

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



Centro de Estudios de Justicia Agraria
"Dr. Sergio García Ramírez"

México, 1997



AÑO V

MAYO-AGOSTO

NÚM. 15

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



Centro de Estudios de Justicia Agraria
"Dr. Sergio García Ramírez"
México, 1997

DIRECTORIO

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Magistrado Presidente: Lic. Luis O. Porte Petit Moreno; *Magistrados Numerarios:* Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos, Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero, Lic. Luis Ángel López Escutia; *Magistrada Supernumeraria:* Lic. Carmen Laura López Almaraz; *Secretario General de Acuerdos:* Lic. Armando Alfaro Monroy; *Oficial Mayor:* Lic. Jesús Anlén López; *Contralor Interno:* Lic. Gilberto Suárez Herrera; *Director General de Asuntos Jurídicos:* Lic. Ernesto Jiménez Navarrete; *Directora del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr Sergio García Ramírez":* Lic. Patricia Anabel Valdez Baca; *Subdirector de Información y Capacitación:* Lic. Carlos Ramiro Gorostieta; *Subdirectora de Publicaciones:* Lic. Georgina Rosette Oropeza; *Capturista:* Verónica Jiménez Jiménez.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Córdoba 7, Col. Roma
C.P. 06700 México, D.F.,

CONTENIDO

	PÁGS
* EL IMPACTO DE LO AGRARIO Y AMBIENTAL EN EL MUNDO JURÍDICO	7
LIC. MARCO VINICIO MARTÍNEZ GUERRERO	
* CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES DEL I CONGRESO DEL COMITÉ AMERICANO DE DERECHO AGRARIO	23
LIC. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS	
* PROBLEMÁTICA CONTRIBUTIVA DE LA AGRICULTURA	31
LIC. HERIBERTO ARRIAGA GARZA	
* PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA.....	51
LIC. BERNARDINO LÓPEZ GÓMEZ	
* PARTICULARIDADES DEL CAMPO MEXICANO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA AGRARIA.....	89
LIC. GUILLERMO R. ZEPEDA LECUONA	



MEXICO

**NOBLE ESTIRPE GUERRERA
SIEMPRE EN LIBERTAD**

1810-1997



EL IMPACTO DE LO AGRARIO Y AMBIENTAL EN EL MUNDO JURÍDICO.

LIC. MARCO VINICIO MARTÍNEZ GUERRERO,
MAGISTRADO NUMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO*

Nos toca en esta ocasión abordar, en forma esquemática, por la limitación natural de tiempo, el tema del impacto de lo agrario y ambiental en el mundo jurídico.

Todos aceptamos de antemano que la cuestión agraria y ambiental ocupa en la problemática de nuestros países un lugar preferente y que su resolución definitiva es urgente e inaplazable; que, hoy por hoy, queda perfectamente claro que ningún país puede hacerse la ilusión de que las economías apoyadas en patrones de producción y consumo dispendiosos de energía y materias primas, generadores de abundantes desechos, pueden alcanzar el pleno desarrollo y dar a sus pueblos los niveles de bienestar social que éstos exigen. Es obligado, en consecuencia, insertarse en un modelo que tenga como objetivos fundamentales el crecimiento económico racional y la justicia social, si en realidad se quiere lograr un desarrollo sustentable.

En México el reto nos enfrenta a numerosas y complejas limitantes que no pueden reducirse mecánicamente a la

* Conferencia dictada en el Congreso Internacional Agrario celebrado en San José, Costa Rica, mayo de 1997.

modificación arbitraria de tal o cual ley. Tendremos que superar importantes obstáculos como la falta de desarrollo tecnológico, las políticas y estructuras financieras, la normatividad de las instituciones, la carencia de cuadros técnicos capacitados para enfrentar los problemas de las distintas regiones, la desarticulación con las políticas macroeconómicas, la gestión burocratizada, etc.

Sin embargo, es evidente que las políticas y estrategias de la preservación del medio ambiente y de combate al rezago social deben encontrarse en plena concordancia y dentro de un marco legal e institucional adecuado.

Brevemente, antes de explicar cómo el ámbito jurídico de mi país se ha transformado bajo el influjo de la realidad agraria y ambiental, debo caracterizar, destacando sólo los rasgos más importantes, la situación de estos aspectos de la realidad mexicana de las últimas tres décadas.

