicios— se requieren para el cumplimiento de los fines empresariales.

A veces se trata de elementos dispares y dispersos, otras de un conjunto material estructurado y ordenado para el ejercicio de las actividades de la empresa, conjunto que en número singular o plural (una misma empresa puede contar con uno o varios) puede constituirse en la base, fundamento o asiento material de la empresa (establecimiento).

8. La empresa rural es considerada como tal, en el campo económico, por lo cual corresponderá señalar su significación, peculiaridades, características y previsible destino jurídico inmediato.

III. LAS CONCLUSIONES DE LAS QUINTAS JORNADAS CHILENO- URUGUAYAS (1967)

A) Comisiones "socio-económicas"

9. En las Jornadas citadas sorprendió especialmente a los cultores de las ramas jurídicas, las conclusiones de la "Comisión de Economía Política", hacia la cual se dirigían aquéllos para obtener un concepto, punto de partida para el Derecho y su reglamentación: 'La Ciencia Económica (sostuvo aquella comisión en el tema "El concepto económico de empresa") no posee, ni procura construir, un concepto único de empresa. Utiliza, en los distintos campos que abarca su horizonte teórico, variante marcadamente distintas en ese concepto, asignándoles un papel instrumental y un alcance parcial y relativo (1ª Conclusión); la 2ª Conclusión señala el particular interés "que dentro de los elementos constitutivos de la realidad empresarial, suscita para el economista, la figura del empresario".'

10. A su vez la "Comisión de Sociología" señaló que el tema "sociología de la empresa" es vasto y complejo y se relaciona "con los principios, factores sociales, políticos, económicos, jurídicos, culturales, que trasciende la primitiva concepción de aquella como unidad de producción económica exclusivamente. . ." (Considerando I).

B) Comisiones "jurídicas"

11. En las Comisiones Jurídicas, la de "Derecho Laboral" señaló que "el tema. . . de la empresa en el Derecho Laboral, constituye uno de los puntos claves de la actual evolución

de esta disciplina" (Considerando) y dijo en la 2ª Conclusión que "la empresa, desde el punto de vista laboral, ha de concebirse como una entidad o institución integrada por el organizador de la misma —el empresario— y los colaboradores de éste —los trabajadores— que para el logro de sus finalidades precisa de una organización colectiva". En esta rama, pues, la empresa se considera como un elemento fundamental, centro de relaciones laborales regido por normas, unas de "origen estatal" y otras "que proceden del ámbito profesional" (considerando *in fine*).

12. A su vez la "Comisión de Derecho Civil" (en cuyo marco se hizo este informe, *ut supra*) hizo un doble pronunciamiento de gran importancia, en nuestro concepto. Por una parte, la opinión ampliamente mayoritaria hizo constar su disentimiento con el punto de vista de "aquella parte de la doctrina que ve en la empresa un nuevo sujeto de derecho" (Conclusión 3ª); y más allá se reitera, todavía que "el concepto económico y sociológico de empresa, refiere a una realidad de hecho que desborda las nociones tradicionales del Derecho Civil y a la cual éste no alcanza a comprender ni reglar con ninguna de las estructuras nominadas que forman parte de su acervo institucional" (Conclusión I).

Por otra parte se señala la importancia que reviste "esta estructura de hecho" para el Derecho (Conclusión II): "el derecho contemporáneo" tiende a "reconocer la existencia de la empresa como una estructura real, susceptible de ser conceptuada y regulada por el ordenamiento jurídico... (Conclusión 4ª).

13. En resumen, las Comisiones Jurídicas:

a) reconocieron la importancia que para el orden jurídico tiene el hecho social y económico de la misma;

b) señalaron que no responde a ninguno de los conceptos jurídicos universalmente admitidos;

c) indicaron la necesidad de que las normas cada vez atiendan más a la empresa para su reglamentación;

d) de aspectos particulares de tal reglamentación se ocuparon las restantes Comisiones ("competencia y monopolios"; empresa de responsabilidad limitada"; "capitalización de la empresa"; "participación estatal en empresas" económicas).

IV. SIGNIFICACIÓN DE LA EMPRESA EN DERECHO RURAL

A) *La empresa, elemento indispensable*

14. El Derecho Rural, como toda rama del Derecho, está referido a determinada realidad humana, que la integra. Por una parte, el Derecho Rural es "para" tal realidad, se realiza para ordenarla u organizarla, cuando la regla es un *posterius* que procura imponérsele, puede ser también un *prius* (planificación agraria, *v.gr.*); es, fundamentalmente, elemento de esa misma realidad, pensada y estructurada en normas, surgiendo de las necesidades y conveniencias de la misma. Aun llegando al máximo grado de abstractismo y de normatividad, la norma para ser tal debe ser "realizable".

En ese plano, la empresa aparece como un protagonista necesario de la realidad y del Derecho Rural.

15. Tanto si se considera como criterio del Derecho Rural al "espacial" (zona "rural" o campesina, o del campo), pues entonces aquella aparece como actuante en el mismo,

como el centro en torno del cual se anudan las fundamentales relaciones agrarias.

Lo propio ocurre en el caso del criterio de la "explotación agraria", por cuanto ésta se desarrolla en base a empresas particulares y públicas o mixtas; para éstas existe la reglamentación legal, general o especializada y para las primeras no siempre existe legislación peculiar que tome en cuenta a la empresa como tal, pero en todo caso, directa o indirectamente, el Derecho Agrario alude y alcanza a la empresa.

16. Con mayor razón esto es claro si se considera al Derecho Rural como Derecho de la empresa agraria, criterio adoptado por el Código Civil italiano, aunque con alusión directa al empresario, vale decir al dirigente de empresa, más que a ésta como tal, siguiendo la orientación de considerar a esta rama jurídica, como rama relativa a personas y bienes rurales (así el Código Rural de 1875, en Uruguay, en sus artículos 1º a 5º). El Código Civil italiano en el Libro V ("Del Trabajo") trata en el Título II "Del trabajo en la empresa" y en el capítulo II del mismo, "De la empresa agraria". El artículo 2135 define al "empresario agrícola" como "el que ejercita una actividad dirigida (orientada) al cultivo del "fundo", a la silvicultura, a la ganadería y actividades conexas" (inc. 1º). "Se reputan conexas, las actividades dirigidas a la transformación de los productos agrícolas, cuando entran en el ejercicio normal de la agricultura" (inc. 2º).

B) *La empresa y los sectores del Derecho Rural*

17. Puede hablarse de la empresa como centro fundamental del Derecho Rural, en torno del cual girarían sus normas, incluso con prescindencia de su organización jurídica.

Naturalmente que sin perjuicio de lo que podrían llamarse los actos —jurídicos— rurales “accidentales”, los que se realizan por los que no participan permanentemente de la actividad rural, los que no pueden calificarse de “personas rurales”, según el Código Rural de 1875 (hoy derogado en esa parte). El artículo 2º del citado cuerpo de leyes establecía: “Persona rural es el dueño, arrendatario, poseedor o principal administrador de un establecimiento de campo, que reside habitualmente en él e igualmente sus dependientes o asalariados”.

De igual modo que, según algunos enfoques, el Derecho Comercial podría centrarse en torno a la figura del comerciante o de la empresa comercial (conf. Código Civil italiano, arts. 2188 y sigs.), lo cual no deja de lado la existencia de actos jurídicos comerciales (conf. art. 7º, Cód. de Com. uruguayo) realizados por quienes no revisten la calidad de comerciantes. En el Derecho Rural, por ejemplo podría recordarse la compraventa de un equino o de una vaca lechera, realizada por una persona no incorporada a la autoridad rural o la transferencia e inscripción en el Registro Genealógico de un perro de raza realizada por quien no es criador, ni compra y vende habitualmente tales animales; etcétera.

18. Cualquiera sea el criterio que se adopte para determinar la noción del Derecho Rural,² por ende, corresponde subrayar la importancia de la empresa agraria en el mismo, sea que las normas se refieren directamente a ella o por la irradiación que en todos sus sectores ejerce.

² Nos remitimos a Gelsi, “Noción de Derecho Rural”, separata de Rivista di Diritto Agrario, ed. Giuffré, Milán, 1963, pp. 1-63.

V. PECULIARIDAD JURÍDICA DE LA EMPRESA AGRARIA

A) *Factor socio-económico*

19. Refiriéndonos a lo indicado en nuestra aproximación genérica a la empresa (*supra* I), debe significarse que por empresa agraria se entiende la que actúa en el campo económico, vale decir, que tanto en su finalidad como en el tipo de actividades que desarrolla, el trabajo empresarial se orienta en el sentido de producir elementos avaluables económicamente, ya se trate de bienes o de servicios.

Claro está que con referencia a un determinado sector de la actividad económica (*infra* VI) el agrario o rural, pero siempre en la medida en que éste tiene un significado de producción económica.

B) *El problema de la tierra*

28. La importancia fundamental de la tierra en la empresa agraria, para la cual es 1) asiento como para todas y 2) factor productivo primordial, se traduce en el plano jurídico en algunas peculiaridades, que dan a la discusión sobre tenencia de la tierra ("reforma agraria") un alcance no meramente técnico, sino básicamente político.

En el sentido tradicional de los términos, la tierra integra uno de los "elementos" del Estado (espacio, territorio) y, por ende, en ella confluyen y coexisten el *jus domini* o *dominium* y el *jus imperii* o *imperium*, cualquiera sea el titular de aquél, vale decir, ya se trate de un sujeto particular o público.

Aquí radica el fondo jurídico de la mayor parte de los problemas que se plantean cada vez que se trata de modificar las estructuras agrarias; en poco o en mucho se pone en juego una porción del Estado y, en consecuencia, se presenta el terreno propicio para el combate de ideologías y de concepciones generales del ordenamiento político.

21. Desde otro punto de vista, la tierra en cada país plantea una limitación muy precisa del mencionado factor para todas las empresas que lo requieran. Limitaciones del total que se reflejan en cada caso, según el país o la zona (*v.gr.* Uruguay, al Sud o al Norte del Río Negro): lo que es mini o latifundio en un Estado o en una región, no lo es en otro.

Añadiendo que el destino de explotación agraria hace igualmente variar la necesidad de tierra y también el modo de realizarla: la mecanización de la agricultura y la utilización de fertilizantes y otros medios para aumentar la productividad del suelo, influyen, a veces de manera opuesta, en la necesidad de brazos y en la limitación (la 2ª) o la ampliación (la 1ª) de la extensión territorial requerida.

22. Vale decir, pues, que lo que permanece firme y esencial es la tierra como factor productivo. Su limitación en cada empresa, varía según:

- a) la orientación político-económica;
- b) la disponibilidad;
- c) la población agraria;
- d) el destino del predio;
- e) los elementos de que se dispone para el trabajo y, por ende, lo que pueden abarcar, con lo cual a veces la carestía y el alcance del medio impone su utilización en una gran

extensión y trae como consecuencia, o la gran empresa estatal o particular, o la asistencia mutua cooperaria;

f) por medios de fertilizar el suelo (aguas, abonos), etcétera.

C) *Empresa y propiedad*

23. Otro de los aspectos a subrayar en la empresa agraria, que puede indicarse para toda empresa pero que en ésta se acentúa en virtud de la presencia dominante del factor tierra, es la posible y efectiva separación entre la titularidad del dominio y la de la empresa. Ocurre, igualmente, en otras empresas que tienen su asiento en fincas arrendadas o en usufructo o simplemente concedidas, pero la significación económica suele ser claramente favorable a los otros elementos —capital de giro, organización, personal— con respecto al elemento material, asiento de la empresa.

En el plano de lo agrario, la separación se muestra nítidamente. Puede darse en relación a todos los elementos materiales de la empresa, por ejemplo: aparcería de ganado (lo que suele denominarse, también, "capitalización ganadera"), arrendamiento de elementos mecánicos (sembradora, trilladora, tractores, etcétera), utilización cooperaria de reproductores o de máquinas, etcétera.

24. Donde mejor queda de relieve y cobra significación es, justamente, en el plano de la tierra. Por ejemplo: el Estado da en enfiteusis la tierra al empresario; o éste accede a la misma por vía de arrendamiento o de usufructo, o de autorización, o de concesión; la empresa cooperativa actúa en el conjunto de las parcelas de los socios-cooperativistas;

la empresa estatal toma la tierra de los particulares; y así sucesivamente.

Esto da a la empresa agraria un gran dinamismo, al separarla de la forzosa titularidad del dominio fundiario, reconociendo —lo que ha costado algunos decenios— la especificidad técnica del plano empresarial.

Claro que también plantea problemas, que deberían resolverse, según el enfoque de la mejor explotación agraria, en cuanto alcanza el interés general-nacional, para todo país y máxime para países de fondo económico rural como la República Oriental del Uruguay e internacional, en el plano de la campaña mundial contra el hambre. Cualquiera sea la orientación política que se adopta, parece indudable, desde el punto de vista del Derecho Agrario, que lo fundamental a tomar en cuenta es la más adecuada explotación de la tierra.

D) *Empresa agraria y planificación*

25. Lo cual plantea en el centro mismo del Derecho Rural, algunos problemas jurídicamente mayores:

1º ¿El problema de la tierra "cultivable" ha de encararse caso por caso o según una política general del Estado? La Segunda Asamblea del Instituto de Derecho Agrario ha dado, en nuestro entender, una respuesta muy clara en el sentido de la exigencia de la planificación; se podrá disentir en cuanto al modo de la planificación, pero no nos parece, en la relativo a la necesidad de la misma en el mundo de hoy.³

³ Ver "Istituto di Diritto Agrario Internazionale e omparato", "Atti della seconda assemblea", Milán, ed. Giufré, 1963, con las diversas posiciones sobre planificación, más o menos rígida; más o menos nacionalizada, socializada o dando su intervención adecuada a la iniciativa de las empresas, en el marco del interés general.

26. 2º En el caso de plantearse la pugna empresarial (es decir, por realizar la empresa agraria) entre el propietario de la tierra y el empresario afincado en la misma, pero que no es su titular, ¿debe referirse siempre al primero? Esta es la solución que, en determinadas condiciones, establece la ley 12.100 de 27 de abril de 1954 —Arrendamientos Rurales— en nuestro país, en base a una dilatada experiencia, en general desfavorable al cuidado de la tierra por parte de los arrendatarios.

Sin embargo, ésta en parte es aplicable también a los propietarios y, en todo caso, parece que en la actualidad deberían exigirse además, otras seguridades desde el punto de vista de la explotación técnica de la tierra —ajustarse a un plan, asistencia técnica, etc.—. Aquí también ha de insistirse en la “funcionalidad social” de los derechos y de su ejercicio. Esto es lo que se aplica cuando el Estado concede tierras o las da en enfiteusis o cuando los pequeños propietarios se unen en empresa cooperativa, sea de producción, sea de prestación de servicios.

27. 3º ¿Cuál es el sistema empresarial más adecuado: el particular; el particular orientado; el cooperativo; el público; el mixto? Si bien en este aspecto la preocupación política suele imponer una solución, o, al menos, una solución predominante, pensamos que en un régimen racional de libertades compatible con el interés común, las soluciones podrían orientarse en este sentido:

a) Planificación general, en cuanto a destinos de explotación. *V.gr.* qué no conviene plantar; qué especie pecuarias o agrícolas son adecuadas al lugar; superficies a destinar a tal o cual explotación; etcétera.

b) *Idem* en cuanto a asistencia técnica y crediticia, para mejorar la producción más favorable.

c) Posibilidad de pluralidad de soluciones en cuanto a las empresas, no sólo por el problema de la libertad sino, además, por el de la eficacia y de la inventiva en la empresa y en la producción.

d) Educación para las formas asociativas, combinando el consejo con la experiencia.

e) Existencia de experiencias-pilotos, que combinan las técnicas mejores con los modos de organización empresarial más adecuados al país (disponibilidad de tierras, de medios económicos, de personas preparadas, etcétera).

E) *Los sectores del Derecho y la empresa agraria*

28. En uno de los sectores del Derecho donde, tal vez más claramente aparece la relatividad de la distinción entre el Derecho Público y el Privado es en materia agraria, desprendida del Derecho Civil y, por ende, del núcleo privatista fundamental; pero que, desde el comienzo, ha requerido de las normas del Derecho Público para su configuración.

29. Basta pensar en las servidumbres públicas, *v.gr.* en materia de caminos, que imponen la colaboración jurídicamente forzosa, entre los empresarios, sea en beneficio mutuo, sea de terceros. O en las empresas agrarias de Derecho Público, *v.gr.* en las Colonias fundadas por el Instituto Nacional de Colonización. O en la intervención del Estado cada vez más constante e importante en materia de comercialización de productos; en el fomento de especies pecuarias o de cultivos especiales; en la fijación de precios oficiales para los diferentes productos; sin contar con todo lo relativo a la planificación. Esta última puede efectuarse de manera más

o menos orgánica y unificada, pero no puede negarse que incluso en nuestro país se da la planificación:

a) Directa e integral, por parte del Instituto Nacional de Colonización en las colonias que orienta.

b) Indirecta y parcial, por parte del Ministerio de Ganadería y Agricultura al fijar precios de productos generales o diferenciales; del Banco de la República Oriental del Uruguay, al establecer las líneas de crédito para productores; de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, con los planos individualizados de explotación agraria; etcétera.⁴

30. En otro plano se puede pensar, en las posibilidades de que la empresa agraria sea regida por estructuras jurídicas tomadas del Derecho Comercial, como puede ser la sociedad anónima o la sociedad de responsabilidad limitada, si bien la separación entre el Derecho Mercantil y el Derecho Agrario y, en parte, las preocupaciones arriba indicadas (*supra* V. B), llevan, sea a eliminar estas posibilidades, sea a limitarlas, *v.gr.*, estableciendo la necesidad de que las acciones sean nominativas, para que se pueda conocer al titular real, más allá de la ficción jurídica, del derecho "empresarial" o del dominio de la tierra.

VI. INDICACIÓN SOBRE CARACTERÍSTICAS DE LA EMPRESA AGRARIA

31. Según lo indicado, podrían señalarse algunas características constantes de la empresa agraria, sin perjuicio de las peculiaridades que asuma en cada uno de tales elementos

⁴ Véase sobre esto, en los "Atti della 2ª Asamblea", nuestra contribución: Gelsi, "Planificación (y Reforma) Agraria (desde el punto de vista de algunos países latinoamericanos)", t. I, pp. 795-931; para el Uruguay, t. I, pp. 901-917.

y, particularmente, en la ordenación jurídica y en la relación con el dominio de los elementos materiales que utiliza.

A) *Localización territorial*

32. Lo que se dijo sobre la tierra señala cómo la empresa rural está necesariamente localizada en una zona del país, la zona rural o el campo. Una fábrica puede estar en la urbe o en campaña, pero sólo en ésta puede darse una empresa rural, dado que requiere a la tierra, en una importante proporción, como factor productivo.

Debe añadirse que la empresa agraria típica, es la que se encuentra unida indisolublemente a la tierra, sin perjuicio de que *lato sensu* pueda hablarse de empresas agrarias, que también realizan su tarea sobre y en base a la tierra, pero que no están conectadas con alguna en particular.

33. El empresario de "trabajos rurales" (siembra, cosecha, esquila, yerra, etcétera), puede poner sus servicios organizados a disposición de otras empresas que los necesiten. Aquella empresa no tiene "su" propia tierra, sea cual fuere el título por el cual accede a la misma, pero en todo caso trabaja "en" la tierra, aunque sea de otras empresas. De otro modo: ninguna empresa agraria es tal, sino en la medida en que trabaja en uno o varios terrenos determinables, aunque su determinación no siempre sea posible de antemano.

B) *Elementos materiales-naturales*

34. Para ser tal, la empresa rural requiere, indispensablemente, la utilización de elementos materiales vinculados a la naturaleza, factores, si se quiere, primarios, sin perjuicio de las modificaciones y mejoras que pueda aportarle el trabajo del hombre.

La empresa agraria es siempre la empresa de vegetales y/o animales, con lo cual, unos y otros constituyen el objeto de la actividad de la empresa (empresa agrícola, pecuaria o en ambos destinos) y el resultado de la misma (productos agrarios, "frutos del país").

El destino, pues, de la empresa agraria, es una de las diversas explotaciones agrícolas, o varias al propio tiempo, consistente en la obtención de productos naturales de la tierra (vegetal) o de los animales que con ellos se crían.

35. Siempre se da algún elemento de trabajo humano indispensable. El mínimo es el de recolección u obtención de los referidos productos: solamente este (caza, recolección de frutos silvestres) o, a medida que progresa la industria agraria, su intervención en todas las etapas del proceso que culmina en los referidos elementos productivos.

La industria va adelantando como tal, en la medida en que se incorpora más trabajo humano a la producción natural y, por ende, se modifica más ésta (rapidez de crecimiento, mejora del producto, volumen de los resultados, etcétera).

C) *Elementos organizativos*

36. El elemento organizativo, puede decirse que es la manifestación más clara de la rectoría que los hombres tienen en cualquier empresa. Hay allí un plan de disposición de los diferentes medios con que se cuenta; una ordenación de las personas que actúan, según la jerarquización de sus respectivas funciones y una disposición de los medios materiales existentes, con una finalidad económica determinada.

Para la empresa agraria ello supondrá, por ende:

a) Elemento humano. Establecer cuáles son las personas que trabajarán en la empresa y qué jerarquía existirá entre las mismas: dirección general; dirección parcial; trabajador dependiente.

b) Fijación de la o las explotaciones que habrán de realizarse, destino agropecuario: pecuaria vacuna, ovina o de ambos; agricultura forrajera; agricultura cerealera; forestación; lechería; fruticultura, etcétera, con todas las variantes y combinaciones posibles.

c) Determinación del tipo de explotación: extensiva o intensiva; exclusivas o separadas o bien complementarias; vinculadas o no a una explotación fabril; etcétera.

d) Selección de los elementos materiales que han de utilizarse, lo cual variará, igualmente, según que la empresa sea integral o bien se dedique exclusivamente a un tipo de actividad de las que correspondan a la empresa agraria. En rigor podrá hablarse de empresa parcial o secundaria o al servicio de otras empresas.

La primera, requiere indispensablemente de la unidad de explotación con delimitación territorial; el "fundo", que es la tierra y otros elementos organizados, dispuestos, formando unidad productiva material; concreción, exteriorización unida, material, de la empresa. Es el establecimiento agrario, que según el Código Rural es "toda propiedad inmueble que, situada fuera de los ejidos y, en su falta, de los arrabales de las ciudades, villas o pueblos, se destine o pueda destinarse a la cría, mejora o engorde de ganado o al cultivo de la tierra" (art. 283).

En rigor, por tanto, la empresa rural siempre está relacionada con el establecimiento agrario, por lo que determina

la ley y porque, aún las que no se establecen en torno al mismo (empresas de servicios rurales) en definitiva se verifican para él.

Cada empresa agraria puede ser titular de uno o más establecimientos, cada uno de los cuales es una unidad fundiaria (de tierra) productiva, organizada e integrada con variados elementos naturales y artificiales (maquinaria, *v.gr.*) para una o más explotaciones vegetales o animales o ambas.

Aun las empresas que denominamos secundarias o parciales, vale decir, las que no tienen establecimiento propio, pues realizan sus actividades de producción en uno o más establecimientos rurales.

e) Estructura jurídica que adopta. La empresa para actuar en el ordenamiento jurídico, requiere una organización jurídica propia. Tanto si se habla de una empresa individual o colectiva, especialmente en el segundo caso, en que podrían utilizarse las diferentes estructuras jurídicas que permitan tener acceso a los bienes naturales necesarios y reunir las personas que han de regular y organizar el conjunto en unidad, capaz de realizar actos jurídicos.

Desde ese punto de vista, puede afirmarse que la empresa como realidad asociativa (personas), económica (bienes materiales), aunque necesita de alguna estructura jurídica, trasciende en rigor a todas ellas y podría continuarse a pesar de su cambio.

Todavía debe recordarse que son diferentes, sin perjuicio de que pueda requerirse un conjunto definido de las mismas, la estructura de la empresa como tal (es una sociedad anónima, una aparcería, una cooperativa, etcétera) y las que

requiera para alcanzar determinados bienes. Por ejemplo: una empresa de explotación pecuaria puede tener como titular a una sola persona o a una sociedad civil o comercial y a su vez el titular de la empresa puede ser arrendatario de la tierra y aparcero tomador del ganado.

VII. FUTURO DE LA EMPRESA AGRARIA

A) *La empresa protagonista*

37. En rigor el futuro de la economía y del derecho agrario, se encuentran en la empresa rural, en cuanto una y otros suponen la actividad de producción que a su vez requiere un centro impulsor o motor que unifique y ordene los diferentes elementos indispensables para aquélla.

Cualquiera sean los cambios políticos y sociales, la empresa agraria resulta, así, imprescindible. Puede variar su dimensión, la unidad o pluralidad de los establecimientos que abarque, la titularidad de los bienes que incluya, etcétera, pero siempre se requieren empresas-unidad organizada de personas y bienes que utilizando el factor tierra y los restantes factores humanos y materiales, efectúen una explotación de elementos naturales vinculados a aquélla.

B) *Progreso e interrelación*

38. El futuro de la empresa agraria está vinculado con la utilización mejor de la tierra y con la máxima que pueda darse del trabajo humano, incorporándolo a la misma y a los elementos naturales —vegetales y animales— que en ella pueden desarrollarse. De tal modo que su desenvolvimiento radica en la posible inversión de la relación entre el valor puro de la tierra y el de los demás elementos utilizados en la empresa.

En segundo lugar, encarado en el conjunto de la vida económica del país o del funcionamiento de su orden jurídico, en la medida en que pueda servir de base o punto de partida para otras empresas que se apoyen en ella, industriales y comerciales, especialmente las primeras de transformación o de manufactura.

C) *El factor asociativo*

39. Desde el punto de vista social (y jurídico) la empresa agraria se asienta en elementos asociativos internos, pluralidad indispensable de elementos personales que, tanto por las actividades a realizar como por la zona en que se efectúan, requieren esa conexión intensa de tareas y actuaciones.

En lo externo, también se da esa necesidad de colaboración entre las diferentes empresas agrarias y, en general, entre las personas que conviven en el campo, creando una clase de actividad común y de servicio (servidumbres, trabajos personales de común, asistencia para el combate contra las plagas, etcétera), que no es tan normal o, al menos, no de tanta importancia, en las actividades que se desarrollan en las zonas urbanas.

LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

Dr. Jorge J. GÓMEZ DE SILVA CANO
Magistrado del Tribunal Unitario
Agrario

SUMARIO: Introducción. I. Los Tribunales Unitarios Agrarios. Integración. Atribuciones y competencia. De la itinerancia de los Tribunales. Del rezago y las nuevas demandas. II. El juicio agrario. Los sujetos del juicio. De las etapas. Del emplazamiento. III. De la audiencia. La asesoría legal, De la comparecencia de las partes. Del desarrollo de la audiencia. De las excepciones. De las pruebas. De los alegatos y la concertación. De la sentencia. De los recursos contra las sentencias.

INTRODUCCIÓN

Esta exposición se refiere al tema de los Tribunales Unitarios Agrarios, la cual se compone de dos partes. En primer término se realiza un análisis de la naturaleza jurídica de estos órganos de justicia especializada, su estructura, integración y funcionamiento, con énfasis en sus atribuciones, facultades y competencia.

En segundo lugar se aborda lo relativo al proceso judicial agrario, con enfoque en el juicio agrario, destacando su objeto y fases de su desahogo que lo caracterizan. Dentro de

este renglón se estudian los elementos constitutivos del juicio agrario, entre éstos los sujetos del proceso, las etapas del procedimiento judicial agrario, desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia y su ejecución.

A través de esta revisión, se pretende dar una visión general de la naturaleza de los tribunales unitarios agrarios, que permita conocer, con base en experiencias obtenidas de la práctica profesional, la forma en que han venido operando a partir de su establecimiento en la legislación mexicana y su puesta en funciones, así como los resultados obtenidos en sus gestiones. Asimismo, se pretende proporcionar una imagen del funcionamiento cotidiano de estos órganos de justicia, como reflejo de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones agrarias puestas en marcha a partir de 1992.

I. LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

La justicia agraria, ha sido un viejo anhelo de los campesinos mexicanos, que inspirara la lucha por la tierra como vehículo para alcanzar el bienestar de la familia rural, y para establecer una relación más equitativa entre los sectores de la sociedad, garantizando los derechos del hombre de campo sobre la tierra y sus frutos. Esta aspiración que alimentó durante los últimos 77 años el proceso de reforma agraria llevado a cabo en nuestro país, identificado a través de diversas acciones de reparto, se concretiza en la institución de los Tribunales Agrarios, como órganos encargados de su administración y en la regulación del juicio agrario, como vía legítima para su consolidación.

Para garantizar la impartición de la justicia y, sobre todo, para dar definitividad a las soluciones planteadas a los conflictos agrarios, se incorporó al texto constitucional el establecimiento de los tribunales agrarios, como órganos fe-

derales dotados de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos, y para resolver con apego a la Ley y de manera expedita, los asuntos relativos a la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como las controversias que se susciten en torno a ella o relativas a sus límites.

Este propósito quedó plasmado en el texto de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, como resultado de las reformas publicadas el 6 de enero de 1992, y en el 1º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada el 26 de febrero del mismo año.

Integración

El artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, señala respecto de la estructura de los Tribunales Agrarios, que éstos están integrados por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. La sede del Tribunal Superior Agrario está en el Distrito Federal, en tanto que las de los tribunales unitarios, en los distritos de justicia agraria establecidos por acuerdo del Tribunal Superior, en todo el territorio nacional.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 3º de la propia Ley Orgánica, el Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco Magistrados numerarios y un Supernumerario. Cada tribunal agrario está a cargo de un magistrado numerario, contándose además con cinco magistrados supernumerarios, que cubren las ausencias por permisos o licencias de los numerarios y realizan otras tareas de apoyo al Tribunal Superior.

A la fecha existen 34 distritos de justicia agraria, estando pendiente de publicarse el acuerdo de constitución del

tribunal unitario agrario del distrito 35, con sede en Ciudad Obregón, Sonora, que próximamente comenzará a funcionar en esa importante región agropecuaria del Norte del País.

Sobre el nombramiento de los magistrados agrarios, tanto los del Tribunal Superior como los de los unitarios, son designados por la Cámara de Senadores, o por la Comisión Permanente, en los recesos de aquella, a propuesta del Presidente de la República, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 constitucional.

Los tribunales unitarios han sido dotados de una estructura orgánica mínima, que les permite atender la demanda de trabajo, la que se adecúa conforme a los volúmenes de expedientes integrados y a los juicios agrarios instaurados.

Auxilian al magistrado agrario los secretarios, éstos son de dos clases, los de acuerdos y los de estudio y cuenta. Los secretarios de acuerdos son los responsables en materia administrativa de los tribunales unitarios, y en cuanto a sus tareas éstas están señaladas particularmente en el artículo 22 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, siendo las más importantes las siguientes: dar cuenta diaria de promociones y correspondencia; autorizar despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y resoluciones; asentar en los expedientes las certificaciones y razones dispuestas por la ley; dar fe de las actuaciones en que intervengan; asistir a las diligencias de desahogo de pruebas; expedir las copias certificadas que se soliciten; mantener los expedientes debidamente foliados, rubricados y sellados; guardar en el secreto del tribunal las actuaciones y documentos dispuestos por la ley; formular el inventario de expedientes; poner a la vista de los interesados los expedientes en que sean parte; devolver a los interesados las constancias de autos que soliciten y

corresponda; practicar notificaciones en el tribunal o fuera de él cuando se requiera, y ordenar y vigilar el despacho de los asuntos y correspondencia del tribunal.

Los secretarios de estudio y cuenta, por su parte, son los encargados de elaborar los proyectos de acuerdos y resoluciones, que son sometidos a la aprobación del magistrado, previo análisis de los expedientes que se les remiten para el efecto, cuya custodia se les encomienda. Para cumplir este cometido se ajustarán a los lineamientos que directamente reciban de los magistrados. Además, cuando así lo determine el Tribunal Superior, podrán fungir como Secretarios de Acuerdos en funciones, auxiliando a los magistrados en el desahogo de las actuaciones judiciales que lo requieran.

Además el tribunal cuenta con actuarios, los que tienen la responsabilidad de practicar las notificaciones y diligencias ordenadas por los tribunales, llevando al efecto un libro en que anoten dichas actuaciones.

Adicionalmente los tribunales cuentan con jefes de unidad de asuntos jurídicos, que tienen a su cargo la tramitación de juicios de amparo y el desahogo de consultas sobre materias jurídicas distintas a la agraria, que formulen el magistrado o los secretarios y actuarios del tribunal. Se dispone además de un jefe de control de procesos, a quien corresponde llevar el registro estadístico de las actuaciones judiciales, así como la verificación de las diligencias desahogadas por los actuarios, el control del estado de trámite de los expedientes, el turno a los secretarios de estudio y cuenta, todo ello en auxilio del magistrado y del secretario de acuerdos; de esta área dependen la unidad de cómputo con que se ha dotado a cada tribunal unitario.

También se cuenta con un jefe de audiencia campesina, que asesora a los campesinos en la consulta de expedientes en los que son parte, explicando los alcances de los acuerdos y otras actuaciones integradas a los mismos, e informando sobre los estados de trámite de dichos expedientes; un oficial de partes, que lleva el registro de la correspondencia y promociones presentadas y despachadas; así como una unidad de apoyo administrativo, para el manejo de las cuestiones relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros. Desde luego, el tribunal está dotado del personal de apoyo secretarial necesario para el desahogo de sus tareas, y en algunos casos se cuenta con el apoyo de peritos.

Atribuciones y competencia

Sobre la competencia de los tribunales unitarios agrarios, es importante remitirse, en primer término, a la definición del concepto, que involucra la necesaria capacidad del juzgador, en este caso, el magistrado del tribunal agrario correspondiente, para conocer y resolver la controversia presentada ante su jurisdicción. Ello implica que ésta esté sustentada en la ley, que lo faculta precisamente para conocer el motivo del litigio y resolver, conforme a derecho, lo que proceda.

La competencia, en relación con los tribunales agrarios, desde el punto de vista de la materia, se centra en el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, como lo contempla el numeral 163 de la propia Ley. De acuerdo con ésta, los tribunales agrarios son incompetentes para resolver sobre asuntos que correspondan a otras materias, y, en consecuencia, a otras autoridades jurisdiccionales.

La competencia territorial de los tribunales unitarios agrarios abarca el ámbito jurisdiccional del distrito de justicia agraria, previamente establecido por el Pleno del Tribunal Superior. Lo anterior adquiere relevancia en los casos de entidades federativas en que existen dos o tres distritos judiciales agrarios. Para garantizar el respeto al ámbito territorial de competencia, se sanciona con nulidad, como en el caso de la competencia por materia, las actuaciones judiciales realizadas por el órgano incompetente.

Si bien, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que se revisa más adelante, se establecen las facultades de los tribunales unitarios, en la propia Ley Agraria se señalan casos de competencia específica de estos tribunales agrarios que en su conjunto, constituyen el marco de jurisdicción por materia de estos órganos.

De acuerdo con la Ley Agraria, los Tribunales Unitarios Agrarios, están facultados para:

- Reconocer la calidad de vecindado. (13)
- Reconocer la calidad de ejidatario. (16)
- Resolver las controversias de derechos sucesorios y proveer la venta por subasta de los bienes agrarios si los herederos no se pusieren de acuerdo (18) o si no existieran sucesores. (19)
- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por los núcleos agrarios o por los ejidatarios. (45)
- De la procedencia de hacer efectiva la garantía sobre tierras ejidales, por falta de cumplimiento de obligaciones contraídas. (46)
- De la adquisición de derechos sobre una parcela por sus poseedores, en los casos de prescripción. (20 y 48)

- De la restitución de tierras ejidales y comunales. (49)
- De los casos de impugnación a las asignaciones de tierras hechas por la asamblea de ejidatarios. (61)
- De la acreditación de los derechos parcelarios. (78)
- Del pago de indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales o comunales. (96)
- De la reversión parcial o total de los bienes expropiados cuando se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto relativo o hayan transcurrido cinco años sin que se cumpliera la causa de utilidad pública. (97)
- Del reconocimiento del régimen comunal, que puede darse por: acción de restitución, jurisdicción voluntaria, o por resolución judicial derivada de una controversia. (98)
- De las controversias por resoluciones de la Secretaría de la Reforma Agraria en materia de terrenos nacionales. (160)

Y en general para atender todo lo relativo a la justicia agraria. (163 a 200)

Por su parte el artículo tercero transitorio de la misma Ley Agraria previno que los asuntos que se refieran a dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, y creación de nuevos centros de población, y los de restitución, y de reconocimiento y titulación de bienes comunales, se turnarían a los Tribunales Agrarios en estado de resolución.

Al respecto el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala que los asuntos relativos a dotación y ampliación, nuevos centros de población, comprendidos en el numeral comentado serán competencia del Tribunal Superior Agrario (fracción II), en tanto que los de restitución, y reconocimiento y titulación de bienes comunales, lo serán de los tribunales unitarios (fracción I).

Igualmente el tercero transitorio de la Ley Agraria establece que la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consul-

tivo Agrario turnarán a los Tribunales Agrarios los demás asuntos agrarios que les corresponda conocer, en el estado en que se encuentren. El quinto transitorio de la Ley Orgánica precisa que los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encontraren en trámite al entrar en vigor las nuevas disposiciones legales, se remitirán a los tribunales unitarios para su resolución.

Aunque este tema se orienta, como se asentó previamente, a los tribunales unitarios agrarios, es importante señalar que el Tribunal Superior Agrario es competente para conocer y resolver sobre el recurso de revisión de las sentencias dictadas por los propios tribunales unitarios y que se refieran a conflictos por límites de tierras ejidales y comunales; restitución de tierras pertenecientes a núcleos de población ejidales y comunales; nulidad de resoluciones de autoridades agrarias, conflictos de competencia entre tribunales unitarios; establecimiento de jurisprudencia; impedimentos, excusas de los magistrados agrarios y de las excitativas de justicia, todo ello en relación con los tribunales unitarios.

En el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se señala la competencia de los tribunales unitarios por razón del territorio, facultándolos para conocer y resolver de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción; es decir, constriñe su actuación al área de jurisdicción determinada por el Tribunal Superior para el distrito judicial agrario correspondiente.

El mismo dispositivo establece la competencia por materia, enumerando los casos respectivos en sus 14 fracciones, a saber:

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

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

— Del reconocimiento del régimen comunal (III).

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

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

— De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población (VI).

— De controversias relativas a la sucesión de los derechos ejidales y comunales (VII).

— De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias (VIII).

— De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pe-

queños propietarios, avocados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas (IX).

— De los negocios de jurisdicción voluntaria (X).

— De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria (XI).

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

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

— De los demás asuntos que determinen las leyes (XIV).

De la itinerancia de los Tribunales

La necesidad de acercar la tarea de impartición de la justicia agraria a los campesinos, motivó la incorporación de un mecanismo ágil de despacho de los asuntos, mediante el desplazamiento temporal de los integrantes del tribunal unitario agrario a las regiones o municipios de mayor incidencia de asuntos, desarrollando programas autorizados previamente por el Tribunal Superior Agrario.

Durante la itinerancia, el tribunal formalmente constituido, atiende todos los aspectos de la administración de justicia, desde la recepción de promociones, hasta el desahogo de audiencias procesales, incluyendo la preparación y desahogo de pruebas. Se limita el alcance de su actuación, al

prohibirle al magistrado itinerante dictar sentencia fuera de su sede.

El doctor Sergio García Ramírez, en su obra *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, recuerda la existencia de los tribunales itinerantes o "andariegos, como el de la Acordada", y señala que "hoy la justicia itinerante reaparece en la justicia agraria", y precisa, que no como "una modificación de la competencia territorial", sino como "una manera de ejercerla", ya que aclara "el tribunal itinerante actúa dentro de su propio ámbito de competencia territorial, pero se desempeña fuera de su sede o de su residencia".

La justicia itinerante acerca el órgano de justicia a los justiciables; a través de ella los magistrados de los tribunales unitarios agrarios distribuyen la atención de los diversos asuntos que tiene que conocer dentro del ámbito jurisdiccional que les corresponde, elaborando un programa semestral, en el que se establecen los expedientes que han de ser desahogados, señalando los poblados beneficiados y las actuaciones judiciales a desarrollar. Todo ello, dentro de un programa calendarizado al que se le da la publicidad debida para que los interesados tengan conocimiento de las fechas en que el tribunal se instalará en las diferentes regiones que se visitan, permitiendo a la vez que otras personas puedan acercarse al órgano de justicia a presentar nuevas promociones e inciten la atención del tribunal hacia nuevos casos.

Para llevar a cabo el programa de itinerancia, el magistrado agrario se hace acompañar del secretario de acuerdos que dé fe de sus actuaciones, así como de otros servidores del tribunal que se requieran, según el tipo de actividades por desahogar, como son los actuarios o peritos, por ejemplo. Para el desarrollo del programa, se coordinan acciones con dependencias e instituciones de los Gobiernos Federal, Es-

tatal y Municipal, así como de organizaciones del sector social y privado, para la instalación del Tribunal en las sedes temporales y para que se apoyen las funciones jurisdiccionales.

Merced a la justicia itinerante, se permite que el justiciable tenga mayor acceso al órgano de justicia, gracias a ello, se resuelven problemas de lejanía de las poblaciones campesinas a las sedes de los tribunales, se abaten los gastos de los campesinos por cuestiones de transporte, tanto de las partes en los procesos, como también de los testigos y peritos aportados por los mismos, facilitando, además, la atención de asuntos que, regionalmente, se vinculan, lo que proporciona un mayor conocimiento al juzgador de las condiciones de vida, usos y costumbres de los hombres del campo, que influyen notoriamente en el discernimiento de los diferentes casos que son sometidos a su consideración.

Del rezago y las nuevas demandas

Una vez que ha sido analizada la estructura y competencia de los tribunales unitarios resulta importante analizar los primeros resultados estadísticos de su actuación. Al entrar en funciones los tribunales unitarios agrarios, a partir de agosto de 1992, se puso en práctica un mecanismo de transmisión de expedientes que se encontraban en proceso de integración por las autoridades agrarias que tenían a su cargo, conforme a las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la sustanciación de los mismos y la resolución correspondiente, éstas eran la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario.

Concluida la recepción de dichos expedientes se procedió a su radicación y a la notificación, a los interesados, de los

juicios agrarios que se habían instaurado, informando a éstos de la nueva autoridad jurisdiccional responsable de su resolución.

Simultáneamente con el conjunto de los expedientes que se encontraban en trámite al entrar en vigor las reformas que modificaron el marco legal para el campo, se comenzaron a recibir demandas relacionadas directamente con la nueva legislación. Aquellos se sustentaron en las disposiciones de los transitorios tercero del Decreto de Reformas al artículo 27 constitucional publicado el 6 de enero de 1992, tercero de la Ley Agraria y cuarto fracción I y quinto de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Por su parte, los nuevos juicios agrarios se fundamentaron en lo dispuesto en los artículos 163, 164, 170, 178 y demás relativos de la Ley Agraria y 1o. y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En los primeros dos años de su operación, los tribunales unitarios agrarios recibieron 11,802 expedientes procedentes del denominado rezago agrario. De éstos, el 78% correspondió a acciones tramitadas ante las Comisiones Agrarias Mixtas y relativas a juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, reconocimiento de derechos agrarios, controversias parcelarias y sucesorias, y conflictos de nulidad de actos y documentos que se oponían a las leyes agrarias, principalmente; el 8% se refería a expedientes que se encontraban en el Cuerpo Consultivo Agrario, relativos a inconformidades en contra de resoluciones de las comisiones agrarias mixtas, así como a acciones de restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales; también juicios de pérdida de derechos agrarios del núcleo a las tierras y acomodo de campesinos, o bien, de reconocimiento de derechos agrarios. El restante,

14%, estaba compuesto por expedientes derivados de otras autoridades, principalmente del Poder Judicial, relativos a diversas acciones agrarias en vía de reposición de procedimientos o de cumplimentación de ejecutorias.

En relación con los nuevos procedimientos instaurados a la luz de las nuevas disposiciones legales en materia agraria, éstos ascendieron a 12,524 juicios agrarios, referentes, principalmente, a juicios sucesorios, conflictos parcelarios, impugnación de acuerdos de asamblea, conflictos de límites y acciones restitutorias.

De los 24,326 expedientes derivados de las dos fuentes comentadas, el 60% se resolvió durante el periodo de los dos años a que nos hemos referido, en su mayoría, con sentencias definitivas, cerca de 500 mediante convenios concertados durante el proceso judicial, y el resto por otras resoluciones de los tribunales.

II. EL JUICIO AGRARIO

Una vez determinadas cuáles son las facultades y atribuciones que se derivan de la competencia de los tribunales agrarios, debe procederse al estudio de los aspectos más relevantes del juicio agrario, que como ya se estableció, es la vía en que deben resolverse las controversias relativas a la aplicación de la nueva legislación agraria.

El juicio agrario debe entenderse como la instancia de que disponen los campesinos para dirimir sus controversias. Esto es, es la vía de carácter jurisdiccional, mediante la cual los ejidos y comunidades, como personas morales, al igual que los ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados, como personas físicas, promueven la solución de sus proble-

mas de tipo legal, relacionados con sus derechos agrarios, individuales o colectivos.