El sector rural de mi país es, sin duda, el que sufre mayor retraso social y económico. Conforme con el Censo de Población de 1990, en el campo vive y trabaja aproximadamente la cuarta parte de los mexicanos, un poco más de 23 millones de habitantes, e integra el 23 % de la población económicamente activa, pero el valor de lo que ellos producen es apenas la treceava parte del producto nacional. Esta situación no es reciente. A partir de 1965 la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria ha sido inferior a la tasa de crecimiento demográfico nacional y también al incremento de la población rural.

La Ley (de Reforma Agraria y el Artículo 27 Constitucional, concretamente), eficaz en su momento, se había vuelto extemporánea; el ordenamiento jurídico se cumplía de manera limitada y distorsionada; el mandato para repartir la tierra

ilimitadamente no podía cumplirse, pero generaba incertidumbre y amenaza sobre los poseedores, fueran ejidatarios o propietarios.

La tierra ejidal se vendía, rentaba y traspasaba al margen de la ley y en perjuicio de los ejidatarios; la incertidumbre agraria frenaba la inversión y elevaba sus riesgos; la inversión privada se volvió escasa y especulativa. Surgió una irracional forma de agricultura que extraía y depredaba los recursos de la tierra con urgencia y violencia, como si fuera una veta mineral.

En síntesis, el campo se descapitalizó, se agotaron recursos no renovables y se erosionaron tierras y aguas.

Por lo que se refiere al diagnóstico de la situación ambiental en México, destacan los siguientes aspectos: durante las últimas tres décadas, los hábitats naturales de México han sido transformados a tal grado que en los setentas más del 50% del territorio nacional contenía ya una región natural con disturbios ecológicos. Esto significa que la enorme riqueza de la flora y fauna mexicanas se hallan seriamente amenazadas.

Más de la mitad de la superficie de 15 de las 32 entidades federativas que conforman el territorio mexicano, es ya un área agropecuaria y en 10 de éstas la ganadería constituye el uso principal del espacio; esto se ha traducido en una deforestación tan costosa en términos ecológicos como objetable respecto a su redituabilidad social. En las décadas de los años setenta y ochenta, México sufrió elevadas tasas de deforestación, que pudieran representar en promedio unas 600 mil hectáreas anuales. Los hábitats naturales más afectados son los bosques mesófilos de montaña, los bosques de niebla, los manglares y, sobre todo, las selvas del trópico húmedo, reducidas ya al 10 % de su distribución original.

Pero además de la deforestación y la destrucción de ecosistemas, el proceso de expansión agropecuario ha causado otros problemas de enorme importancia por su relación con los ecosistemas del país, entre los que destacan la erosión, que afecta a cerca del 80 % del territorio nacional; el uso excesivo de agroquímicos que ha contaminado importantes cuencas hidrológicas del país, y el uso excesivo del agua para fines agrícolas en detrimento de otros usos.

En suma, el análisis de la cuestión agraria y ambiental en México nos arrojaba un diagnóstico que de continuar, llegaría a la ruptura completa del equilibrio económico y social, cuyos resultados a mediano y largo plazos son, entre otros, la marginación social, subutilización de servicios y desempleo, proliferación de actividades productivas secundarias y restricciones severas en el suministro de servicios regionales o locales.

Resulta evidente que la situación descrita influyó necesariamente, no sólo en el mundo jurídico, sino en todos los ámbitos de la actividad social.

Debe tenerse presente que así como la realidad cambiante determina transformaciones en el marco jurídico, los cambios operados en el ámbito legislativo dan lugar al surgimiento de procesos que afectan a la sociedad y a la naturaleza. En este sentido riguroso, la relación no queda comprendida dentro de la extensión del concepto de impacto. Definir esta relación en términos de impacto, conduciría a una comprensión unilateral y simplista del problema, lo que impediría percibir la relación compleja que existe entre el mundo jurídico y la situación real del agro y el medio ambiente. Estrictamente, se trata de una relación asociada a un proceso de causalidad en que los factores concurrentes tienen un carácter de interacción: no sólo la causa

engendra el efecto, sino que el efecto puede también actuar sobre la causa y modificarla. Naturalmente las fuerzas y factores que participan en la acción recíproca no son equivalentes: lo que pudiera parecer como un círculo vicioso adquiere sentido cuando se observa que, en general, son los procesos sociales que alteran las condiciones naturales los que inician las cadenas de transformaciones e interacciones.