Los sujetos del juicio

El juicio agrario implica necesariamente, el establecimiento de relaciones jurídicas entre diversas personas, las que se desarrollan a través de diferentes actos y situaciones procesales, reguladas por la norma procedimental y orientadas hacia la resolución que emite la autoridad jurisdiccional, y que pone fin a la controversia que las vincula.

Esta relación jurídica que tiene lugar entre las personas que ventilan un litigio ante el órgano de justicia, conduce al conocimiento de las partes en el proceso judicial agrario, que son, fundamentalmente, el actor, el demandado y el tribunal agrario. La doctrina procesal nos enseña que el concepto de parte debe ser enfocado desde dos puntos de vista, a saber, el formal y el material. De acuerdo con Carnelutti, la parte en sentido formal, la constituyen aquellos sujetos que no son titulares de los intereses en controversia, pero que tienen el derecho de actuar en juicio, en tanto que la parte en sentido material, la forman quienes, siendo titulares de los intereses que conforman la controversia, son además quienes tienen el derecho procesal de actuar en juicio.

Por su parte, la jurisprudencia nos señala que el concepto de parte en el proceso no debe entenderse como referido a las personas que intervienen en él, sino a la posición que guardan en el mismo. Así, la parte actora es la que inicia un procedimiento para exigir una prestación a cargo del demandado, en tanto que éste, siendo sujeto pasivo en la relación, es quien recibe el impacto de la acción que se ejercita en su contra. En la tesis que se revisa se señala que es parte tan-

to el que demanda en nombre propio o en cuyo nombre se demanda una actuación de ley, como aquel frente al cual dicha actuación es demandada.

La misma tesis del Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito (consultable en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo VII, mayo, pág. 243, A. R. 137/89), señala que "en relación con el concepto de parte, es necesario distinguir con claridad el sujeto de litigio y el sujeto de la acción; el primero es la persona respecto de la cual se hace el juicio, y el segundo es la persona que hace el juicio o concurre a hacerlo. En el sujeto de litigio recaen las consecuencias del juicio, mientras que no sucede otro tanto con el sujeto de la acción. El concepto de parte debe atribuirse en primer término y fundamentalmente al sujeto de litigio, y secundariamente al sujeto de la acción, pero en los dos casos la palabra parte tiene un significado diverso, que surge del contraste entre la función pasiva de quien soporta el proceso y la activa de quien lo hace". Y concluye, "para evitar confusiones debe distinguirse claramente la parte en sentido formal y la parte en sentido material y el sujeto de la acción es parte en sentido formal".

El análisis del concepto de parte nos conduce a la cuestión de la legitimación, debiendo distinguir la legitimación *ad procesum* de la legitimación *ad causam*. Para ello, recurrimos a la jurisprudencia, la que nos indica que estas son situaciones jurídicas distintas, pues en tanto que "la primera se identifica con la falta de personalidad o capacidad en el actor, se encuentra referida a un presupuesto procesal, necesario para el ejercicio del derecho de acción que pretenda hacer valer quien se encuentra facultado para actuar en el proceso como actor, demandado o tercero; la falta de personalidad se refiere a la capacidad, potestad o facultad de

una persona física o moral, para comparecer en juicio a nombre o en representación de otra persona, ..por lo que si no se acredita tener personalidad, *legitimatio ad procesam*, ello impide el nacimiento del ejercicio del derecho de acción deducido en el juicio; es decir, la falta de dicho requisito procesal puede ser examinado oficiosamente por el juez de la instancia... , o bien, opuesta como excepción por el demandado... en cuyo caso, por tratarse de una acción dilatoria que no tiende a destruir la acción ejercitada, sino que retarda su curso, y además de previo y especial pronunciamiento, puede resolverse en cualquier momento, sea dentro del procedimiento o en la sentencia; en cambio, la legitimación activa en la causa es un elemento esencial de la acción que presupone o implica la necesidad de que la demanda sea presentada por quien tenga la titularidad del derecho que se cuestiona, esto es, que la acción sea entablada por aquella persona que la ley considera como particularmente idónea para estimar en el caso concreto la función jurisdiccional; por tanto, tal cuestión no puede resolverse en el procedimiento, sino únicamente en la sentencia, por tratarse de una cuestión de fondo, perentoria... ; si la parte demandada niega el derecho que hace valer la parte actora, por considerar aquella que ésta no es la titular del derecho litigioso, resulta inconcuso que se trata de una excepción perentoria y no dilatoria que tiende a excluir la acción deducida en el juicio, por lo que tal cuestión debe examinarse en la sentencia que se llegue a pronunciar en el juicio". (Semanao Judicial de la Federación, séptima época, vol. 199, p. 99, A. R. 289/85, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil de Primer Circuito).

El doctor Sergio García Ramírez, en su obra "Elementos de Derecho Procesal Agrario", nos recuerda que el derecho de esta naturaleza ha creado sus propias categorías subje-

tivas que recogen y clasifican el universo de las personas con obligaciones y derechos sustantivos a la luz de las leyes de esta especie. En efecto, los núcleos de población son parte fundamental en los procesos agrarios, tanto como actora o como demandada, esto es, los ejidos y comunidades; así lo dispone la fracción XIX reformada del artículo 27 constitucional, que instituye los tribunales encargados de la administración de la justicia agraria. No es ocioso señalar que la representación de los ejidos y comunidades en el proceso judicial agrario respectivo recae en los órganos de representación, conformados por el comisariado ejidal o el comisariado de bienes comunales, según el caso, y en los términos de lo señalado en los artículos 32 y 99 fracción II de la Ley Agraria.

Respecto a la representación de los núcleos agrarios y conforme a lo dispuesto en los artículos mencionados para que se les tenga por presentes, deben concurrir al juicio los tres miembros propietarios del órgano que los representa, por mandato de ley, pues, como órgano colegiado requiere para sus funciones de la participación de sus tres miembros, Presidente, Secretario y Tesorero, salvo disposición expresa en contrario establecida en el reglamento interior del ejido o en el estatuto de la comunidad. En este sentido también se ha pronunciado la jurisprudencia, en la que se exige la concurrencia de los tres miembros componentes del comisariado para poder acreditar su legitimación en la promoción del amparo.

También pueden tener legitimación procesal activa o pasiva en el juicio agrario, los integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos de los núcleos en proceso de formación, que también deben actuar en forma colegiada.

Las autoridades agrarias pueden fungir como parte pasiva, entendiéndose por éstas a la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y, en algunos casos, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuando se demande la nulidad de una resolución que altere, modifique o extinga un derecho o determine la existencia de una obligación. También puede ser actor en un juicio agrario el Fideicomiso de Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y como contraparte, la dependencia o institución en cuyo favor se hubieren expropiado las tierras ejidales o comunales, vinculadas con la acción de reversión que intentare dicho organismo ante los tribunales agrarios.

A nivel individual, pueden ser parte en el juicio, activa o pasiva, los ejidatarios, entendidos conforme al artículo 12 de la Ley Agraria, como los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales y los comuneros, cuando demanden o sean demandados, respecto de actos de otros sujetos del derecho agrario en general, o bien, cuando se encuentren en controversia con otros ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados, o bien, con los órganos de representación del núcleo agrario, o cuando se involucre un conflicto sobre la tenencia de la tierra ejidal o comunal.

Tienen también legitimación procesal los presuntos ejidatarios o comuneros, cuando demanden el reconocimiento de sus derechos agrarios en lo individual, o reclamen el del ejido o comunidad que integran. Tienen este carácter los sucesores de ejidatarios o comuneros, que son parte en los juicios agrarios en los que se ventile la sucesión de derechos agrarios de un titular fallecido. También los vecindados cuando confronten controversias con otros ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados o con los órganos de representación de los núcleos o con la Procuraduría Agraria.

Los pequeños propietarios y los jornaleros agrícolas tienen legitimación procesal activa en los casos de controversias por omisiones en que hubiera incurrido la Procuraduría Agraria, y los primeros pueden ser demandados en los conflictos por límites con ejidos o comunidades, en juicios restitutorios o derivados de contratos de aprovechamiento de tierras ejidales o comunales. Los posesionarios de terrenos ejidales pueden ser actores o demandados en los juicios agrarios en los casos de controversia entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados. También los posesionarios de terrenos nacionales pueden ser actores, respecto de resoluciones dictadas por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Pueden ser demandados la Procuraduría Agraria en el caso de omisiones que perjudiquen los derechos de los individuos, como se establece en la fracción IX del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; así también, el Registro Agrario Nacional, cuando se impugne un acto registral o la negativa de este organismo a verificarlo.

Son sujetos también del juicio agrario las sociedades y asociaciones cuando se ventile un conflicto por límites, respecto de tierras ejidales o comunales.

Por otro lado, pueden ser parte formal en los procedimientos jurisdiccionales agrarios, aquellos que intervienen en éstos en su calidad de asesores, testigos, peritos, fedatarios, etcétera.

De las etapas

El juicio agrario, como otros, se inicia con la presentación de la demanda, que realiza el interesado o su representante

legal autorizado, ante el tribunal unitario agrario de su jurisdicción. Lo anterior implica que el órgano jurisdiccional requiere que el promovente haga valer su acción, pues no puede actuar oficiosamente.

La demanda debe presentarse por escrito y contener el nombre y domicilio del demandante y del o los demandados, y señalar lo que se demanda, acompañándose los elementos que acrediten el interés jurídico del que demanda, así como con las copias de traslado para cada uno de los demandados.

Una vez que la demanda ha sido recibida ante el órgano jurisdiccional, el artículo 181 de la Ley Agraria impone al magistrado la obligación de revisarla para determinar sobre su admisión y radicación, y si del examen que realice se advirtiere alguna irregularidad en la misma o la omisión de alguno de los requisitos establecidos en la Ley, deberá prevenir al promovente para que las subsane, concediéndole un plazo de ocho días para ello. El acuerdo relativo o auto de prevención debe notificarse con oportunidad al accionante, para no alargar innecesariamente el inicio del juicio agrario correspondiente.

Aunque no existe disposición expresa en la Ley Agraria, respecto de lo que procede en los casos en que no sea atendida la prevención dentro del término concedido para ello, puede aplicarse supletoriamente lo establecido en el artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, desechándose la demanda.

Con frecuencia, al momento de ser presentada la demanda ante los tribunales agrarios, se practica una revisión del escrito que la contiene y de los anexos con que se acompaña,

e invariablemente, en su caso, se informa al interesado de las circunstancias que pudieran originar la emisión de un auto de prevención, y se recomienda a los mismos subsanar la deficiencia y volver a presentar su promoción cuando estuviere debidamente integrada la documentación respectiva.

Sin embargo, es frecuente también que algunos litigantes, pese a la información que se les proporciona sobre las omisiones en que incurre en la presentación de su demanda, insisten en que se les reciba; procediendo, el tribunal a recibirla, para no violentar lo previsto en el artículo 80. constitucional, que garantiza el derecho de petición.

Es importante señalar al respecto que, en virtud de la naturaleza de los tribunales agrarios y dado el mandato contenido en el artículo 164 de la Ley Agraria, se reciben muchas demandas con evidentes grados de imperfección, pero que no afectan la procedencia de la acción que se intenta y permiten, además, su corrección dentro del procedimiento respectivo, cuidando, en todo caso, que las omisiones advertidas no contravengan las disposiciones legales o se afecten los derechos de terceros.

Todas las promociones presentadas ante los tribunales son detalladamente registradas en el libro de correspondencia que se lleva al efecto, y aquellas que ameritan su radicación son inscritas en el Libro de Gobierno, en el que se describen sistemáticamente las etapas procesales desde la presentación de la demanda hasta la ejecución de la sentencia y el archivo del expediente.

Radicada la demanda y fijada la fecha para la audiencia de ley, el tribunal procederá a emplazar al demandado, corriéndole traslado con copia de la demanda y de los elemen-

tos aportados con ella, a fin de que quede bien enterado del objeto de la demanda y esté en condiciones de contestarla y ofrecer las pruebas que a sus intereses convenga, lo que podrá hacer en cualquier momento a partir de la notificación o hasta la audiencia que se celebre, debiendo hacerlo por escrito.

El horario de los tribunales es de nueve de la mañana a cinco de la tarde, y en sus actuaciones y plazos, todos los días son hábiles; de ahí que los actuarios de los tribunales lleven a cabo diligencias en días que para otros órganos de justicia se consideran inhábiles, sin necesidad de acuerdo expreso para su habilitación.

Del emplazamiento

Recibida la demanda, el tribunal ordenará el emplazamiento del o los demandados, para que comparezcan a contestarla, estableciendo el artículo 170 de la Ley Agraria que dicha contestación podrá ser formulada a más tardar durante la audiencia que se señale al efecto. Por su parte, el artículo 178, complementando lo anterior, dispone que dicha contestación se podrá hacer por escrito o mediante la comparecencia del demandado, en cuyo caso se solicitará a la Procuraduría Agraria que formule el escrito respectivo, conteniendo la contestación de referencia, esto es que en todo caso la contestación deberá ser hecha por escrito, lo que modifica o aclara la disposición que establecía el segundo numeral citado, antes de ser reformado mediante decreto publicado el 9 de julio de 1993.

En el emplazamiento que se lleve a efecto deberá expresarse con claridad el nombre de quien demanda, la pretensión del demandante, el nombre del o los demandados, la

causa o motivo de la demanda, así como señalarse la hora, fecha y lugar para la celebración de la audiencia de ley, la cual, según el precepto que se comenta deberá celebrarse en un plazo no menor de cinco ni mayor de diez días, a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, debiendo en todo caso expresar que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas que no requieran preparación para ello.

En la práctica, al dictarse el auto de radicación derivado de la presentación de la demanda y que contiene el emplazamiento que deberá notificarse a la parte demandada, se incluyen además otras disposiciones previstas por la legislación de la materia, como son la circunstancia, ya comentada de que el demandado deberá contestar la demanda a más tardar durante la audiencia fijada, y se le apercibe de que no hacerlo se podrán tener por ciertas las afirmaciones de la actora en su contra, como lo previene el artículo 185 fracción V. Igualmente que conforme a la fracción I de este mismo artículo deberán ofrecer las pruebas que a sus intereses convenga, así como presentar a sus testigos y peritos en su caso; también se le solicita a las partes que señalen domicilio en la ciudad sede del tribunal, o en las oficinas de la Presidencia Municipal del lugar de su residencia, con el apercibimiento contenido en el artículo 173, de que de no hacerlo las demás notificaciones, aún las personales, se harán en los estrados del tribunal.

El emplazamiento al o los demandados debe hacerse a través del secretario o actuario designado al efecto, en el lugar señalado por el actor, en los términos que establece el artículo 171, esto es, en el domicilio del demandado, su finca, su oficina, el principal asiento de sus negocios, el lugar en que labore, en su parcela, o en el lugar que frecuente, o en el que se pueda creer que se pueda llevar a cabo la

notificación. Sólo cuando no pueda hacerse la notificación personal y se comprobara que la persona no tuviera domicilio fijo o se ignore dónde se encuentre, el Tribunal podrá ordenar su emplazamiento por edictos, disponiendo el artículo 173 reformado que éstos se publicarán por dos veces dentro de un plazo de diez días, en un periódico de mayor circulación de la región y en el Periódico Oficial del Estado, así como en las oficinas de la Presidencia Municipal correspondiente y en los estrados del Tribunal. Se añade que estas notificaciones surtirán efectos, transcurridos 15 días a partir de la fecha de la última publicación, lo que deberá tenerse en cuenta para los efectos de fijar la fecha de la audiencia correspondiente. Las demás notificaciones, en el caso de que no se presentare el emplazado por esta vía, se harán en los estrados del Tribunal.

Es importante señalar al respecto, que la disposición del artículo 173 plantea una forma diferente en cuanto a los términos para el emplazamiento por edictos, en relación con lo previsto en el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles que señala que éstos se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el *Diario Oficial* y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República, haciendo saber a los interesados que deberán presentarse dentro de un término de treinta días contados a partir de la última publicación.

Es importante señalar que con frecuencia algunos litigantes impugnan los emplazamientos por esta vía, planteando que los edictos no se ajustaron a las disposiciones del Código mencionado. Al respecto se aclara que en los términos del artículo 167 de la Ley Agraria, el emplazamiento deberá practicarse precisamente como lo dispone el 173 de este or-

denamiento, y no como a veces se pretende, como lo ordena el Código Adjetivo.

En relación con el emplazamiento, es importante destacar que el Tribunal, a través del funcionario que lo practique, debe hacer constar las circunstancias en que se lleve a cabo, para que no quepa la menor duda respecto de que se practicó con la persona adecuada y de que se acreditó e identificó debidamente, así también, que se le corrió traslado con copia de la demanda y de los documentos en que base su pretensión el promovente; todo ello, para garantizar los derechos del demandado y evitar que se encuentre en estado de indefensión al concurrir a juicio.

Así, en los casos de emplazamiento al ejido o comunidad, éste deberá realizarse precisamente con los integrantes del órgano de representación ejidal o comunal, señalándose por el actuario o secretario que realice la diligencia, la forma en que se hayan acreditado como tales; puntualizando que, en todo caso, deberá notificarse personalmente a los tres miembros de dicho órgano, pues de no ser así, no puede surtir efectos el emplazamiento. Al respecto, existen abundantes tesis relacionadas con la práctica indebida de emplazamiento para efectos de amparo, que pueden ser consultadas.

Otro aspecto importante en relación con el emplazamiento, es la facultad que la ley otorga al promovente para auxiliar al funcionario designado para el efecto, identificando al demandado para facilitar esta tarea.

III. DE LA AUDIENCIA

La asesoría legal

Una vez que se ha recibido la demanda, radicado y emplazado a las partes para comparecer a la audiencia de Ley,

en la fecha señalada exprofeso, se pueden dar diversas circunstancias que deben ser consideradas por el Magistrado en el desahogo de la misma.

Una de estas circunstancias consiste en la asistencia jurídica o legal de las partes, pudiendo darse el caso de que tanto el actor como el demandado comparezcan sin asesor legal, pues es una facultad potestativa prevista por la Ley en su artículo 179. La redacción de este artículo plantea la posibilidad de que las partes concurren sin asesor jurídico, por lo que en dado caso de que así sea, deberá desahogarse el procedimiento conforme a lo previsto en el artículo 185. Cuando se presentan casos como éste, a criterio del Magistrado cuando los eventos que se plantean en el juicio requieren conocimientos técnicos o jurídicos que las partes no tienen y que el Tribunal no puede suplir en deficiencia de ellos, lo más conveniente es suspender la audiencia y requerir la presencia de asesores legales de la Procuraduría Agraria, con la salvedad de que esta dependencia sólo podrá representar a una de las partes, y deberá encausarse a la otra para que obtenga los servicios de asesoría que necesita.

Cuando las partes comparecen sin asesoría legal, pero se advierte que el actor fue asistido por abogado en la formulación de la demanda y en la presentación de los elementos relativos, sea que se hubiere o no designado profesionista para tales fines, deberá tenerse por asistida legalmente a la actora y solicitarse asesoría legal para el demandado, apercibiendo a la primera de que al reanudarse el procedimiento, deberá acompañarse de su asesor legal, pudiendo incluso señalarse, por no haber disposición expresa, que no será motivo lo contrario para diferir nuevamente la audiencia, pues sería en perjuicio de la otra parte.

Si las dos comparecen asesoradas no debe haber impedimento para la celebración de la audiencia, salvo cuando es evidente, como sucede con frecuencia en el campo, que el asesor designado de una de las partes sea una persona que no tiene conocimientos jurídicos, por lo que, aunque no hay disposición expresa, y siendo notoria la situación de desigualdad entre las partes al estar una debidamente asistida y la otra no, debe aplicarse lo dispuesto en el 179 y designar un defensor a quien no lo tenga. Al respecto, cabe señalar que esta medida ha desplazado en la tramitación de los juicios a quienes, desde su posición de dirigentes campesinos, pretenden realizar una tarea de defensa legal para la que no están preparados, poniendo en riesgo los derechos de sus representados.

Tan importante como lo dispuesto respecto de la asesoría legal, es la obligación de los tribunales agrarios de asegurarse de que cuando en el juicio tomen parte indígenas, cuenten con traductores, lo que permite que sea tomada en cuenta su participación en el proceso; asimismo, es de gran relevancia la previsión de respetar, en el mismo caso, los usos y costumbres de los grupos étnicos, siempre que no se opongan a la ley, todo ello conforme a lo expresado en el artículo 164 de la Ley Agraria.

De la comparecencia de las partes

Si al abrirse la audiencia no compareciere el actor, sin que mediare causa justificada para ello, la Ley dispone en su artículo 183 la imposición de una multa hasta de diez días de salario mínimo, lo que resulta lógico, dada la condición de los campesinos, la que debe ser cubierta antes de solicitar la reanudación del procedimiento. Respecto de esta disposición, se da en la práctica la circunstancia de que el actor

cubre la sanción económica que le fue impuesta por su inasistencia, solicita la reanudación y no concurre de nueva cuenta a la fecha de la audiencia, pudiendo el Tribunal únicamente repetir la sanción anterior, sin que haya ninguna otra disposición aplicable para obligar al actor a comparecer a juicio, salvo la caducidad prevista en el artículo 190.

En cuanto a la inasistencia del demandado a la audiencia, el artículo 180 de la Ley impone la obligación al magistrado, de verificar que se haya llevado a cabo el emplazamiento respectivo, siendo ésta una formalidad esencial de los juicios que salvaguarda la garantía prevista en el artículo 14 constitucional. Si se comprobare que fue debidamente emplazada la parte demandada, se desahogará el procedimiento, si en su desarrollo llegare el demandado, se le dará la intervención que corresponda.

En este mismo artículo se previene que si no concurriere a la audiencia el demandado no se le dará oportunidad posteriormente de contestar la demanda o de oponer defensas y excepciones, o presentar pruebas, si no acreditare la causa de fuerza mayor que le hubiere impedido asistir a ella.

El artículo 184, por su parte, establece que si se comprobare que no fue debidamente emplazado el demandado, o si al iniciarse la audiencia no estuvieren presentes ni el actor ni el demandado, se suspenderá la audiencia, teniéndose por no practicado el emplazamiento y sólo podrá ordenarse su realización, a solicitud del promovente.

En cuanto a la inasistencia del demandado, y una vez que se hubiera comprobado que fue debidamente emplazado, el artículo 185 fracción V señala que podrán tenerse por ciertas las afirmaciones que en su contra realice el demandante.

Esto equivale a la declaración de rebeldía por falta de comparecencia del demandado.

En la fecha y hora señalados para el efecto, el magistrado declarará abierta la audiencia, una vez que se haya dado cuenta de la presencia de las partes, esto es del actor o demandante y del demandado, así como de los asesores legales de cada una de ellas. Igualmente se hará constar la presencia de los terceros interesados y de cualquier otra persona que tuviere interés en el litigio, identificando a cada uno de los asistentes, y, en su caso, acreditando la personalidad con la que concurren a juicio.

Del desarrollo de la audiencia

Abierta la audiencia, se concederá la palabra, por su orden, al actor y al demandado, para que expongan sus pretensiones; al hacer uso de ella, el demandante podrá ratificar su demanda, modificarla, ampliarla o desistirse de la acción intentada. El demandado, por su parte, dará contestación a la demanda, presentando el escrito correspondiente, oponiendo las excepciones legales que a sus derechos convenga, o reconviniendo al actor, ofreciendo los medios de prueba que sustenten sus pretensiones.

Si al contestarse la demanda, se opusiere reconvención, el artículo 182 de la Ley de la materia dispone que se correrá traslado al actor con la copia de la contrademanda, a fin de que pueda contestarla, suspendiendo el procedimiento para el efecto, a menos que el demandado reconvenido manifieste su interés de contestar en la misma audiencia.

En cuanto a la reconvención la Ley estipula que ésta sólo podrá hacerse valer al contestar la demanda y en ningún caso podrá presentarse con posterioridad. En relación con

la contestación de la demanda, debemos remitirnos a lo preceptuado en el artículo 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece que la demanda deberá contestarse negándola, confesándola u oponiendo excepciones.

En efecto, el demandado, al comparecer a juicio, podrá contestar las pretensiones del actor y al hacerlo, deberá referirse a los hechos señalados en el escrito de demanda, afirmando o negando lo atribuido en ellos, o expresando aquellos que desconozca por no ser propios o dando su versión de la forma en que se desarrollaron.

Ratificada la demanda por el actor y emitida la contestación por el demandado, deberá definirse la *litis*, que se circunscribe a la determinación de la controversia sobre la cual versará la actuación del tribunal, para ello deben considerarse las pretensiones del actor hechas valer en su demanda, así como las expresadas por el demandado. Esta definición es fundamental porque identifica el tema del juicio sobre el cual ha de versar la intervención del magistrado, sin extenderse a otras cuestiones que pudieran dar lugar al surgimiento de nuevas circunstancias controvertidas entre las partes y que éstas no hubieren planteado.

De las excepciones

Una vez que se haya ratificado y contestado la demanda, se dará oportunidad al demandante de contestar las excepciones, si las hubiere, pudiendo hacerlo, según su naturaleza en la propia audiencia, o, previa suspensión y fijación de nueva fecha, en otra posterior. Lo anterior sin sustanciar artículos de previo y especial pronunciamiento.

Respecto de las excepciones, es preciso señalar que éstas pueden orientarse a desvirtuar los hechos establecidos por el

demandante y relativos al fondo del asunto, motivo del litigio; o bien, dirigirse a interferir el desarrollo del proceso judicial. Las primeras son excepciones perentorias, que deben ser resueltas en la sentencia que ponga fin al juicio; en cuanto a las segundas, son excepciones dilatorias que tienen que ser resueltas de plano, mediante suspensión del procedimiento. A estas últimas se refiere el artículo 185 fracción III de la Ley Agraria.

A través de las excepciones de fondo, el demandado pretende, como ya se señaló, desvirtuar la procedencia de las prestaciones reclamadas por el demandante y el propósito de las mismas es que, al resolverse la controversia, se le absuelva de ellas.

En las excepciones dilatorias, en cambio, se hacen valer circunstancias procesales que deben resolverse de inmediato sin formar artículos de previo y especial pronunciamiento, como lo contempla el artículo 192 de la Ley Agraria; las más comunes son aquellas en las que se alega la incompetencia del tribunal para conocer por razón de materia o de jurisdicción territorial el asunto controvertido, o aquella en la que se pretende demostrar que el actor carece de legitimación procesal activa, por ejemplo.

En relación con la reconvencción y siendo a su vez la contrademanda que hace valer el demandado en contra del demandante, estableciendo una diversa relación jurídica entre las partes, convirtiendo al primero en actor y al segundo en demandado, ésta debe regularse por las disposiciones aplicables a la demanda. Es decir, debe agotarse el procedimiento en los mismos términos establecidos para la demanda inicial y posteriormente, desahogadas sus etapas, continuar el desarrollo del juicio que le dio origen.

De las pruebas

Cuando ya se hubiera dado contestación a las excepciones y a la reconvencción, en su caso, se procederá a abrir el periodo probatorio, durante el cual, deberán desahogarse todos los medios de convicción que ofrezcan las partes; se acordará sobre las documentales, se desahogarán las testimoniales y confesionales propuestas, las inspecciones judiciales, los peritajes, los informes de autoridad, etcétera. En este mismo periodo podrán las partes impugnar las pruebas de su contraria, objetar o tachar a los testigos, formular repreguntas a éstos, cuestionar a los peritos, solicitar el perfeccionamiento de sus pruebas, etcétera.

En relación con las pruebas que pueden ser ofrecidas en el juicio agrario, y atento a lo señalado en el artículo 186 de la Ley Agraria, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los medios de prueba considerados como legales. Es decir, son admisibles en el juicio agrario, la confesión, las documentales públicas y privadas, la pericial, el reconocimiento o inspección judicial, la testimonial, los elementos técnicos derivados de los adelantos científicos y las presunciones.

Las reglas para la admisión, desahogo y valoración de estas probanzas, en consecuencia, serán las establecidas en la misma codificación adjetiva. Lo anterior sin perjuicio de lo señalado en el numeral 185 fracciones II y IV, y no obstante lo señalado en el diverso 189 de la Ley Agraria.

Sobre las pruebas, no está de más reiterar que éstas deben estar orientadas a demostrar los hechos contemplados en las pretensiones del actor, o en las defensas y excepciones

del demandado, pues aquellos elementos que se aporten que no tengan relación directa con el objeto de la controversia deben ser desechados. A lo anterior nos conducen los principios generales del derecho y las disposiciones de los artículos 186 y 187 de la Ley Agraria.

El último de los preceptos mencionados, expresamente confiere la carga de la prueba a las partes, tal como lo previene el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, siendo aplicables las disposiciones de los numerales 82 a 85 de este mismo ordenamiento. Por otra parte, es inconcuso que solamente los hechos están sujetos a prueba, al igual que los usos y costumbres en que se sustente el derecho.

En el proceso judicial agrario, dada la naturaleza tutelar del derecho social respectivo, generalmente se admiten todas las probanzas propuestas por las partes, sin prejuzgar sobre su operatividad en el proceso, a menos que sea notoria su improcedencia, pues el principio que guía al tribunal agrario es el de que debe en todo caso buscar el conocimiento de la verdad y valerse de todos los medios adecuados para ello. En este sentido, el artículo 186 faculta al tribunal para acordar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de las pruebas, sin lesionar el derecho de las partes. En tanto que el 187 de la propia Ley Agraria le da la facultad de dictar medidas para allegarse al procedimiento aquellos elementos ofrecidos por las partes que no pudieren ser presentados por las mismas y que sean relevantes para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto sometido a su jurisdicción.

El ofrecimiento de pruebas en el proceso puede hacerse por el actor en el escrito inicial de demanda y por el demandado en el de contestación a la misma, pudiendo ratificarse

las pruebas ofrecidas durante el periodo de instrucción y proveerse sobre su desahogo de inmediato.

Las pruebas que lo permitan, por no requerir preparación para ello, serán diligenciadas en la propia audiencia, y las demás que impliquen su atención posterior serán desahogadas en un plazo de quince días, conforme lo establece el último párrafo del artículo 170 reformado de la Ley Agraria.

La valoración de las pruebas, como ya se dijo, se realiza de conformidad con su propia naturaleza, debiendo el juzgador expresar, en todo caso, el valor asignado a las pruebas, las que deben contemplarse en su conjunto, a ello se refiere la expresión contenida en el numeral 189 de la Ley Agraria cuando establece: "Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos, según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones".

Un aspecto fundamental en el proceso judicial agrario, que garantiza al magistrado arribar al conocimiento de la verdad en los asuntos sometidos a su arbitrio, es la circunstancia de su participación directa y personal en el desahogo de todo el juicio, dada la exigencia contemplada en el último párrafo del artículo 185 de la Ley Agraria de que presida las audiencias. Ello le permite, durante todo el proceso, intervenir requiriendo a las partes la aclaración pertinente de circunstancias que a veces no quedan debidamente determinadas, por ello la capacidad legal del juzgador agrario para hacer preguntas a los testigos y a los peritos más allá de los interrogatorios propuestos por las partes, de acordar el desahogo de pruebas para mejor proveer en el procedimiento.

De los alegatos y la concertación

Cerrado el periodo de instrucción se dará oportunidad a las partes de presentar sus alegatos. Los alegatos consisten en el examen que formulan las partes, en relación con la posición que ocupan en el litigio, analizando los hechos y consecuencias jurídicas de los mismos, a la luz de las pruebas aportadas y las normas aplicables.

Es este un derecho que debe respetarse a las partes porque, a través de sus alegatos, pueden plantear aquellos argumentos que emiten respecto de su participación en el proceso, llamando la atención del juzgador sobre las pruebas ofrecidas y aportadas, sobre las argumentaciones de su contraparte y, en general, presentando un resumen de las circunstancias procesales más relevantes desde su perspectiva particular.

En cualquier momento, antes de dictar sentencia, el magistrado deberá exhortar a las partes a resolver amistosamente la controversia planteada, y en caso de que como resultado de esta excitación se llegare a la celebración de un convenio conciliatorio, éste podrá ser elevado a la categoría de sentencia ejecutoriada por el propio magistrado, ordenando el archivo del expediente.

El proceso de composición realizado durante el proceso judicial agrario, es independiente de la actividad conciliatoria llevada a cabo por la Procuraduría Agraria fuera de juicio. La capacidad y habilidad del magistrado para invitar a las partes a resolver sus controversias mediante una concertación apegada a derecho, contribuye a reducir las molestias y gastos de procesos que, en ocasiones, se prolongan innecesariamente para los interesados. Aún en aquellos ca-

sos en los que se pudiera estimar que la composición es prácticamente imposible, por ser una obligación impuesta por la ley, y siendo de interés público su cumplimiento, debe agotarse esta etapa.

De la sentencia

Como todos los procesos judiciales, el juicio agrario culmina con la sentencia. En la materia encontramos dos tipos de ella, las interlocutorias o resoluciones dictadas en la tramitación o sustanciación del procedimiento para definir circunstancias propias del proceso, y las definitivas que ponen fin al litigio, al resolver la controversia que se plantea. Cuando la sentencia dictada no es recurrida por las vías de impugnación establecidas para el efecto, nos encontramos ante una sentencia ejecutoriada, es decir que ha quedado firme el fallo emitido por el órgano de justicia.

La sentencia debe ser exclusiva, y en consecuencia, referirse únicamente a las personas, hechos, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio, como claramente lo establece el artículo 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La sentencia que se pronuncie para poner fin al proceso debe contener una referencia a las prestaciones reclamadas por el actor y decidir también, respecto de las defensas y excepciones opuestas por el demandado. Es decir, la sentencia debe ser exhaustiva, comprendiendo todas las cuestiones planteadas, sin dejar de resolver ningún aspecto reclamado en el litigio, y cuando hubiere varios puntos litigiosos, se abordarán por separado, efectuándose la declaración correspondiente a cada uno de ellos, así lo dispone el artículo 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La sentencia en los juicios agrarios, conforme lo señala el artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria, debe dictarse en la propia audiencia, después de que se hayan formulado los alegatos por las partes.

Aun cuando el artículo 188 de la Ley Agraria previene que sólo en los casos en que el estudio del expediente relativo requiera un análisis más detenido de las constancias y elementos que lo integran, o que la estimación de las pruebas lo amerite, podrá el magistrado citar a las partes, desahogado el procedimiento respectivo, suspender la audiencia y citar para su reanudación para dictar sentencia, en un término no mayor de 20 días. Es importante señalar que dada la formalidad exigida a las sentencias, se ha tenido que aplicar como norma general este dispositivo, a fin de turnar los sumarios a los secretarios de estudio y cuenta para que elaboren un proyecto de resolución que cumpla con los requisitos de forma exigidos por la costumbre procesal, provocando diferimientos de los procesos.

Al principio, en estricto cumplimiento a la letra del artículo 185 fracción VI, los magistrados dictaban la sentencia en la propia audiencia, formulando previamente las consideraciones jurídicas pertinentes para fundar y motivar sus resoluciones. En la actualidad se sigue procediendo de esta manera, pero sólo en aquellos juicios que por su simplicidad pueden ser resueltos de inmediato.

Sin embargo, el incremento en el número de los juicios agrarios instaurados y la necesidad de no alargar la atención de los asuntos sometidos a su conocimiento, ha obligado a estos órganos jurisdiccionales a remitir casi la totalidad de los expedientes a los secretarios proyectistas para la realización de cuidadosos estudios, en los que, cumpliéndose las

formalidades acostumbradas respecto de las sentencias, presenten a consideración del magistrado los proyectos de resolución que serán dados a conocer en la respectiva audiencia.

De ninguna manera se contraviene el dispositivo previsto en la Ley, pues el diferimiento de la audiencia para estos efectos, permite una adecuada valoración de los elementos constitutivos agregados al sumario, además de que persiste la obligación del magistrado, como ya quedó asentado con anterioridad, de orientar al proyectista, estableciendo los criterios que en su opinión sean pertinentes y a los que se sujeta el secretario de estudio y cuenta en la elaboración de los proyectos de sentencia.

En los términos de los artículos 189 y 195 de la Ley Agraria, el acta que se levante al dictarse la sentencia se debe agregar a los autos para su constancia y efectos legales, y debe ser firmada al calce, en vía de notificación, por los comparecientes.

En relación con la ejecución de las sentencias, el artículo 191 de la Ley de la materia impone a los magistrados la obligación de proveer a su eficaz e inmediata ejecución, facultándolo para utilizar las medidas que sean necesarias, incluyendo las de apremio, para esos fines, respetando dos previsiones establecidas en este artículo, a saber, si al dictarse la sentencia estuvieren presentes las partes, el magistrado podrá inquirirles sobre la forma en que propongan que se ejecute el fallo dictado, procurando su avenimiento al respecto, esto es que se deja la ejecución al acuerdo de voluntad establecido por los interesados.

En segundo término, se permite al vencido en juicio proponer fianza para garantizar el cumplimiento de la obliga-

ción que se le impone, estableciendo el tribunal, un término para la cumplimentación de la sentencia, que de no ser atendido, motivará que se haga efectiva la garantía otorgada.

Ejecutada la sentencia, se procederá, respetando el término legal para la interposición de los recursos legales procedentes, a ordenar el archivo del expediente.

De los recursos contra las sentencias

El capítulo VI del título décimo de la Ley Agraria se refiere al recurso de revisión, que es resuelto por el Tribunal Superior Agrario, el cual es procedente en contra de las sentencias de los tribunales unitarios agrarios. Este se tramita ante el propio tribunal unitario que hubiere dictado la sentencia que se impugna, y siempre y cuando se refiera a conflictos de límites de tierras entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, entre sí o con pequeños propietarios, asociaciones o sociedades; de juicios de restitución de tierras de ejidos o comunidades, o respecto a la nulidad de resoluciones de autoridades agrarias, como lo dispone el artículo 198 de esta Ley.

El recurso debe ser presentado ante el tribunal unitario mediante un escrito de agravios dentro de un término de diez días contados a partir de que se hubiera notificado la resolución. Así lo establece el numeral 199 de la Ley. Si el recurso de mérito se refiere a alguno de los supuestos mencionados en el 198 de este ordenamiento, y es presentado en tiempo, el tribunal unitario agrario lo admitirá en un término de tres días y dará vista a las partes para que expresen lo que a sus intereses convenga, en un plazo de cinco días a partir de su notificación. Cumplida esta etapa, se remitirá el expediente relativo, con el escrito de agravios y de los

terceros interesados al Tribunal Superior Agrario para que, en un término de diez días a partir de su recepción, resuelva al respecto, como se señala en el primer párrafo del artículo 200.

La lectura de los artículos anteriores plantea el que si el recurso de revisión es presentado fuera de tiempo, es decir, después de los diez días de la notificación de la sentencia, o bien se refiere a la resolución de una cuestión no contemplada entre los tres supuestos previstos en el artículo 198, éste debe ser desechado por improcedente por el propio tribunal unitario ante quien se presente.

En relación a las sentencias definitivas que dicten los tribunales unitarios agrarios y que no se refieran a los casos señalados en el numeral 198, el propio artículo 200 establece que contra éstas, al igual que respecto de las emitidas por el Tribunal Superior Agrario, sólo procede el juicio de amparo directo, que se debe desahogar ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, procedimiento que, conforme lo establece el artículo 163 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberá promoverse ante la propia autoridad responsable.

En contra de otras actuaciones de los tribunales agrarios sólo procede el juicio de amparo indirecto. Estos juicios se regirán por lo dispuesto en la Ley de Amparo.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Licenciado Raúl LEMUS GARCÍA
Magistrado del Tribunal Unitario
Agrario

El establecimiento de los Tribunales Agrarios en México, es la culminación de una añeja, permanente y sentida demanda campesina, sustentada desde los albores del presente siglo; representa la excelencia de la organización de la magistratura agraria y responde a una importante tradición en nuestro país en materia de justicia social.

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

Las principales autoridades internas del calpulli eran: la asamblea general, el consejo de ancianos y los jefes de jurisdicción militar y civil, la asamblea designaba a los siguientes funcionarios: chinancallec, pariente mayor, encargado del reparto de parcelas entre los miembros del calpulli. Taquitlatos, encargado de dirigir las faenas colectivas en cooperación. Calpixques, recaudadores locales de tributos. Tlacuilo, cronista, historiador, registrador, consignaba el reparto

de tierras, las decisiones del consejo, las leyes y sentencias, así como los símbolos religiosos y jerárquicos del grupo. Petlacalcatl, jefe del almacén colectivo y carcelero. Tecutlis, funcionarios judiciales que eran auxiliados por los tequitlatoques, actuarios y alguaciles. Centectlaxques, funcionarios encargados de vigilar las costumbres de un número de familias determinado.

En el periodo de la Colonia los reyes tuvieron las más amplias facultades para proveer toda clase de oficios públicos, así como para dictar normas generales o especiales a las que deberían sujetarse determinados nombramientos; en esta época tuvieron jurisdicción y competencia en materia agraria; el rey, el virrey, la audiencia, el presidente de la audiencia, el cabildo, el subdelegado, los jueces de tierras y procuradores.

Consumada la Independencia las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas, conforme a la nueva Constitución.

Iniciada la Reforma Agraria por el decreto de 6 de enero de 1915 se crean:

- a) La Comisión Nacional Agraria;
- b) Las Comisiones Locales Agrarias, y
- c) Los Comités Particulares Ejecutivos.

Se determina también la competencia de los Gobernadores de los Estados, de los jefes militares y del encargado del Poder Ejecutivo.

La reforma del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 10 de enero de 1934, reestructura la ma-

gistratura agraria, en operación hasta la reforma constitucional publicada el 6 de enero de 1992.

El reclamo de los sectores ligados con el campo para el establecimiento de tribunales agrarios, culmina con la reforma constitucional al artículo 27, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, la que en la esfera que es objeto de nuestro comentario, deroga las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban, la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias, y adiciona la fracción XIX con dos párrafos que instituyen los Tribunales y la Procuraduría Agraria, concebidos en los siguientes términos:

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 a 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.

La reforma constitucional parte del reconocimiento de nuevas realidades en el campo de México y promueve e impulsa la seguridad jurídica, la eliminación del rezago agrario, la capitalización del sector rural, la tecnificación y productividad del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, con el propósito de alcanzar mejores niveles de vida, de prosperidad y bienestar. La reforma no plantea un cambio en las formas de tenencia del régimen constitucional de la propiedad rural, se confirma y apoya la propiedad ejidal,

la comunal y la pequeña propiedad; si establece un esquema abierto para que los campesinos decidan por sí mismos su destino y sus formas de convivencia y productividad.

Los tribunales agrarios son órganos jurisdiccionales, establecidos constitucionalmente con una competencia propia y definida, encargados de la administración de la justicia agraria. La Ley Suprema las dota de cabal autonomía y plena jurisdicción.

La naturaleza jurídica de los tribunales agrarios es peculiar, aun por la fuente del nombramiento de los magistrados: su estructura y organización responde a la trascendencia e importancia de su ministerio. Gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, sin influencias de ninguna naturaleza, ni presiones externas. El origen de su nombramiento que corresponde a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, y el hecho de que no puedan ser separados de sus cargos y funciones durante el periodo de su nombramiento, sino por motivos plenamente justificados, aseguran esa autonomía. Gozan por otra parte de jurisdicción plena, lo que significa que tienen facultades cabales para juzgar y resolver todas las cuestiones relativas a su competencia y que gozan de poder suficiente para ejecutar sus propias determinaciones y sentencias.

Con apoyo en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el día 26 del propio mes y año, expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, integrada por 30 artículos, más los transitorios, estructurados en ocho capítulos que abordan las siguientes materias:

- Primero. Disposiciones generales.
- Segundo. Del Tribunal Superior Agrario.
- Tercero. De los Magistrados.
- Cuarto. De la designación de los Magistrados.
- Quinto. De los Tribunales Unitarios.
- Sexto. Del Secretario de Acuerdos y demás servidores públicos.
- Séptimo. De los impedimentos y excusas.
- Octavo. De las responsabilidades.

La Ley Orgánica atribuye a los tribunales agrarios su carácter de órganos federales, encargados de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional. Es obvia su calidad de tribunales federales en razón de su competencia, como encargados de aplicar las disposiciones agrarias que se contienen en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes reglamentarias derivadas de dicho precepto, que fundamentalmente son de orden federal y aplicación en todo el país.

Para cumplir con la función jurisdiccional en toda la Nación, el territorio de la República se ha dividido en treinta y cuatro distritos.

Los Tribunales Agrarios se constituyen:

- a) Por el Tribunal Superior, integrado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario que designa el Senado de la República, y en sus recesos, la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República.

El Presidente del Tribunal Superior será designado por el propio Tribunal y durará en funciones tres

años, pudiendo ser reelecto. Será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el mismo tribunal.

El Tribunal Superior, con sede en la capital de la República, coordinará las funciones de los Tribunales Unitarios y vigilará su buen funcionamiento; asimismo resolverá todos los casos de revisión y aquellos actos y recursos que le encomienden tanto la Ley Agraria como la propia Ley Orgánica y su Reglamento Interno, y

- b) Por los treinta y cuatro tribunales unitarios, distribuidos en toda la República y atendidos por un funcionario con el nivel de magistrado numerario, para garantizar la honestidad, diligencia, oportunidad y rapidez en la atención de su ministerio.

Además, habrá cinco magistrados supernumerarios. Los magistrados supernumerarios suplirán las ausencias temporales de los numerarios.

Cabe destacar que los tribunales unitarios operarán como órganos itinerantes; no se quiere que se constituyan en entidades burocráticas; se desplazarán a los lugares, zonas o regiones, donde tengan su asiento los grupos y núcleos agrarios en conflicto. Por eso, en la Ley Orgánica se prevé que los tribunales unitarios tengan, aparte de su sede permanente, residencias temporales, para que se desplacen a los lugares en los que se requiera y sea necesaria su directa participación para impartir justicia con pleno conocimiento de la realidad del medio rural. El Tribunal Superior tiene la facultad de señalar los itinerarios de las residencias temporales. Es indudable que la desconcentración y regionalización de los tribunales agrarios es útil y conveniente para que los juzgadores estén en contacto directo con los problemas jurídicos y con los sujetos a quienes se les deba impartir justicia.

El Tribunal Superior Agrario es un organismo colegiado que tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los que debe estar el Presidente, que tiene voto de calidad en caso de empate. Excepcionalmente, se requerirá un quórum de cinco magistrados y un mínimo de cuatro votos favorecedores, cuando se trata de establecer o modificar un precedente.

Las sesiones del Tribunal Superior serán públicas, cuando se traten asuntos jurisdiccionales; y se realizarán por lo menos dos veces por semana. Las votaciones serán nominales y los magistrados tienen la obligación y el derecho de emitir su voto, salvo que exista impedimento legal. Al final de la votación el Presidente hará la declaratoria oficial del resultado. No serán válidos los acuerdos y resoluciones del Tribunal Superior que no se tomen en su sede.

Tratándose de tribunales especializados, la Ley Orgánica establece aquellos requisitos mínimos que deben satisfacer las personas para ser designadas magistrados, con el propósito de que la administración de justicia en los campos de México esté en manos de sujetos de reconocida probidad y notoria capacidad. En su artículo 12, se señalan los siguientes:

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

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

III. Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años, y

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

Los magistrados durarán en su encargo seis años y podrán ser ratificados al término del periodo, en cuyo caso se volverán inamovibles.

Las facultades administrativas del Tribunal Superior, conforme a la Ley son:

- a) Señalar el número y límite de los Distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta Ley;
- b) Fijar el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los Distritos. Estas disposiciones se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que para el efecto se establezca;
- c) Conceder licencias a los magistrados por un periodo de un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se altere el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores.
- d) Determinar cuando el supernumerario del tribunal debe suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que se refiere a los tribunales unitarios, cuál de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente;

- e) Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;
- f) Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios;
- g) Designar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como otorgarles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;
- h) Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;
- i) Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas que deben aplicarse en caso de comprobárseles alguna responsabilidad;
- j) Autorizar el Reglamento Interno de los tribunales agrarios, así como todas las disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y
- k) Las demás atribuciones que le confieren ésta y otras leyes.

Conforme a la Doctrina Jurídica, la jurisdicción es la facultad que corresponde al Poder Judicial para administrar justicia, la cual implica la potestad pública de conocer y re-

resolver los juicios conforme a la ley. El ejercicio de la jurisdicción implica regular la competencia de los tribunales a través de la ley.

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

La Ley Orgánica reglamenta la competencia de los tribunales agrarios atendiendo a razones o motivos de materia, de grado y de territorio. Excepcionalmente, establece un caso de competencia singular, cuando otorga al Tribunal Superior la facultad de atracción para conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales lo ameriten; facultad que puede ejercer de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario.

En materia jurisdiccional el Tribunal Agrario conocerá de los siguientes asuntos:

- a) Del recurso de revisión en contra de resoluciones dictadas por los tribunales unitarios, en asuntos que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles;
- b) Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativos a restitución de tierras;
- c) Del recurso de revisión de sentencias pronunciadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;
- d) De los asuntos de competencia entre los tribunales unitarios;

- e) Establecer precedentes y resolver qué tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias;
- f) De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;
- g) Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos, y
- h) De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

El capítulo quinto de la Ley Orgánica establece las bases de la competencia de los tribunales unitarios. Éstos, conforme lo dispone el primer párrafo del artículo 18, conocerán, por razón del territorio, de todas las controversias que se les planteen *con relación a tierras* ubicadas en su jurisdicción, conforme a las líneas de competencia que fija la propia disposición.

Es evidente que la norma contenida en ese primer párrafo es condicionante de los casos específicos que en materia de controversias agrarias señalan las diversas fracciones de la disposición legal en cita. Lo que significa que en el fondo de toda disputa debe existir un problema ligado con la tierra. A nuestro juicio, la competencia así establecida constituye a los tribunales unitarios solamente en jueces de la tierra, dejando al margen otro tipo de conflictos ligados al crédito rural, al seguro campesino, a las aguas, y a un conjunto de relaciones económicas y sociales inherentes a la vida de las comunidades agrarias, colonias agrícolas, asociacio-

nes de pequeños propietarios, que quedan fuera de su competencia.

La competencia así delimitada por la Ley Orgánica, no corresponde al texto constitucional que reglamenta; en el que además de referirse a las cuestiones de límites y tenencia de tierras en concreto, establece la jurisdicción plena en favor de los tribunales agrarios, en general, para la administración de justicia agraria, que tiene un contenido y alcances mayores a los que se refiere la citada ley. En efecto, en el artículo 18 del invocado ordenamiento legal, se precisa que los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

- a) De los conflictos por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades;
- b) De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o sus integrantes.
- c) Del reconocimiento del régimen comunal;
- d) De los juicios de nulidad en contra de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
- e) De las controversias relacionadas con la tenencia de tierras ejidales y comunales;
- f) De disputas en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;
- g) De conflictos relativos a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

- h) De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como de las resultantes de actos o contratos que contraven-gan las leyes agrarias;
- i) De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agra-ria y que deparen perjuicio a ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecinda-dos o jornaleros, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;
- j) De los asuntos de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- k) De las controversias respecto a contratos de asocia-ción y aprovechamiento de tierras ejidales en los tér-minos del artículo 45 de la Ley;
- l) De los casos de reversión;
- m) De la ejecución de convenios, y
- n) Los demás asuntos que determinen las leyes.

En apoyo a la carga de trabajo y las grandes responsa-bilidades que corresponden al Tribunal Superior Agrario, como coordinador de la administración de justicia agraria en todo el país, la Ley Orgánica establece que deberá con-tar con el auxilio de un secretario general de acuerdos, se-cretarios de estudio y cuenta, por lo menos dos, para cada magistrado, actuarios y peritos. El secretario general de acuerdos debe reunir los mismos requisitos que para ser ma-gistrado y es el jefe inmediato del Tribunal Superior en el orden administrativo, debiendo dirigir estas labores de acue-dos con las instrucciones que reciba del Magistrado Presi-dente.

En conclusión, los tribunales agrarios están concebidos, estructurados y organizados, para impartir una ágil y honesta justicia agraria y resolver las controversias en forma pronta y expedita para otorgar seguridad jurídica, erradicando la violencia y garantizando la paz en el campo. Sin embargo, debemos subrayar que la Ley Orgánica debe ser revisada en los capítulos que se relacionan con la competencia, con el propósito de precisar, para evitar dudas, y ampliar su acción jurisdiccional a importantes renglones de la justicia agraria, con el propósito de que cumpla con los alcances que le otorga el texto constitucional a la administración de justicia en el sector rural.

REFORMAS AL ARTÍCULO 27
(1915-1992)

Legislación sobre justicia agraria en México

Licenciado Raúl LEMUS GARCÍA

TEXTO ORIGINAL

Artículo 27

- I. Propiedad originaria.
- II. Expropiación.
- III. Modalidades. (Dotación).
- IV. Dominio directo (minerales-petróleo-substancias-sub-suelo).
- V. Son propiedad de la nación las aguas...
- VI. El dominio de la nación de las aguas, minerales, petróleo, es inalienable e imprescriptible.
- VII. Capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas:
 1. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios.
 2. Asociaciones religiosas.
 3. Instituciones de beneficencia pública y privada.
 4. Sociedades comerciales por acciones.
 5. Los bancos.

6. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de poblaciones.
7. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones 3, 4 y 6 ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad bienes raíces, más que las indispensables al objeto de la institución.

— Eleva al rango de ley constitucional la del 6 de enero de 1915.

— Establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados expedirán leyes:

A) Para fijar la extensión máxima de la propiedad.

B), C), D) y E)- Para fraccionar los excedentes voluntariamente o por la vía expropiatoria en las condiciones señaladas (20 años-bonos).

F) Organizará el patrimonio de familia.

LEY 6 DE ENERO DE 1915

Artículo 27

1. Nulidad de enajenaciones, concesiones, composiciones y ventas de tierras, bosques y aguas que afecten a los pueblos y comunidades, o restitución.
2. Nulidad de fraccionamientos entre vecinos solicitada por $\frac{2}{3}$ partes.
3. Dotación.
 2. Asociaciones religiosas.
 3. Instituciones de beneficencia pública y privada.

4. Autoridades: Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Particulares Ejecutivos.
5. Comités particulares.
6. Procedimiento de restitución y dotación.
7. Procedimiento.
8. Resoluciones provisionales.
9. Resoluciones definitivas.
10. Recursos ante tribunales.
11. Expedición de ley reglamentaria.
12. Nombramientos de comisiones locales y comités particulares por gobernadores y jefes militares.

REFORMA 1934

Artículo 27

Texto

- I. Propiedad originaria.
- II. Expropiación.
- III. Modalidades. (Dotación).
- IV. Dominio directo (minerales-petróleo-substancias-subsuelo).
- V. Son propiedad de la nación las aguas. . .
- VI. El dominio de la nación de las aguas, minerales, petróleo, es inalienable e imprescriptible.
- VII. Capacidad.
 1. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios.
 2. Asociaciones religiosas.
 3. Instituciones de beneficencia pública y privada.

4. Sociedades comerciales por acciones.
5. Los bancos.
6. Los ejidos y comunidades tienen capacidad para disfrutar de tierras, bosques y aguas. Los Estados, el Distrito Federal, los territorios y municipios pueden adquirir bienes raíces para servicios públicos.
7. Los núcleos de población tendrán plena capacidad.
8. Nulidades: enajenación de tierra, concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes. Diligencias de apeo y deslinde.
9. Nulidad de la división o reparto de tierras. ($3/4$ x $1/4$).
10. Derecho a dotación.
11. Autoridades agrarias.
12. Procedimiento 1ª instancia.
13. Procedimiento 2ª instancia.
14. Los propietarios afectados no tendrán recurso. Ni el amparo. Tienen derecho al pago.
15. Las autoridades agrarias no podrán afectar a la pequeña propiedad.
16. Las tierras objeto de adjudicación individual deben fraccionarse al ejecutar el fallo presidencial.
17. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados:
 - A) Cada Entidad Federativa fijará la extensión máxima de tierra de una persona.
 - B) El excedente se fraccionará.
 - C) Si se opone el propietario se expropiará.
 - D) y E). La indemnización se paga, en bonos y por anualidades.

18. Son revisables los contratos y concesiones anteriores a 1876. Son nulos si acaparan tierras y afectan el interés público.

Abroga la Ley del 6 de enero de 1915.

(Decreto 30/Dic./1933).

(DO 10/Ene./1934).

CONTENIDO 1991

Artículo 27

Texto

- I. Propiedad originaria.
- II. Expropiación.
- III. Modalidades. (Dotación). (Enero 1976-julio 1987).*
- IV. Dominio directo (minerales-petróleo-substancias-subsuelo). (Enero 6 de 1960).
- V. Son propiedad de la nación las aguas. . . (1945-1960).
- VI. El dominio de la nación de las aguas, minerales, petróleo. Es inalienable e imprescriptible. (Enero 1945-enero 1960).
- VII. Corresponde a la nación el aprovechamiento de la energía nuclear para fines pacíficos. (Feb. 6-1975).
- VIII. Zona económica exclusiva de 200 millas en el mar soberano. (Feb. 6-1976).
- IX. Capacidad. . .

* Reformas realizadas para integrar el texto de 1991.

1. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios. (Enero 6-1960).
2. Asociaciones religiosas.
3. Instituciones de beneficencia pública y privada.
4. Sociedades comerciales por acciones.
5. Los bancos.
6. Los ejidos y comunidades tienen capacidad para disfrutar de tierras, bosques y aguas. Los Estados, el Distrito Federal y municipios pueden adquirir bienes raíces para servicios públicos. (Oct. 7-1974).
7. Los núcleos de población tendrán plena capacidad. (Nov. 24-1937).
8. Nulidades: enajenación de tierra, concesiones, composiciones o ventas de tierra, aguas y montes. Diligencias de apeo y deslinde.
9. Nulidad de la división o reparto de tierras ($3/4$ x $1/4$).
10. Derecho a dotación. *10 hectáreas mínimas de parcela.* (Dic. 31-1946).
11. Autoridades agrarias.
12. Procedimiento 1ª instancia.
13. Procedimiento 2ª instancia.
14. Los procedimientos afectados no tendrán ningún recurso. Ni el amparo. Tienen derecho al pago. *Amparo a los pequeños propietarios.*
15. Las autoridades agrarias no podrán afectar a la pequeña propiedad. *Fija límites de la pequeña propiedad.* (Dic. 31-1946).
16. Las tierras objeto de adjudicación individual deben fraccionarse al ejecutar el fallo presidencial.

17. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados expedirán leyes para:
 - A) Cada entidad federativa fijará la extensión máxima de tierra por persona.
 - B) El excedente se fraccionará.
 - C) Si se opone el propietario se expropiará.
 - D) y E). La indemnización se paga, en bonos y por anualidades.
18. Son revisables los contratos y concesiones anteriores a 1876. Son nulos si acaparan tierras y afectan el interés público.
19. Garantía de una justicia honesta y expedita para el campesino.
20. Desarrollo rural integral. (Feb. 2-1983).

REFORMA 1992

Artículo 27

Texto vigente

- I. Propiedad originaria.
- II. Expropiación.
- III. Modalidades. Reformada.
- IV. Dominio directo (minerales-petróleo-substancias-subsuelo).
- V. Son propiedad de la nación las aguas. . .
- VI. El dominio de la nación de las aguas, minerales, petróleo, es inalienable e imprescriptible.
- VII. Capacidad. .

1. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios.
2. Asociaciones religiosas.
3. Instituciones de beneficencia pública y privada.
4. Sociedades comerciales por acciones. 25 veces límites pequeña propiedad.
5. Los bancos.
6. Los Estados, el Distrito Federal y municipios pueden adquirir bienes raíces para servicios públicos.
7. Los núcleos de población tendrán plena capacidad. Se les reconoce personalidad jurídica. Otorgar dominio pleno. Restitución. Asamblea órgano supremo.
8. Nulidades: enajenación de tierra, concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes. Diligencias de apeo y deslinde.
9. Nulidad de la división o reparto de tierras. (3/4 x 1/4).
10. Derogada.
11. Derogada.
12. Derogada.
13. Derogada.
14. Derogada.
15. Las autoridades agrarias no podrán afectar a la pequeña propiedad. Prohíbe los latifundios.
16. Derogada.
17. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados expedirán leyes para realizar el fraccionamiento de los excedentes de la pequeña propiedad y para organizar el patrimonio familiar.
18. Son revisables los contratos y concesiones ante-

- riores a 1876. Son nulos si acaparan tierras y afectan el interés público.
19. Garantía de una justicia honesta y expedita para el campesino.
 20. Desarrollo rural integral.

BIBLIOGRAFÍA

- Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución*, Puebla, Pue., 1945.
- Molina Enríquez, Andrés, *Antología*, Edición Oasis, S. A., México, 1969.
- De la Maza, Francisco S., *Código de Colonización y Terrenos Baldíos*, México, 1893.
- Orozco W., Luis, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, 1895.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, 1902.
- Manzanilla Shaffer, Víctor, *Reforma Agraria Mexicana*, Universidad de Colima, 1966.
- Balboa, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, 1901.
- González Roa, Fernando, *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, 1919.
- , Valentín, *La propiedad en México, La reforma agraria*, México, 1931.
- Magaña, Gildardo, *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, México, 1952.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, 1909.
- Chávez Padrón, *El Derecho agrario en México*, Porrúa, S. A., México, 1964.

- Bassols, Narciso, *La nueva Ley Agraria*, México, 1927.
- Bulnes, Francisco, *Los grandes problemas de México*, México, 1926.
- Cossío, José L., *Apuntes para la historia de la propiedad en México*, México, 1929.
- Lemus García, Raúl, *Derecho agrario mexicano*, 7ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1991.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, Porrúa, S. A., México, 1966.
- Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, México, 1966.

SÍNTESIS DE LA EXPOSICIÓN

Para abordar el tema "Análisis Comparativo del Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana de 1917", nos proponemos hacer un análisis objetivo del proceso formativo de la invocada norma constitucional, las modificaciones que se le incorporaron durante el periodo de su vigencia hasta el año de 1991; así como las trascendentales reformas que se operaron por decreto del 3 de enero de 1992, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del día 6 del propio mes y año, para culminar con su texto actual.

Nuestra Constitución, llamada también ley de leyes, norma fundamental o Carta Magna, contiene los principios supremos que rigen la organización del Estado mexicano, las relaciones de gobernantes con gobernados y las 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 todos los mexicanos un catecismo de conducta que debe regir la vida de todos los habitantes del país, pero fundamentalmente de los ciudadanos mexicanos. Ahora bien, para la cabal comprensión de estos principios supremos, expondremos como se consagraron a nivel constitucional.

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 revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema "Sufragio Efectivo, No Reelec-

ción", 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 tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas, consignado en el punto tercero del Plan de San Luis, o bien, la restitución y la dotación de 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 de 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 reconstitución de los ejidos, pero con sentido moderno, apartado de su concepción tradicional. Estas diversas 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 constitu-

cional quebrantado por el gobierno ilegítimo. Ahora bien, los sectores 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 reformas al citado código político. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, don Venustiano Carranza, envía un proyecto de reformas a un Congreso Constituyente, que formalmente queda instalado el 1º 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 populares que lucharon durante el movimiento armado, y surgen las primeras grandes enmiendas al proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo 5º relativo a la libertad de trabajo que dará origen al artículo 123 de nuestra Constitución, donde se establecen las garantías sociales en favor del obrero, que cuando se analiza el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en el que se 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 propio año. En el gran debate participaron los más prominentes constituyentes.

De la iniciativa del señor Carranza no se tomaron sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que

han servido básicamente para orientar los programas de Reforma Agraria de la Revolución mexicana.

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 calidad de Presidente de la Comisión, en la que colaboraron los ilustres constituyentes, Julián Adame, licenciado Pastrana, Pedro A. Chapa, José Alvarez, José Natividad Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones Benítez, Salvador de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, Enrique A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez Escobar y Rubén Martí.

Importante función desempeñaron en la configuración definitiva del artículo 27 de nuestra Constitución los integrantes de la Primera Comisión de Constitución, que elaboraron el proyecto definitivo que se presentó a consideración del Congreso Constituyente. Los miembros de esta Comisión fueron el general Francisco J. Múgica, que la presidía, el licenciado Enrique Recio, el doctor Alberto Román, el licenciado Enrique Colunga y el profesor Luis G. Monzón.

La Comisión redactora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto, con acertado 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 en 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 más alto valor jurídico. El argumento era impecable porque, ciertamente, ninguna Constitución vigente en el mundo hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales en 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 aportado 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 organización política del Estado, estructurando sus diversos órganos administrativos. La Constitución Política Mexicana de 1917 rompe definitivamente con este molde clásico y abre un nuevo perfil al Derecho Constitucional.

Los postulados estructurales de la Reforma Agraria se consignan, primordialmente, en el artículo 27 constitucional; en consecuencia, haremos una exposición panorámica de los mismos.

El primer párrafo expresa: "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".

Dicha norma constitucional, contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado mexicano sobre su territorio, reiterando el dominio eminente que éste tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional. Resulta evidente, a la luz de la técnica jurídica, que el Derecho consagrado en la citada disposición constitucional, corresponde al Estado que, como sujeto de Derecho, es titular de derechos y obligaciones, y no a la nación, que es un típico concepto sociológico.

El párrafo segundo establece que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización". Tanto este párrafo, como el primero, no han sufrido modificaciones desde que fue aprobado el texto original.

Expropiación es acción y efecto de expropiar. Expropiar, término compuesto de *ex*, palabra latina que expresa fuera de, y *propio*, que alude a pertenencia o sea el derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa; significa: 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 ante el 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 Núñez, 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 605/36-1ª, 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 mediamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de aportar 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. El doctor Mendieta y Núñez en su obra *El sistema agrario constitucional*, indica: "Nosotros consideramos que al adoptar el constituyente de 1917 la palabra *mediante* en lugar de la palabra *previa*, quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiación; esa fue la tendencia general, de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista". La Ley de Expropiación fija un máximo de diez años, para

el pago de la indemnización; se exceptúan desde luego, las expropiaciones agrarias sujetas a un régimen especial.

La expropiación debe ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente, según su competencia constitucional, atendiendo a lo que se establece en el inciso segundo, fracción VI, párrafo noveno del artículo 27 constitucional, concebido en los siguientes términos: "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 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 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". A nuestro juicio, técnicamente, es más adecuado que el referido inciso conforme parte del párrafo segundo, donde se establece el derecho de expropiación.

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 más amplias 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.

Sin lugar a dudas, uno de los párrafos más importantes y trascendentes del artículo 27 constitucional, por sus proyecciones económico-sociales, así como por 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 diciembre de 1934, es el siguiente:

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

En el texto original se ordenaba el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, en términos generales; a partir de la Reforma de 1934, según es de verse, se establece el respeto y fomento de la pequeña propiedad, a condición de que 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 de 1934, 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. Esta reforma se inspiró en las consideraciones realizadas por un ilustre jurista mexicano, don Narciso Basols en su obra intitulada "Nueva "Ley Agraria", donde funda y comenta las disposiciones que se contienen en la "Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas", de 1927, de la que él es autor.

Debemos señalar, además, que la Reforma de 1934, 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 considerará 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 y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Para determinar los alcances de la primera de las facultades, es pertinente considerar qué se entiende por modalidad en el campo jurídico. Gramaticalmente modalidad quiere decir: "Modo de ser o de manifestarse una cosa". Modo, a su vez, deriva del latín, *modus*, significado: "forma variable y determinada que puede recibir o no un ser, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia".

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

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que: "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad".

Ahora bien, las modalidades a la propiedad privada solamente pueden establecerse por motivo 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.

Con plena conciencia de su responsabilidad histórica y probada actitud patriótica, los ilustres constituyentes de 1916-1917, estimaron que el Congreso Constituyente no cumpliría cabalmente su labor, de no establecer las bases rectoras para resolver la cuestión agraria, expresando en la iniciativa correspondiente al artículo 27 que: "La Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias". Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 sanciona, por vez primera, a nivel constitucional, el principio de la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al Derecho en beneficio de la sociedad. De esta reestructuración conceptual del derecho de propiedad, han derivado importantes innovaciones en la organización legal de la institución. En efecto, el dominio eminente y la propiedad originaria se reservan al Estado, otorgándoseles a los particulares solamente el dominio útil, con la obligación ineludible de aprovecharlo sistemáticamente por la utilidad que reporta a la colectividad. 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 el 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 lo futuro, si lo demanda el interés social. Declara inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles los bienes ejidales y comunales. Reglamenta el principio de que la tierra es de quien la trabaja.

En el párrafo quinto se establece que son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en los términos y extensiones que fija el Derecho internacional; y el párrafo sexto determina en el dominio de la nación sobre el agua y demás recursos naturales es inalienable e imprescriptible.

En el párrafo séptimo se establece que sólo a la nación corresponde el aprovechamiento de los combustibles nucleares y sólo para fines pacíficos. Y en el párrafo octavo se determina que la zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial y adyacente y éste es de doscientas millas náuticas, contadas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial; y que sobre ella la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción.

El párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución alude a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas. Está subdividido en veinte fracciones y algunas de éstas en incisos. Varias de las aludidas fracciones no se refieren a la capacidad propiamente dicha. Haremos un breve análisis de sus principales disposiciones.

La fracción primera establece el principio de que solamente los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones para explotar minas o aguas. El Estado puede otorgar la misma prerrogativa a los extranjeros, a condición de que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a ellos, bajo pena de perderlos en beneficio de la nación. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o de 50 en las zonas costeras no podrán los extranjeros

adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, por ningún motivo. Esta prohibición absoluta tiene como fundamento y razón una amarga experiencia histórica, con motivo de la aplicación de las leyes de baldíos y colonización en el siglo XIX.

Los Estados extranjeros pueden adquirir la propiedad privada de aquellos inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas y legislaciones, en caso de reciprocidad.

La fracción segunda ordenaba que: "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.

El texto se modificó bajo el texto: "Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

En el inciso segundo, se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos comunales.

La fracción VIII reitera diversas nulidades ya establecidas por el artículo primero del decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, con el que se inicia la legislación de la Reforma Agraria mexicana.

En la fracción novena se sanciona la nulidad de la división o reparto realizado con apariencia de legítimo en re los vecinos de un núcleo de población, cuando haya habido error o vicio, y siempre que la nulidad sea solicitada por las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de las tierras, objeto de la división, o una cuarta parte de los vecinos en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

La fracción décima, que en su primer inciso, sustancialmente reproduce el artículo tercero de la ley del 6 de enero de 1915, hace hincapié en el derecho de los núcleos de población necesitados para ser dotados con tierras y aguas suficientes, a cuyo objeto el Gobierno federal expropiará por su cuenta los bienes suficientes para cumplir con esa finalidad, tomándolos de los más inmediatos a los pueblos necesitados.

La fracción décima primera crea, para la aplicación de las disposiciones agrarias contenidas en el artículo 27 constitucional y leyes reglamentarias que se expiden, diversos organismos.

En la fracción decimacuarta se establece que los afectados por resolución dotatoria o restitutoria, no tendrán ningún derecho, ni podrán promover juicio de amparo; solamente podrán acudir al Gobierno federal para que se les pague la indemnización correspondiente; sin embargo por decreto de 21 de febrero de 1947 se adiciona dicha fracción otorgándoles el amparo a los pequeños propietarios con certificado de inafectabilidad.

En la fracción decimaquinta se decreta la protección a la pequeña propiedad y se fijan sus límites.

La fracción decimasexta mancha que las tierras que deban ser objeto de adjudicación deberán fraccionarse en el momento de ejecutarse las resoluciones presidenciales.

La fracción decimaséptima establece las siguientes bases: a) Faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que, en sus jurisdicciones respectivas, expidan leyes fijando la extensión máxima de la propiedad; b) Los propietarios fraccionarán los excedentes en el plazo fijado por la ley, vendiéndose los lotes en los términos y condiciones fijadas en la legislación reglamentaria; c) si hubiere oposición del propietario para realizar el fraccionamiento, éste se hará por cuenta del Gobierno, mediante la expropiación; d) El valor de los lotes se pagará en anualidades que amorticen capital e intereses. Estos últimos no excederán del tres por ciento anual; e) Los dueños están obligados a recibir bonos de la deuda agraria local. El Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria; f) Ningún fraccionamiento deberá ser autorizado sin que estén satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población. Existiendo proyectos de fraccionamiento, los expedientes agrarios se tramitarán de oficio y en plazo perentorio, y g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que lo constituyan, los cuales serán inalienables, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen.

La fracción decimaoctava declara revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores y desde el año de 1876, que hayan dado origen al acaparamiento de tierras, aguas y demás recursos naturales. Se faculta al Ejecutivo Federal para declararlos nulos cuando impliquen graves perjuicios para el interés público.

El Constituyente Permanente aprobó dos importantes adiciones al texto del artículo 27 constitucional, a iniciativa del Ejecutivo Federal, que enriquecen los postulados de la Reforma Agraria.

En la fracción XIX, se establece la obligación del Estado de tomar todas las medidas para asegurar a los campesinos un sistema de justicia honesto y expedito: otorgar seguridad en la tenencia de la tierra y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

En la fracción XX se obliga al Estado a promover las condiciones adecuadas para impulsar el desarrollo rural integral, con el objeto de generar empleos, garantizar a la población rural mejores niveles de bienestar incorporándola al desarrollo nacional; fomentar la productividad agropecuaria y forestal con obras de infraestructura, crédito, insumos, asistencia técnica y dándole el mejor uso a la tierra. Debe expedir y adecuar la legislación reglamentaria para planear la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización como asuntos del más alto interés público.

EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY AGRARIA

Licenciado Aldo Saúl MUÑOZ LÓPEZ

OBJETO DE ESTUDIO

Problemas para su interpretación y aplicación

El artículo 18 de la Ley Agraria que inició su vigencia el 27 de febrero de 1992, es el imperativo jurídico que establece la sucesión legítima o intestamentaria.

GLOSA

En efecto, este precepto se integra de tres partes a saber:

La primera, se refiere al hecho de que el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o bien, haya designado a personas que se encuentren imposibilitadas material o legalmente para heredar los derechos agrarios.

La segunda, establece el orden de preferencia en que se transmitirán los derechos agrarios, cuando se presente una de las dos hipótesis establecidas en la primera parte.

La última, se refiere a que el Tribunal Agrario proveerá la venta de dichos derechos agrarios en subasta pública y repartirá el producto entre aquellas personas con derecho a heredar, en el supuesto de que en el término de tres meses posteriores al fallecimiento del ejidatario, los supuestos herederos no se pusieron de acuerdo quién de entre ellos conservará estos derechos.

ORIGEN Y EXPRESIÓN DEL PROBLEMA

Al sustanciar y resolver sucesiones legítimas, los Tribunales Unitarios Agrarios se han enfrentado a un problema fundamental que consiste *en interpretar* si el cónyuge superviviente, la concubina o concubinario, uno de los hijos o bien uno de los ascendientes, que soliciten el reconocimiento de estos derechos agrarios, *deban o no acreditar el requisito de la dependencia económica* a que se refiere la fracción V del precepto legal que nos ocupa.

Es en esta situación interpretativa en donde se expresa el problema y las opiniones se dividen.

DELIMITACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE FRENTE AL PROBLEMA

Método dogmático o legalista

Existe el criterio (interpretación) de que las personas a que se refieren las fracciones I a IV de este imperativo, es decir, el cónyuge, la concubina, uno de los hijos o uno de los ascendientes, *no necesitan acreditar la dependencia económica* con el extitular de los derechos agrarios al momento mismo del fallecimiento de éste, *sólo se considera* como un criterio sustantivo el hecho de ocupar un orden de preferencia.

Esta opinión se apoya en una fuente directa del conocimiento jurídico como una expresión formal del derecho, sin atender las fuentes formales del derecho agrario mexicano (legislación, costumbre, jurisprudencia, doctrina y principios generales del derecho), y particularmente su sentido y carácter social.

MÉTODO ARBITRAL (NO DOGMÁTICO)

Contrario a la interpretación anterior, existe el criterio de que tanto el cónyuge superviviente, la concubina o concubinario, uno de los hijos o bien uno de los ascendientes del ejidatario, *si deben acreditar la dependencia económica al momento del fallecimiento del extitular*, para promover el reconocimiento y adjudicación de derechos agrarios en su beneficio.

Esta interpretación se apoya en una fuente indirecta del conocimiento jurídico, que toma en consideración factores y elementos que determinan el contenido de la norma. Es decir, razona los hechos que dieron nacimiento a dicho precepto legal, atendiendo las fuentes formales del derecho agrario mexicano y su enfoque social.

HIPÓTESIS QUE PUEDE CONSTITUIR EL ORIGEN DE ESTE PROBLEMA

A nivel de conjetura se puede afirmar que el origen de este problema interpretativo y su consecuente aplicación, estriba en *la redacción* dada al artículo 18 de la Ley Agraria, mismo que a la letra dice: "Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

- I. Al cónyuge;
- II. A la concubina o concubinario;
- III. A uno de los hijos;

- V. A uno de los ascendientes, y
IV. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él”.

Verificando esta hipótesis, se tienen los siguientes elementos:

1. Que el ejidatario no haya hecho designación de sucesores.
2. Que habiendo formulado una lista, los señalados no pueden heredar por imposibilidad material o legal.
3. Los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia, (precisado con anterioridad).

Obsérvese que al finalizar la fracción IV, se anota la conjunción “Y”, cuyo oficio es unir palabras o cláusulas en concepto afirmativo. Es decir, las fracciones I, II, III y IV, se unen con la fracción V, esta última establece: A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

Nótese que esta última fracción encierra dos enunciados:

- a) A cualquier otra persona. (Se refiere a términos particulares).
- b) De las que dependan económicamente de él. (Se refiere a términos plurales).

Luego, entonces, interpretando la redacción dada al artículo que nos ocupa, atendiendo a su literalidad, se tiene que la dependencia económica se exige no única y exclusivamente “a cualquier otra persona”, sino al cónyuge, a la concubina o concubinario, a uno de los hijos del ejidatario y a uno de los ascendientes que pretendan la adjudicación y reconocimiento de derechos agrarios por esta forma de sucesión.

Todo lo anterior nos conduce a la conclusión que el origen del problema *no estriba en la redacción* dada al artículo 18 de la Ley Agraria, sino que el problema se presenta a partir de su interpretación y aplicación.

Ahora bien, existen dos modos de interpretar la ley.¹ El primero se liga a la *voluntad* de la ley, para que se aplique tal cual. El segundo se vincula con la *idea* de la ley, va más allá de las disposiciones del legislador.

En el caso en comento, considero que el artículo 18 de la Ley Agraria, debe ser interpretado y aplicado atendiendo a la voluntad implícita en el mismo, es decir, interpretarlo tal y como aparece redactado, observando desde luego que interpretar una ley consiste en determinar su significado jurídico y no simplemente gramatical, tomándose en cuenta la tradición jurídica que el tema de la sucesión intestamentaria tiene en materia agraria. En ese tenor, estimo que el citado imperativo jurídico no debe ser interpretado de un modo tal que vayamos más allá de las disposiciones del legislador, toda vez que ello extralimita la función de los Tribunales Agrarios. "El juzgador no deberá apartarse de la ley, en aras de intereses o preocupaciones que trasciendan el contenido de la norma. Ir más allá es función del legislador. Cuando el tribunal advierta que la ley se opone a la justicia, o no la favorece como debiera, habrá de instar la reforma normativa, pero no podrá desatender los textos que le obligan. Aquello hizo el Tribunal Superior Agrario, *en bien del sentido social del Derecho correspondiente*, al solicitar la modificación de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en 1993: *de ese modo se avanzó en el carácter social del Derecho agrario. . .*

¹ Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, pp. 444 y 445.

Ahora bien, es obvio que la norma procesal agraria, como cualquier otra disposición jurídica, *está sujeta a la interpretación que aporten quienes la aplican*. En este punto los tribunales cumplen una función de primer orden: son el intérprete oficial y cotidiano del Derecho Agrario. *Habrá que interpretar la norma agraria, pues, conforme a su historia, a su designio característico, a su vocación equitativa*".² (El subrayado es nuestro).

MI PUNTO DE VISTA

Respetando criterios diversos, mi opinión es en el sentido de que el cónyuge supérstite, la concubina o concubinario, uno de los hijos, uno de los ascendientes y cualquier otra persona, que pretendan legítimamente suceder los derechos agrarios, parcelarios o comunales, *deberán acreditar la dependencia económica al momento del fallecimiento del ejidatario*.

Sustento mi posición en los siguientes razonamientos:

Primero. El Derecho Agrario Mexicano es un derecho autónomo, que tiene como fuentes formales la legislación, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho.

En efecto, *la legislación es la fuente formal más importante del Derecho Agrario Mexicano*, del que se puede decir que es el único derecho positivo que no ha requerido de la intervención e influencia de doctrinas extranjeras.

En este sentido, la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 82 estableció la sucesión legítima o testamentaria, en términos análogos a lo establecido en el

² García Ramírez, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, p. XI.

artículo 18 de la Ley Agraria que aquí se estudia. Este antecedente legislativo ilustra el criterio de que atendiendo a la especial naturaleza social del Derecho Agrario Mexicano, aquellas personas que pretendan heredar los derechos agrarios de un ejidatario, cuando éste no haya formulado designación de sucesores o cuando los designados no puedan heredar por imposibilidad material o legal, *necesariamente deberán acreditar el requisito de la dependencia económica*, entre otros.

En este mismo tenor, es pertinente señalar que a partir de un análisis comparativo de los preceptos legales antes invocados, se tiene que la sustancial diferencia radica en que el artículo 82 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria en su penúltimo párrafo, estableció la opinión de la asamblea cuando se presentaron conflictos, dejando a cargo de la Comisión Agraria Mixta, la solución definitiva de la controversia; en tanto que el artículo 18 de la actual Ley Agraria, da oportunidad a que los presuntos herederos decidan entre ellos quién conservará los derechos ejidales. En caso de que no se pusieran de acuerdo, el Tribunal Agrario proveerá la venta de dichos derechos en subasta pública y repartirá el producto por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar.

En esta tesitura, el artículo 18 en su primera y segunda parte, debe ser interpretado y aplicado en los mismos términos en que fue aplicado el artículo 82 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, ya que no existe ninguna diferencia en cuanto a su contenido y redacción.

La costumbre, entendida como la aplicación repetitiva de diversas disposiciones legales a casos concretos, es otra fuente formal del Derecho Agrario Mexicano. Al respecto, es

oportuno decir que ha sido una práctica jurídica común en materia de sucesión agraria intestamentaria que los presuntos herederos acreditaran la dependencia económica y que las anteriores autoridades exigieran el acreditamiento de tal requisito; luego entonces, resulta incongruente considerar que si la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 82, fue aplicada en el sentido de que los presuntos herederos acreditaran la dependencia económica, situación que fue formalizada por la costumbre jurídica, hoy con la nueva Ley Agraria en su partido 18 se pretenda interpretar y aplicar en el sentido de que los presuntos herederos no necesitan acreditar el requisito mencionado y que los Tribunales Agrarios no exijan el acreditamiento del mismo.

Ahora bien, es dable ponderar que la costumbre no debe variar, si tomamos en cuenta que el artículo 18 de la nueva Ley Agraria, en sus primeras partes se encuentra redactado en forma similar al artículo 82 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, concluyéndose que la costumbre como expresión de la práctica jurídica debe continuar en los mismos términos, de tal manera que sí se acredite el requisito de la dependencia económica.

Así mismo, la *jurisprudencia* y las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entendida la primera como la forma más acabada de interpretar el derecho, categóricamente han establecido que en materia de sucesión agraria intestamentaria, los presuntos herederos deberán acreditar la dependencia económica al momento mismo del fallecimiento del extitular de esos derechos.

En ocasión de la interpretación que algunos Tribunales de Amparo han dado al artículo 18 de la Ley Agraria, es

menester precisar el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, residente en Mazatlán, Sinaloa, mismo que el veintiuno de enero de 1994, por unanimidad resolvió el amparo directo número 294/94, estableciendo en la ejecutoria lo siguiente: "...es condición indispensable para tener derecho a la sucesión, depender económicamente del ejidatario titular, por tanto, antes de proceder al orden de preferencia, es indispensable la determinación de dicha dependencia y en consecuencia, la responsable debió proceder a dicho estudio y, sin embargo, se limitó a manifestar que los derechos sucesorios correspondían al tercero perjudicado, (...) por haber demostrado ser la cónyuge supérstite, sin realizar manifestación alguna en relación a la dependencia económica, no obstante ser un requisito sine qua non".

La doctrina, fuente formal del derecho que se constituye de teorías de prestigiados estudiosos del Derecho Agrario Mexicano, ha establecido que es requisito indispensable acreditar la dependencia económica tratándose de sucesión intestamentaria.

En este asunto, es importante decir que la doctrina no obstante ser una fuente formal del derecho, su observancia no es obligatoria para los órganos encargados de impartir justicia, sin embargo, constituye una expresión que considera obligatorio acreditar la dependencia económica por quienes pretenden la sucesión legítima agraria.

Los principios generales del derecho, son aquellos consignados en algunas de nuestras leyes, se recurre a ellos cuando no existe una disposición jurídica que se pueda aplicar a un caso concreto y específico; en el caso que nos ocupa, resulta que entre los artículos 82 de la derogada Ley Federal de

Reforma Agraria y 18 de la Ley Agraria en vigor, en sus primeras dos partes no existen distinciones en su forma y contenido; luego entonces, si el primero de los preceptos mencionados se aplicaba en el sentido de exigir la dependencia económica a los presuntos herederos, resulta lógico que lo mismo debe suceder al momento de interpretar y aplicar el último de los imperativos mencionados, recordando que: *"Donde la Ley no distingue no se debe de distinguir"*.

En esta idea, los Tribunales Unitarios Agrarios al interpretar las disposiciones contenidas en la Ley Agraria, no se deben apartar del principio de legalidad contenido en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, pues ello equivaldría a transgredir el espíritu y voluntad de las mismas ya que los órganos del Estado deben hacer sólo aquello que la ley les permite.

Segundo. A pesar de los criterios precisados, partiendo de una interpretación literal del artículo 18 de la Ley Agraria, por elemental sentido de justicia social y humana, principio rector de todo derecho, los Tribunales Unitarios Agrarios deben exigir a quienes pretendan la sucesión legítima de derechos agrarios, parcelarios o comunales, que en el procedimiento acrediten con las pruebas idóneas para ello, el multicitado requisito de la dependencia económica y no ceñir su interpretación en el sentido de que única y exclusivamente se deberá acreditar el orden de preferencia previsto en las fracciones I, II, III y IV del imperativo jurídico en estudio, como así lo plantea el primero de los criterios apuntados.

Por último, debemos resaltar que la finalidad del derecho es alcanzar la justicia, para ello las normas jurídicas se de-

ben interpretar atendiendo a factores y elementos que determinan su contenido, su espíritu y su esencia.

El propósito de este comentario jurídico-propositivo, consiste en coadyuvar de alguna manera en la homogenización de criterios tendientes a la aplicación de la actual legislación agraria, no se busca una postura académica o doctrinaria, se pretende aportar ideas respecto a la administración e impartición de justicia agraria.

LA NUEVA JURISDICCIÓN EN MATERIA AGRARIA

Doctor Luis PONCE DE LEÓN ARMENTA

SUMARIO: I. Introducción. II. Análisis comparativo de la Jurisdicción Agraria anterior y posterior a las modificaciones constitucionales del 6 de enero de 1992. III. Comparación del Proceso Agrario anterior a la reforma con el nuevo proceso agrario. IV. La competencia de los nuevos tribunales. V. Nueva propuesta de modificación del artículo 27 constitucional y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

I. INTRODUCCIÓN

Se ha iniciado una nueva etapa en la evolución de nuestro Derecho agrario, las modificaciones al artículo 27 constitucional publicadas el 6 de enero de 1992 y su antecedente inmediato han acentuado la polémica sobre la tenencia de la tierra, su explotación y la comercialización e industrialización de sus productos.

Muy saludable para nuestro país ha sido el nuevo tratamiento científico-jurídico de uno de los grandes problemas nacionales que nos ha permitido arribar a las novedosas alternativas en búsqueda de la verdad; alternativas que pueden ser enriquecidas dentro de la dinámica científica, considerando que toda obra humana es perfectible. Mucho antes de la reforma constitucional se desarrollaron diversos con-

gresos, foros, coloquios y demás eventos académicos sobre la materia, las personas y las instituciones del país asumieron su papel y participaron muy activamente ante las gravísimas deficiencias de la legislación anterior.

En esta breve exposición quiero destacar los grandes avances en materia de derecho procesal agrario, en particular los relacionados a la competencia de los nuevos tribunales agrarios instituidos por la fracción XIX del artículo 27 constitucional¹ y por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero del presente año.²

Por fin se hace realidad el ideal muchas veces postergado en México de contar con nuevos tribunales autóctonos y de plena jurisdicción en materia agraria.

Reiteramos lo ya expresado en foros y publicaciones³ en el sentido de buscar la integración del derecho procesal agrario a los avances de la Teoría General del Derecho Procesal.

Podemos afirmar que Jurisdicción Agraria, Acción Agraria y Proceso Agrario como elementos fundamentales de todo derecho procesal se conjugan ya para el logro de la justicia y seguridad jurídica.

La jurisdicción agraria queda prevista en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios que se expida.

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992.

² Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, *Diario Oficial de la Federación*.

³ Ponce de León Armenta Luis, *Derecho Procesal Agrario*, Editorial Trillas, México, 1988. Foro Nacional de Modernización de la Legislación Agropecuaria SARH, 3 y 4 de octubre de 1989, Cuernavaca, Mor., Coloquio Internacional a la Reforma Agraria, UNAM.

La acción y el proceso agrario se prevén en el título décimo de la Ley Agraria bajo el rubro de la justicia agraria.

II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA ANTERIOR Y POSTERIOR A LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES DEL 6 DE ENERO DE 1992

No es posible hablar de avances en materia de Jurisdicción Agraria si no precisamos el análisis comparativo de la nueva legislación con la legislación anterior; que nos permite observar objetivamente las virtudes de la normatividad jurídica que estrenamos.

La anterior legislación integrada por las fracciones XI, XII y XIII del artículo 27 constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria reglamentaba una jurisdicción desarticulada compuesta por varias autoridades y órganos agrarios, que motivaba la irresponsabilidad y la corrupción.

Los expedientes agrarios pasaban de mano en mano, de autoridad a autoridad, de autoridad a órganos para perjuicio del justiciable, había dictaminadores agrarios en las Comisiones Agrarias Mixtas, en las Delegaciones Agrarias, en el Cuerpo Consultivo Agrario; y en diversas oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria, nos empeñamos en entregarles a nuestros campesinos, a las familias más sencillas de nuestro país la legislación más compleja.

Con la reestructuración constitucional del 6 de enero la promulgación de la nueva Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios⁴ del 26 de febrero estos vicios quedan superados.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.

En su artículo 3º y 15º prevé esta ley la integración del Tribunal Superior Agrario, por cinco magistrados numerarios que serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a propuesta del Presidente de la República.

Junto al Tribunal Superior Agrario se prevé la creación de los Tribunales Unitarios Agrarios y la división del territorio de la República en distritos.

Otra virtud de la reciente restructuración agraria la constituye el referente a los conflictos por límites de bienes comunales que ahora es competencia de los nuevos Tribunales. Antes del 6 de enero para estos conflictos se establecía una deficiente doble jurisdicción en la fracción VII del párrafo noveno del artículo 27 ya superado.

Según las anteriores reformas y adiciones de este precepto constitucional publicadas el 6 de diciembre de 1937,⁵ estos conflictos se sometían a la resolución del Presidente de la República, pero en caso de inconformidad de alguna de las partes procedía el juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

Cuando la Suprema Corte no confirmaba la Resolución Presidencial surgían de hecho interminables problemas entre las comunidades en conflicto; la incertidumbre, la impotencia y la llamada justicia por propia mano se dejaron sentir llenando de luto muchos hogares del campo.

⁵ Modificaciones del artículo 27 constitucional publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1937.

III. COMPARACIÓN DEL PROCESO AGRARIO ANTERIOR A LA REFORMA CON EL NUEVO PROCESO AGRARIO

Con la modificación constitucional del 6 de enero de 1992 y su legislación reglamentaria surge un nuevo proceso agrario integrado, previsto en la Ley Orgánica. Antes de la reforma el proceso agrario se presentaba disperso en más de 27 figuras procesales con diversa regulación, diversos términos y diversos órganos jurisdiccionales que complicaba la justicia agraria.

Tuvimos necesidad en su tiempo de clasificar el proceso agrario por la diversidad de instituciones procesales en: Proceso agrario general, Proceso agrario ejidal, Proceso agrario comunal, Proceso agrario de la pequeña propiedad, proceso agrario laboral.

Con satisfacción podemos observar un trascendente avance en la materia, contamos con un proceso agrario integrado perfectible.

IV. LA COMPETENCIA DE LOS NUEVOS TRIBUNALES

La competencia de los nuevos Tribunales está prevista en los artículos 9, 10 y 18 de la Ley Orgánica sobre la materia.

En este rubro considero pertinente expresar que deben incorporarse explícitamente dentro de su competencia asuntos relacionados con los casos en excedentes de los mínimos de la pequeña propiedad en explotación para lograr un autocontrol de las pequeñas propiedades.

Para efectos procedentes propongo una nueva modificación del artículo 27 constitucional y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

V. NUEVA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Con la finalidad de sustituir el viciado autocontrol de los casos de excedentes de la pequeña propiedad en explotación existentes antes de la modificación del 6 de enero mediante la afectación agraria ya derogado proponemos un autocontrol mediante el establecimiento de acción popular para denunciar los casos de excesos de la pequeña propiedad que según la fracción XVII del párrafo noveno del artículo 27 queda inmerso en la burocracia agraria.

En consecuencia proponemos la reforma de esta fracción en los siguientes términos.

TEXTO VIGENTE FRACCIÓN XVII

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

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el

TEXTO QUE SE MODIFICA

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 llegaron a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

Se instituye un instrumento permanente de auto control de la

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 prevenga 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.

pequeña propiedad mediante el derecho de la redistribución de los excedentes para los núcleos de población y ciudadanos mexicanos que denuncien ante los tribunales agrarios las extensiones de tierra que sobrepasen la pequeña propiedad.

Será estimulada la producción agropecuaria mediante el derecho de los núcleos de población y todo ciudadano mexicano para explotar y poseer tierras, bosques y aguas ejidales y de la pequeña propiedad inexploradas por un término mayor de dos años.

Este derecho podrá ejercitarse mediante acción popular ante los Tribunales Agrarios en los términos de la Ley para el efecto de conceder al denunciante el usufructo de la extensión inexplorable por el término de cuatro años, al término del cual se regresará a su propietario quien podrá recuperar su propiedad en caso de inexploración del denunciante por el término de un año. La reincidencia en la inexploración del propietario surte el efecto de la transferencia de la propiedad inexplorada al denunciante.

Las leyes locales organizarán 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.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD CONTRA RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS EN UN JUICIO PRIVATIVO DE DERECHOS AGRARIOS

Licenciado Fluvio C. VISTA ALTAMIRANO
Magistrado del Tribunal Unitario
Agrario

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992 en vigor a partir del día siguiente, según lo determina su artículo primero transitorio, introdujo en la fracción IV del numeral 18 una nueva figura jurídica como es la nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.

Hasta antes de la vigencia de dicha Ley Agraria, la Ley Federal de Reforma Agraria, también en un capítulo nuevo, pues no tiene antecedentes en los anteriores Códigos Agrarios, reglamentó sólo la nulidad de actos o documentos contraventores de las leyes agrarias, sin contemplar la posibilidad de nulificar resoluciones emitidas por las autoridades de carácter agrario.

La nueva disposición legal, ha suscitado una serie de criterios encontrados entre los magistrados encargados de los Tribunales Unitarios Agrarios y aun entre los diversos Tri-

bunales Colegiados de Circuito dependientes del Poder Judicial Federal, pues mientras unos sostienen la procedencia de dicho juicio de nulidad, otros estiman lo contrario, dando lugar al sostenimiento de tesis contradictorias en perjuicio de los justiciables al no contar con un criterio definido.

Ahora bien, quien suscribe la presente comunicación, estima que tanto desde el punto de vista jurídico como legal, la improcedencia de nulificar una resolución de las que pronunciaban las Comisiones Agrarias Mixtas en los juicios privativos, resulta palmaria, atentas las siguientes consideraciones.

La fracción XI, inciso c), del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponía que para los efectos de las disposiciones contenidas en dicho precepto y en las leyes reglamentarias que se expidieran, se crean, entre otras, "Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos... con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen". Entre las atribuciones asignadas a las Comisiones Agrarias Mixtas se encontraba la de determinar la procedencia de la privación de derechos agrarios y, en su caso, las nuevas adjudicaciones, tal como lo disponía el artículo 431 de la Ley Federal de Reforma Agraria, reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1984, habiéndose enmendado igualmente el diverso numeral 432 que estableció el medio impugnativo de inconformidad con lo resuelto por dichas comisiones, ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

La fracción XI del artículo 27 constitucional, fue derogada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* el

6 de de enero de 1992 habiendo entrado en vigor al día siguiente de tal publicación tal como lo preceptúa el artículo primero transitorio de ese Decreto, esto es, el día 7 del mismo mes y año citados.

En tal virtud, si como ya quedó de manifiesto, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios entró en vigor —como tenía que ser obviamente— después de haberse enmendado el artículo 27 constitucional, es evidente que el legislador ordinario al plasmar en la fracción IV del artículo 18 la nulidad de resoluciones de las autoridades agrarias, nunca pudo tener la intención de comprender entre las resoluciones susceptibles de ser anuladas, aquellas emitidas por las Comisiones Agrarias Mixtas, supuesto que para la fecha de su vigencia tales comisiones ya no existían ni legal ni jurídicamente, esto es, carecían ya de atribuciones para resolver los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, figura ésta que, incluso, desapareció en la nueva legislación agraria, debiendo entenderse —como es—, que se legisla para el futuro y no para el pasado, habida consideración de que si a partir de la entrada en vigor de la Ley Agraria ya no existe ningún procedimiento para tramitar juicios privativos, mal pudo referirse el legislador a resoluciones que hubieran puesto fin a dichas controversias.

Por otra parte, vale destacar que desde ningún punto de vista y menos desde el de carácter jurídico, es dable admitir la posibilidad de que, independientemente de que a partir de su creación los Tribunales Agrarios tienen la naturaleza de un órgano jurisdiccional, lo cierto es que no puede desconocerse el hecho de que en muchas de las controversias sujetas a su decisión, actúan como autoridades sustitutas de las Comisiones Agrarias Mixtas, de suerte que, en cierta medida, admitir la posibilidad legal de que un Tribunal Uni-

tario declare la nulidad de lo resuelto por dichos órganos colegiados respecto de los juicios privativos de derechos agrarios, entrañaría revocar sus propias determinaciones, respecto de lo cual la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el criterio firme de que las autoridades administrativas no pueden revocar sus propias determinaciones cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo creando derechos en favor de terceros o cuando esas resoluciones establecen derechos en favor de las partes interesadas, pues tales derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior dictada en el mismo asunto, según es de verse de la tesis número 408 que bajo el título de "Resoluciones administrativas, revocación de las", aparece inserta en la página 716 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, misma que resulta aplicable, si se toma en consideración que declarar la nulidad de una resolución emitida por las Comisiones Agrarias Mixtas, equivaldría a una revocación de lo ya resuelto que, indudablemente, creó derechos en favor de las personas respecto de las que se hubiere declarado procedente la nueva adjudicación de los derechos agrarios controvertidos.

Es importante señalar además de lo expresado, que aceptar la procedencia de la nulidad de una resolución de las Comisiones Agrarias Mixtas que hubiere sido pronunciada en un juicio privativo de derechos agrarios, produciría la consecuencia —no permitida desde el punto de vista social— de afectar la seguridad jurídica en el campo, ya que ello contradiría la *ratio legis* que inspiró la expedición de la nueva legislación cuyo propósito toral fue el de acabar con los conflictos surgidos con motivo de la tenencia de la tierra, por lo que no sería dable declarar la nulidad de una resolución privativa de derechos agrarios después de hasta más

de diez años —como sucede en algunos casos— de que el nuevo adjudicatario ha venido cultivando la parcela respecto de la cual ha sido reconocido como nuevo titular y a quien, inclusive, le fue expedido su certificado correspondiente.

A mayor abundamiento de razones, es preciso hacer notar que admitir la procedencia de los juicios de nulidad de que se viene hablando, entrañaría admitir igualmente que la propia Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios permitiera su aplicación retroactiva en perjuicio de aquellos a quienes se hubieren reconocido derechos, con violación flagrante de lo que preceptúa el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta de que es de explorado derecho —y así lo ha estimado el más alto Tribunal de la Nación—, que el surgimiento de una ley que regule una situación hasta entonces imprevista legislativamente sólo puede obrar hacia el futuro.

Si pues, antes de la expedición de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no existía ninguna disposición legal que previera la nulidad de las resoluciones de las autoridades agrarias, evidentemente que pretender que en aplicación de la fracción IV del numeral 18 de dicho cuerpo de leyes es jurídico nulificar una resolución privativa de derechos agrarios emitida obviamente antes de la expedición de la ley en cita, implicaría vulnerar el ya citado artículo 14 constitucional que estatuye que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, puesto que la nulidad que llegara a determinarse lo sería en perjuicio de quien mediante una resolución que causó estado fue reconocido como nuevo adjudicatario de los derechos agrarios en conflicto.

Así es, sobre la materia de la irretroactividad, existen diversidad de teorías, siendo las más frecuentes, la de los

derechos adquiridos y la de las expectativas de derecho y la de situaciones generales de derecho y situaciones concretas o situaciones abstractas y situaciones concretas, siendo la primera, el mandamiento de la ley sin aplicación concreta de la misma. El derecho adquirido es definible, cuando el hecho realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado.

En el primer caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio; en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio; estos conceptos han sido acogidos por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede verse en las páginas 226 y 227 del Apéndice del tomo L del Semanario Judicial de la Federación, al establecer: "Que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y ésta última circunstancia es esencial". "La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos", de lo que se concluye que la irretroactividad de la ley es el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de dichas normas.

Los primeros antecedentes del principio de irretroactividad de la ley se encuentran en el derecho romano de la época de Justiniano. Con efecto, los textos que integran el

Corpus Juris Civilis contienen algunas disposiciones que tienen relación con el problema de la aplicación retroactiva de las normas jurídicas. La más significativa de estas disposiciones se consigna en las *Novellae* y es la siguiente: "absurdum esset, id quod recte factum est, ab es quod nondum erat, postea subverti" (sería absurdo que situaciones jurídicas, válidamente creadas, pudiesen ser anuladas por normas que se dictasen posteriormente).

En los ordenamientos que constituyeron el derecho medieval español se prohibió, de diversas maneras, la retroactividad de las leyes: el Fuero Juzgo señalaba que las leyes solamente debían comprender los pleitos o negocios futuros y no los que ya hubieren acaecido; por su parte el Fuero Real establecía que el delincuente debía recibir la pena existente en el tiempo de su culpa y de ninguna manera aquélla que se hubiere dictado posteriormente; asimismo, en las Siete Partidas se prescribe que los contratos y delitos debían de juzgarse con arreglo a las leyes vigentes al tiempo de su celebración o comisión. Ahora bien, como es de observarse, todas estas normas guardan gran semejanza con las actuales disposiciones constitucionales sobre la materia, especialmente con aquellas que se refieren a la irretroactividad de la ley como derecho subjetivo público del acusado en los juicios del orden penal y de quien ha adquirido derechos en juicios de diversa naturaleza.

Para la filosofía liberal que se desarrolla a finales del siglo XVIII, el principio de la irretroactividad de la ley es uno de los fundamentos básicos de todo sistema normativo, pues resulta indispensable para garantizar la seguridad jurídica de las personas. Tal concepción era la de Benjamín Constant —pensador de los tiempos de la Revolución Francesa— cuando señalaba: "La retroactividad de las leyes es el ma-

yor atentado que la ley puede cometer; es el desgarramiento del pacto social, la anulación de las condiciones en virtud de las cuales la sociedad tiene derecho a exigir obediencia a los individuos; por ella le roba las garantías que le aseguraba en cambio de esa obediencia que es un sacrificio. La retroactividad arrebatada a la ley su carácter; la ley que tiene efectos retroactivos no es una ley" (Legaz y Lacambra, p. 624).

Las ideas liberales anteriormente expuestas, quedan plasmadas en la Constitución Federal norteamericana de 1787 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que se dictó en Francia en 1789. El artículo VIII de la mencionada Declaración, expresa claramente el principio de irretroactividad de la ley en materia penal, en los siguientes términos: "La ley no debe establecer sino las penas estrictamente necesarias y ninguno podrá ser castigado sino en virtud de la ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada", sin que la circunstancia de que se refiera específicamente a la materia penal, impida que rija para cualesquiera otras, habida cuenta de que su filosofía inspiradora participa del mismo origen, esto es, ninguna ley posterior al hecho puede legalmente lesionar los derechos adquiridos por una persona. Asimismo, en los códigos civiles de los países europeos y latinoamericanos que se redactaron a lo largo del siglo XIX, impera la regla de que las leyes no pueden tener efectos en relación al pasado.

En México, el principio de irretroactividad de la ley quedó consagrado por primera vez en el artículo 19 del Acta Constitutiva de la Federación, que se promulgó el 31 de enero de 1824. Posteriormente, la Constitución de 1857 reiteró este principio estableciendo enérgicamente en su artículo 14, que en la República mexicana no será posible expedir

leyes retroactivas, disposición que reproduce el propio numeral 14 de la Carta Magna vigente.

El principio de irretroactividad de la ley tiende a satisfacer uno de los fines primordiales del derecho, el cual es la seguridad jurídica. Ello es así, porque el derecho está orientado a eliminar la arbitrariedad de las relaciones sociales y, por lo tanto, se constituye con normas de carácter general que se aplican a una infinidad de casos concretos. De esta norma se crea un marco de referencia que permite a los individuos y grupos sociales saber en cada momento cuáles son los efectos que traen consigo cada una de sus acciones y conductas. Por esta razón, es antijurídico que los derechos y obligaciones creados bajo el amparo de ciertas normas sean desconocidos por disposiciones posteriores.

La aplicación del principio de irretroactividad aparentemente no presenta mayores dificultades para su aplicación, pues resulta claro que las leyes únicamente rigen durante su periodo de vigencia y, por ende, solamente pueden regular los hechos que se produzcan entre la fecha de su entrada en vigor y la de su abrogación o derogación. Sin embargo, cuando se trata de llevar a la práctica este principio, se suscitan diversos problemas que revisten gran complejidad.

Para solucionar los problemas citados, la doctrina ha elaborado numerosas doctrinas, que son la causa de una abundante literatura jurídica sobre el tema de la irretroactividad de la ley.

A) La teoría de los derechos adquiridos fue elaborada a lo largo del siglo XIX por varios tratadistas del derecho civil, entre los que destaca el jurista francés Merlin la que es considerada clásica en esta materia. Según dicha teoría las leyes solamente son retroactivas cuando destruyen o res-

tringen los derechos adquiridos bajo el imperio de una ley anterior. Para Merlin, los derechos adquiridos son aquellos que han entrado en nuestro patrimonio y, consecuentemente, forman parte de él sin que puedan sernos arrebatados por aquél de quien los tenemos, en el caso del derecho agrario el nuevo titular ha adquirido el derecho de usufructo de una parcela cuando su antiguo poseedor ha sido privado de los que le correspondían; por el contrario, en opinión del citado civilista francés, las expectativas de derecho son simplemente la esperanza fundada en el orden jurídico de adquirir en el futuro un derecho cuando se produzcan determinados acontecimientos.

B) Baudry-Lacantinerie y Houques-Fourcade, introdujeron algunas variantes en la teoría de los derechos adquiridos. De acuerdo con estos autores, los derechos adquiridos son los límites de la aplicación retroactiva de la ley y nacen cuando las facultades concedidas en las normas jurídicas son realmente ejercidas por sus respectivos titulares. Los autores citados explican sus ideas acerca de la irretroactividad de la ley de la siguiente manera: "Sólo es retroactiva la ley cuando ataca los derechos adquiridos, destruyendo los que se habían obtenido anteriormente, lo que implica una pérdida para sus titulares. Bajo el nombre de derechos, la ley nos reconoce determinadas aptitudes, nos concede determinadas facultades, dejándonos por lo general en la facultad de usarlas o no usarlas. En tanto que no hemos utilizado una de esas aptitudes, tenemos un derecho, si se quiere, solamente en el sentido de que somos aptos para adquirirlo, según formas determinadas. Pero sólo adquirimos ese derecho cuando hemos recurrido a esas formas y cuando nuestra aptitud se ha manifestado de hecho, por medio del acto necesario para su utilización. El ejercicio de la facultad legal que en cierta forma se ha materializado en este acto, traducido ex-

teriormente por él, es constitutivo del derecho adquirido. Y este derecho nos pertenece en lo sucesivo en el sentido de que no puede privárenos de él por una ley nueva sin que sea retroactiva" (Rejina Villegas, p. 274).

Se observa —afirman los autores de esta parte del Diccionario Jurídico Mexicano, tomo V—, que esta teoría comete el grave error de afirmar que la existencia de los derechos depende de su ejercicio y agregan, los derechos subjetivos son facultades potestativas de hacer algo o no hacerlo, concedidas por las normas jurídicas y existen independientemente de que sean o no ejercidos de la misma manera que las obligaciones subsisten a pesar del incumplimiento del deudor.

C) El ilustre jurista francés Julien Bonnecase, sostiene que para resolver los problemas que plantea la irretroactividad de la ley es indispensable diferenciar los conceptos de situación jurídica abstracta y situación jurídica concreta. La primera es la manera de ser de cada uno relativamente a una regla de derecho o a una situación jurídica. La segunda es definida por el autor mencionado en los siguientes términos: "es la manera de ser derivada para cierta persona de un acto o un hecho jurídicos, que pone en juego, en su provecho, o a su cargo, las reglas de una institución jurídica, e *ipso facto* le confiere las ventajas y obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución" (García Maynes, p. 396).

D) La teoría de los hechos cumplidos, estructurada por el tratadista italiano Nicolás Coviello, tiene gran aceptación, pues realiza un análisis profundo de los problemas que rodean a la materia que ocupa nuestra atención. Esta teoría postula que la retroactividad de las leyes se configura en

los siguientes supuestos: a) cuando las nuevas leyes suprimen o afectan los efectos ya producidos de los hechos que se realizaron antes de su vigencia, y b) cuando las nuevas leyes modifican las consecuencias aun no producidas de hechos realizados antes de su vigencia, siempre y cuando esta modificación se haga sobre la única base de la apreciación de la consecuencia en relación causal con el hecho pasado que la genera; es decir, cuando la consecuencia presente de un hecho pasado es considerada en sí misma y resulta afectada por una nueva ley, no se viola el principio de irretroactividad.

E) Paul Roubier considera que el problema de la retroactividad de las leyes puede ser resuelto mediante la distinción del efecto retroactivo y el efecto inmediato de la ley. Sobre este particular, el citado autor realiza las siguientes consideraciones: "La base fundamental de la ciencia de los conflictos de leyes en el tiempo es la distinción entre efecto retroactivo y efecto inmediato de la ley. El efecto retroactivo es la aplicación al pasado; el efecto inmediato es la aplicación al presente. Si la ley pretende aplicarse a hechos consumados (*facta praeterita*) es retroactiva; si pretende aplicarse a situaciones en curso (*facta pendentia*), es necesario establecer una separación entre las partes anteriores a la fecha del cambio de legislación, que no pueden ser afectadas sin que se produzca retroactividad y las partes posteriores para las que la ley nueva, sí debe aplicarse, pues no tiene sino un efecto inmediato; en fin, frente a hechos futuros (*facta futura*), es claro que la ley nueva puede ser retroactiva".

Escriche por su parte en su *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, respecto del problema que se viene tratando, explica que el efecto retroactivo generalmente

hablando, es el producto de una causa que obra sobre el pasado; y en legislación el producto de una ley que somete lo pasado a su imperio y por lo que hace a la afirmación de que la ley no tiene efectos retroactivos, expresa: "Pues que la ley es una regla que se establece para dirigir nuestras acciones, y que no tiene fuerza obligatoria sino desde su promulgación, es consiguiente que no pueda aplicarse a los tiempos pasados sino sólo a los venideros. Este es un principio conservador de la fortuna, del honor y de la vida de los hombres. El oficio de las leyes es arreglar lo futuro (decía M. Portalis en la exposición de los motivos del primer título del primer código civil de Francia); y lo pasado no está ya en su poder. Si hubiese un país en el mundo donde estuviese admitida la retroacción de las leyes, no habría en él ni aun sombra de seguridad. La ley natural no está limitada ni por los tiempos ni por los lugares porque es de todos los países y de todos los siglos. Pero las leyes positivas, que son obra de los hombres, no existen para nosotros sino cuando se promulgan, y no pueden tener efectos sino cuando existen... ¿Qué sería pues de la libertad civil, si pudiese temer el hombre, que aun después de haber obrado sin infringir las leyes quedaba expuesto al peligro de ser perseguido por sus acciones o turbado en sus derechos en virtud de leyes posteriores... Mas lo pasado no puede ser del dominio de leyes nuevas que no lo regían... Por eso se dice que la ley mira sólo al porvenir, y que no tiene efecto retroactivo, a no ser que el legislador haya atribuido formalmente este efecto a ciertas disposiciones legales. Esta es una máxima consagrada en todos los códigos y que puede considerarse como un principio de moral legislativa, pues sin ella no habría libertad, ni seguridad, ni propiedad, respecto de que una ley nueva podría venir a quitar a los ciudadanos tan sagrados derechos".

Como puede apreciarse, la doctrina es unánime en estimar que la aplicación de una ley nueva a hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia, entrañan una aplicación retroactiva, de lo que se desprende, consecuentemente, que pretende la nulidad de lo resuelto por una Comisión Agraria Mixta en un juicio privativo de derechos agrarios antes de que entrara en vigor la Ley Agraria, entraña la aplicación retroactiva de la nueva ley en perjuicio de los derechos adquiridos por el nuevo adjudicatario, puesto que la derogada Ley Federal de Reforma Agraria no contemplaba la nulidad de que se trata, siendo jurídico además, sostener que la única forma de impugnar tales resoluciones lo era el juicio de garantías, si se atiende a que si bien es cierto que la Ley Federal de Reforma Agraria prescribía en su artículo 432, como ya se dijo, la posibilidad de inconformarse ante el Cuerpo Consultivo Agrario, en estricto derecho no era necesario agotar dicho medio impugnativo, toda vez que el caso queda comprendido en la hipótesis de excepción al que alude la fracción XV del numeral 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Además de los razonamientos expuestos, vale decir que resolver favorablemente la nulidad de que se ha venido hablando, traería como consecuencia vulnerar la firmeza de la cosa juzgada (*res judicata*) si por ella se entiende la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes. Tal institución establecida por razones de seguridad jurídica ha dado lugar a la elaboración de numerosas doctrinas y a acalorados debates, por lo que, como se afirma en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, para evitar los problemas de una discusión doctrinal, conviene adoptar el punto de vista —por demás esclarecedor— del procesalista italiano Enrico Tullio Liebman en su obra *Eficacia y Autoridad de*

la Sentencia y otros Estudios sobre la Cosa Juzgada (trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediar, 1946).

De acuerdo con el criterio del autor citado, la institución no debe considerarse como una cualidad de la sentencia, en virtud de que dicha resolución judicial adquiere la autoridad de la cosa juzgada cuando lo decidido en ella es inmutable, con independencia de la eficacia del fallo. Lo anterior hace innecesario distinguir como tradicionalmente se hace, entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material, pues la primera en realidad constituye una preclusión al apoyarse en la impugnabilidad de la resolución respectiva, de donde se sigue que la cosa juzgada en sentido estricto es la que se califica como material, que implica la indiscutibilidad de lo resuelto, en cualquier proceso futuro.

Importa destacar además, que por regla general en los ordenamientos procesales civiles mexicanos, no existen medios excepcionales para impugnar la autoridad de la cosa juzgada, que se contemplan en otros sistemas jurídicos al través del llamado recurso de revisión; aun cuando por excepción algunos códigos de procedimientos civiles de carácter local consagran estos instrumentos con el nombre "juicio ordinario de nulidad" (Códigos de Morelos y de Sonora), juicio de nulidad que no regula el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la legislación agraria por disposición expresa de este último ordenamiento.

Tratándose de las autoridades administrativas y no se olvide que las Comisiones Agraria Mixtas lo eran, vale decir que la doctrina ha calificado como cosa juzgada administrativa aquellas resoluciones emitidas por ellas que deben considerarse firmes cuando no puedan ser modificadas por las mismas autoridades que las pronunciaron, si bien, en estricto-

to derecho no se trata de cosa juzgada por no ser una resolución judicial debiendo hablarse en todo caso de preclusión administrativa, en virtud de que según la jurisprudencia del más Alto Tribunal de la Nación a la que ya se hizo referencia con antelación, las autoridades administrativas no pueden revocar sus propias resoluciones.

Si pues el Tribunal Unitario Agrario es autoridad sustituta de las Comisiones Agrarias Mixtas, es evidente que al declarar la nulidad de lo resuelto por éstas, actúa desde el punto de vista material como autoridad administrativa que estaría, como ya quedó expresado, revocando sus propias determinaciones lesionando con su proceder derechos que aquella resolución creó en favor de las personas respecto de las que se declaró procedente la nueva adjudicación.

A este propósito, Eduardo Pallares en su obra "Cuestiones Procesales Diversas", p. 234 y siguientes, edición 1946, realiza las siguientes consideraciones que refuerzan el criterio que se expone en esta Comunicación, al afirmar que la cosa juzgada se ha establecido por necesidades esenciales de orden social y economía jurídica, a pesar de que al amparo de ella puedan consumarse errores de consideración y gravísimas injusticias. El legislador ha preferido el sacrificio de intereses particulares con tal de evitar que el mundo se convierta en "un caos jurídico", según frase de Laurent, si no se pone un término a la secuela de litigios mediante la cosa juzgada. Se trata de una institución jurídica consagrada por todas las legislaciones del mundo, que realiza funciones de orden y estabilidad que no es necesario encarecer.

Las injusticias, sigue diciendo el autor citado, a que da lugar el mantener en pie un juicio originalmente viciado de nulidad pueden ser evidentes en determinados casos, pero

los intereses sociales representados por la firmeza de la cosa juzgada, son preferentes y a ellos deben plegarse los meramente individuales.

A la afirmación de que "lo que es nulo seguirá siéndolo mientras no venga un acto posterior que lo haga válido", ya porque la nulidad se purgue expresamente o se consienta el acto nulo", responde al autor citado que el acto posterior de que se trata, es nada menos que la sentencia ejecutoria con autoridad de cosa juzgada que prohíbe que se vuelva a discutir ninguna de las cuestiones controvertidas, ni modificar en forma alguna lo decidido en la propia ejecutoria. Lo que el legislador ha querido es eso, que la cosa juzgada sea la última palabra que se pronuncie en un juicio y que mediante ella se cierre la puerta a nuevos debates. No es lícito al interesado invocar ni rendir pruebas de ningún género porque la cosa juzgada se lo prohíbe.

Lo que se afirma respecto a que nuestra legislación sería muy pobre si únicamente concediera el juicio de amparo para atacar la nulidad del juicio por defecto en el emplazamiento, se funda en el olvido consciente o involuntario, de que tratándose de juicios privativos de derechos agrarios, la Ley de Reforma Agraria derogada, establecía en su artículo 432 el recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario dentro del plazo de treinta días, mediante el cual podía nulificarse y obtener los mismos resultados que los que se logran mediante el juicio de garantías.

Continúa la cita: La ley procesal supletoria, únicamente concede el derecho de pedir la nulidad de actuaciones dentro del juicio y mediante el incidente de nulidad o la apelación extraordinaria. Fuera de estos medios, no existe vestigio alguno que dé vida a la acción autónoma de nulidad en

juicio separado, acción que, para existir, presupone un derecho concedido por la ley, que no existe.

Finalmente, como afirma Eduardo Pallares, de admitirse una acción autónoma para nulificar un primer juicio, ¿por qué no admitir otra para nulificar el segundo, en el cual se obtuvo la nulidad y así sucesivamente hasta el infinito?

En las condiciones reseñadas, si al resolverse por la Comisión Agraria Mixta un juicio privativo de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, evidentemente estamos en presencia de una cuestión que ya fue resuelta al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente en la época en que se tramitó el procedimiento respectivo y éste cumplió con la resolución que se impugna de nula, es claro que no pueden cuestionarse los mismos hechos a la luz de la ley que ahora rige la materia, sin afectar la autoridad de la cosa juzgada de que goza la resolución de dicho órgano colegiado, cuenta habida de que si bien es cierto que en contra de dicha determinación no se hizo valer el recurso de inconformidad —para aquellos que piensan que era necesario agotarlo—, y de que igualmente pudo haberse interpuesto demanda de amparo, también lo es que no puede pasarse inadvertida la circunstancia de que el juicio de garantías no puede ser considerado como una tercera instancia si se toma en consideración que en puridad jurídica, no constituye un recurso, de ahí que deba distinguirse entre lo que es una sentencia ejecutoriada y una sentencia firme, debiendo entenderse por aquella, de conformidad con lo que preceptúa la fracción II del numeral 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Agraria, las sentencias que, admitiendo algún recurso, no fueron recurridas y, por la segunda la que habiendo sido impugnada al través del juicio de amparo, éste le fue negado al quejoso o se sobreseyó en el juicio.

Finalmente, conviene hacer notar que el artículo 163 de la Ley Agraria, en forma acertada y limitativa, establece el concepto de lo que debe entenderse por juicio agrario, precepto que estatuye lo siguiente: "Artículo 163. Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de las disposiciones contenidas en esta ley".

Lo anterior, conlleva a concluir que un Tribunal Unitario Agrario carece legalmente de competencia para conocer de un asunto en el que se pretenda nulificar una resolución que fue dictada en términos del artículo 431 de la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente en la época en que las Comisiones Agrarias Mixtas tenían atribuciones para decretar la privación de derechos agrarios de ejidatarios que hubieren incurrido en alguna de las causales establecidas por el entonces aplicable numeral 85 de la ley en cita, facultad que llevaba implícito el principio jurídico de firmeza de las resoluciones que no fueran combatidas en el plazo de treinta días, computados a partir de la publicación de la resolución en el periódico oficial del Gobierno del Estado, sede de tales órganos colegiados y que implica que la firmeza de la resolución de las Comisiones Agrarias Mixtas, sea reconocida por el Tribunal Unitario Agrario a efecto de respetar el derecho subjetivo público de seguridad jurídica.

A mayor abundamiento de razones, vale invocar el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, que se identifica con la Clave IV.1º.26A, consultable en las páginas 288 y 289 de la Compilación al Seminario Judicial de la Federación, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito que expresa que un Tribunal Unitario Agrario, debe reconocer el principio de firmeza jurídica de las resoluciones dictadas por una Comisión Agraria Mix-

ta, en ejercicio de las atribuciones que le confería la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente en su momento, hipótesis que aun cuando se refiere a un caso diferente, resulta aplicable por contener el razonamiento valedero para deducir el respeto al principio de firmeza jurídica de una resolución.

El criterio al que se alude es del tenor siguiente:

"...RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN AGRARIA MIXTA, SU FIRMEZA JURÍDICA DEBE SER RECONOCIDA POR EL NUEVO TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. Si la Asamblea General de Ejidatarios determinó la privación de derechos individuales sobre la parcela de un ejidatario, por abandono de más de dos años consecutivos sin causa justificada, propuso la adjudicación de un tercero, quien la estaba usufructuando y, turnada la solicitud a la Comisión Agraria Mixta la declaró improcedente, por considerar injustificada la causa de privación, resolución que, en términos del artículo 432, de la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente en esa época, causó firmeza, ya que la parte interesada no interpuso recurso de inconformidad, resulta ilegal que el Tribunal Unitario Agrario, creado a partir de la nueva Ley Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, ignore la certificación del Registro Agrario Nacional, donde consta que el ejidatario tiene vigentes sus derechos agrarios revoque la resolución de aquella autoridad y más aún, declare la nulidad del certificado de derechos agrarios del ejidatario invocando la misma hipótesis de abandono, pues amén de que las dos últimas situaciones no formaron parte de la litis, se apoyó sólo en una asamblea diversa a la mencionada, misma que se llevó a cabo únicamente con los integrantes del comisariado ejidal y uno

del consejo de vigilancia, lo que evidencia que no se siguieron las formalidades que establecía la ley. *Por tanto, cabe concluir que la responsable transgrede el artículo 189, de la ley citada en último término, en cuanto que desconoce la firmeza de las resoluciones emitidas por las autoridades agrarias en funciones y bajo la vigencia de la ley que las reconocía como tales y como efecto directo viola la garantía de seguridad jurídica. . .*".

Sobre el particular, vale abundar en citas doctrinarias, Ricci señala que una vez decidido un litigio por resolución firme, el interés social exige que no pueda reproducirse o interesarse. Chiovenda por su parte, también sostiene que la nulidad sólo puede hacerse valer como excepción o como recurso y no como acción principal en un nuevo juicio, siendo evidente, por tanto, que la autoridad, como regla general, no está facultada para revisar las resoluciones dictadas en procedimientos legales y cuyas sentencias han sido declaradas ejecutoriadas y causado estado, adquiriendo la calidad de cosa juzgada por no haber sido combatidas en tiempo y forma al través de los recursos y mecanismos que establece la ley.

Los razonamientos expresados conducen a afirmar apodícticamente que el juicio de nulidad de una resolución de las Comisiones Agrarias Mixtas, recaída en un juicio privativo de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, es notoriamente improcedente y, en consecuencia, el Tribunal Unitario Agrario ante quien se interponga la demanda respectiva, deberá desecharla.

Lo anterior conduce a formular los siguientes

PUNTOS CONCLUSIVOS

Primero. Aplicar la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios a resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas en juicios privativos de derechos agrarios, entraña infringir el derecho subjetivo público de irretroactividad de ley consagrado por el artículo 14 constitucional.

Segundo. Declarar la nulidad de un juicio privativo de derechos agrarios resuelto por las Comisiones Agrarias Mixtas, vulnera además el principio de la cosa juzgada.

Tercero. El juicio de nulidad hecho valer en contra de una resolución de las Comisiones Agrarias Mixtas producida en un juicio privativo de derechos y nuevas adjudicaciones, ante un Tribunal Unitario Agrario con apoyo en lo que preceptúa la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es notoriamente improcedente y la demanda relativa debe ser desechada por el Órgano Jurisdiccional Agrario del conocimiento o, en su caso, declararse no procedente la pretensión de nulidad deducida.

DEL HOMENAJE QUE HACEN LOS
MAGISTRADOS UNITARIOS AGRARIOS
A SU PRIMER PRESIDENTE Y
MAGISTRADO FUNDADOR,
DOCTOR SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Magistrada Esperanza M. PÉREZ DÍAZ

México, D. F., abril de 1994

Gracias a la benevolencia de mis colegas, los Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios, tengo el honor de prestar mis modestas palabras a este homenaje. Por ello me congratula ser el conducto para expresar los sentimientos de respeto, gratitud y cariño de mis compañeros hacia nuestro hoy homenajeado, doctor Sergio García Ramírez.

Al recibir la feliz encomienda vienen a mi memoria las expectativas que tuve al ser llamado para ocupar una de las nuevas magistraturas; recuerdo las emociones y temores que me asaltaron ante la inminente cita con el personaje que hoy homenajeamos. Una personalidad pública y respetada de la vida nacional, cuya gentileza ya se adivinaba al recibir el trato afectuoso y cordial de su secretaria de siempre, Angelita Chong.

Salí de la entrevista casi sin pisar el suelo, después de haber constatado que el doctor Sergio García Ramírez, además de ser el jurista respetado, era un gentil y verdadero caballero, lo que constituía el mejor de los presagios. Pienso que

en aquellas entrevistas se había decidido el destino geográfico de las magistraturas, las que una vez conferidas nos colocarían en una situación de espera, pues habría de pasar un cierto tiempo para echar a andar los Tribunales Agrarios. Una vez rendida la protesta de ley, partimos de inmediato a nuestros destinos para recibir a los pocos días la llamada del doctor García Ramírez preguntándonos si a la siguiente semana podrían entrar en funciones los Tribunales Agrarios. Se respondió que sí, que desde luego, aun cuando el asombro y las dudas nos llenaran a todos respecto a cómo iba a ser posible realizar esa tarea. Frente a nosotros se mostraban los locales vacíos que ocuparían los tribunales, pero que llenarían de nuestros anhelos, pues teníamos la seguridad de que en esos lugares se podría hacer realidad el estado de derecho.

Cuando tiene lugar la puesta en marcha de los Tribunales Agrarios, los nuevos Magistrados iniciamos nuestros trabajos respaldados en la solvencia del jurista, del hombre de letras, del moralista y del político. Sabíamos que estaba a nuestro lado con sólo levantar el teléfono para enseguida escuchar su voz respondiendo a nuestras peticiones, disipando temores y dudas. Tras la llamada se podía regresar al quehacer reconfortados y seguros de nuestras acciones.

Como por arte de magia, estábamos en nuestros tribunales, que empezaban a serlo, pues casi sin darnos cuenta iniciaron sus funciones sin explicarse cómo era posible que en una cuantas semanas se hubieran echado a andar más de treinta Tribunales Agrarios en el país. En lo personal, mi asombro crecía al darme cuenta de la capacidad, alto sentido de la responsabilidad, experiencia y visión del jurista, quien además de poner en marcha a los Tribunales Agrarios

en unos cuantos días, establecía nuevas prácticas y formas de trabajo para los juzgadores.

La ley que ha sido siempre mi espada y mi escudo, reza la leyenda inscrita en las salas de nuestros tribunales. Frase casi desconocida, que aparece en el ideario político *Flor y látigo* de nuestro mayor Presidente, don Benito Juárez. Esta frase representa hoy un nuevo modo de impartir justicia, de lo cual podemos congratularnos. Pero además, la frase parece sintetizar mucho de la figura de nuestro homenajeado. Al doctor Sergio García Ramírez lo distingue de manera especial una de sus virtudes: su abnegación por la patria, actitud que otros llamarían su capacidad de político, pero que yo prefiero identificar como ya dije. Su amor a México se traduce en el conocimiento de un país del que ante todo, sabe su historia, un saber casi olvidado y en desuso que hace que algunos mexicanos nos preguntemos si estamos dejando de serlo o que comencemos a desconocer el suelo que estamos pisando.

No así el doctor García Ramírez, quien sabe muy bien en qué país se encuentra y lo vive sintiendo su pulso. No sólo eso, pues dice, a quienes quieren oírlo, de las necesidades de la patria, de sus carencias, de sus reclamos, de sus fastos, de sus agravios; encuentra y propone caminos, amasa sin fatiga el pan del conocimiento y lo pone a nuestro alcance de una manera sencilla, cotidiana y sin aspavientos.

Recuerdo su primer informe de labores de los Tribunales Agrarios en el que nos hablaba sobre la suerte de un puñado de mexicanos que fuimos llamados a fundarlos. Es cierto que hemos sido afortunados cuando nos fue confiada la impartición de la justicia agraria, esa labor que conlleva angustias, presiones, dudas, desgaste, pero que también nos ha dado la oportunidad de constatar la naturaleza sencilla,

humilde, de muchos mexicanos que llegaron a ponerse en nuestras manos esperando obtener la tan postergada seguridad jurídica y una solución definitiva y justa a sus problemas agrarios. Qué sabiduría, qué sentido común, qué amor al suelo patrio, hemos podido conocer de los campesinos mexicanos, aun cuando también hayamos visto el rencor y la perfidia del hombre.

Qué difícil encontrar el equilibrio para retomar la prudencia y mostrar firmeza en nuestra labor, cualidades con las que siempre da ejemplo Sergio García Ramírez. Cualidades que forman parte indisoluble de esa emoción agraria que no debe abandonarnos, pues son tiempos de renovación, difíciles y de experiencias diversas que hemos de vivir con serenidad, pues la luz y la oscuridad se alternan en todas las cosas terrestres.

No cabe duda que hemos tenido el privilegio de contribuir, guiados por un mexicano de verdadera estirpe, a la creación de una institución jurídica que sirve a los más altos intereses de la República, lo que afirmamos con modestia, señalando el honor de haber sido distinguidos para tan respetable tarea. Nos ha tocado vivir esos *años ilusionados*, así denominados por el propio doctor García Ramírez, al concluir los primeros dos años de trabajo como Presidente Fundador de los Tribunales Agrarios.

Si al transcurrir esos años ha quedado marcada en nuestros corazones la presencia recia del hombre cabal al que ahora ofrecemos públicamente este sencillo homenaje, ello se debe a la entereza de su personalidad. Por principio de cuentas, Sergio García Ramírez encarna al verdadero universitario, es decir, al hombre que puede ser universal porque conoce sus raíces y su esencia mexicanas. También es el abogado que conoce la fuerza de la profesión y por eso siem-

pre la coloca a tan gran altura. Sabe del orden y de la disciplina en su trabajo, y sabe imponerlos con suavidad y firmeza, pues asume la responsabilidad colectiva para agrandar los terrenos de la justicia. Sergio García Ramírez es el servidor público que sabe honrar sus responsabilidades, su conducta, que es el fiel espejo de sus convicciones, anticipa los mejores logros, como lo son ahora los Tribunales Agrarios.

Parafraseando a Paillet, el jurista Sergio García Ramírez ha emprendido trabajos penosos y agobiantes, ejerciéndolos con un fondo generoso y una gran disposición; su arte del bien decir no se ha reducido a un mero ejercicio de palabras, pues conoce lo que ha de explicar y en seguida se consagra a expresarlo con claridad. Permanece fiel en la explicación de los hechos y los pone al alcance de todas las inteligencias.

Es un hombre en el que se reúnen las cualidades del espíritu, todas las del carácter, ha visto todo en este país, lo ha aprehendido y lo recuerda todo. Ha trabajado sin descanso durante más de treinta años de su vida. Ha sido literato, crítico y moralista. Tiene la experiencia de la madurez y el empuje de la juventud; pero más importante, sus quehaceres revelan al niño que permanece en él cuando sale a flote la pureza de su sentir. Es en suma, el abogado completo. Sergio García Ramírez es una naturaleza suavizada por la cultura, como un campo arado en el que la tierra se ha volteado una vez más para producir una cosecha mejor y más pródiga.

Se ha puesto el sol de la primera jornada de los Tribunales Agrarios, pero sólo para aparecer en nuevos horizontes. Sí, Sergio García Ramírez y la luz caminan juntos.

Revista de los Tribunales Agrarios,
Núm. 9 Año III, editado por el Tribunal
Superior Agrario, se terminó de imprimir el día 15 de junio de 1995, en los talleres de IMPRESOS CHÁVEZ, S. A. DE C. V. Tel. 539-51-08. La edición consta de 1,000 ejemplares.