Al socaire de esta base conceptual, veamos ahora la evolución histórica del problema en México:

A pesar de que hacia 1917, fecha en que se promulga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos aún vigente, la Nación no presentaba problemas relacionados con el medio ambiente, los constituyentes no soslayaron su protección.

En efecto, en nuestra Constitución quedó plasmado el concepto de propiedad como función social en el artículo 27 y permitió a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales al interés definido por aquélla, al tiempo que dio fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones al desarrollo de las actividades económicas en aras de un desarrollo equilibrado.

Bajo el auspicio de estas bases constitucionales ha sido formulado todo el cuerpo de leyes e instituciones que a lo largo de la historia postrevolucionaria ha tratado de resolver la cuestión agraria y ambiental en México.

Así, en 1922 y 1937 fueron decretadas las primeras reservas de la biósfera: la Isla de Guadalupe y Cajón del Diablo, respectivamente; en México existen leyes y normas para la protección atmosférica desde la década de los cuarenta, aunque tenían un enfoque sanitario y de protección de las relaciones de vecindad. Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó la Ley

para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de 1971, y la Ley Federal de Protección al Ambiente, que data de 1982.

Es evidente pues que la vocación ambientalista no es nueva en el orden jurídico mexicano; sin embargo es necesario reconocer que la cuestión ambiental ha sido incorporada a la legislación en función de las nociones predominantes en cada etapa histórica, las que a su vez están determinadas por las condiciones sociales y el desarrollo científico alcanzados en el momento histórico en que los legisladores o constitucionalistas formulan las leyes.

En consecuencia, los constituyentes de 1917 diseñaron el marco legal en función de una problemática de un país con una población y una configuración distinta a la actual.

A grosso modo podemos decir que los constituyentes al redactar nuestra Carta Magna se propusieron proveer las fórmulas jurídicas necesarias para erradicar los altos índices de concentración de la propiedad rural y el fenómeno antieconómico y perjudicial del latifundismo que prevalecían en aquella época, a través de una nueva forma de distribuir la propiedad rural, realizando la justicia social distributiva a fin de elevar los niveles de vida de la población campesina.

Esta Reforma Agraria tuvo su expresión concreta en las normas jurídicas que integraron el artículo 27 Constitucional, el que establece tres formas de la tenencia de la tierra: ejidal, comunal y privada.

Esta legislación concebía al ejido como una entidad cerrada y lo rodeó de mecanismos de protección inherentes a una etapa de despegue y a las características de un país predominantemente rural, que comenzaba un proceso de desarrollo industrial. Esto motivó que los derechos que el ejidatario tenía sobre la tierra

fueran muy limitados; la legislación secundaria declaró a la propiedad ejidal como inalienable, imprescriptible e inembargable.

El ejido no podía ser objeto de renta ni de compactación a través de asociaciones; el ejidatario, so pena de perder su parcela, tenía la obligación de trabajar directamente su tierra y así no podía contratar mano de obra, con lo que se eliminaban fuentes de empleo para otros núcleos de la población rural.

Esta situación, justificable y explicable en su momento, evitaba en muchas ocasiones que el campesino invirtiera y realizara el esfuerzo para aprovechar el potencial de sus tierras, lo que a la postre inhibió el uso adecuado y pleno de los recursos y contribuyó a que las actividades productivas no redituaran en favor del ejido y del ejidatario.

A la larga, esta política protectora creó una estructura rígida que restringió las posibilidades de financiamiento y capitalización.

Por otro lado, no se logró impedir la degradación ecológica y la pérdida de valiosos recursos, como selvas y bosques. La limitación de derechos provocaba incertidumbre sobre la explotación futura de los recursos naturales, ocasionando que el ejidatario buscara el mayor beneficio posible en el corto plazo, sin importarle los daños ecológicos causados.

Aquí, me parece oportuno hacer una digresión importante: he abordado la cuestión desde el punto de vista de un observador actual y no puedo ni quiero ser unilateral ni injusto; los hombres que formularon la Constitución mexicana no estaban en condiciones de prever todas estas perniciosas consecuencias, ellos estaban empeñados en la grandísima labor histórica de construir un México libre del esclavismo rural. Debe tenerse en cuenta que

la Reforma Agraria mexicana fue consecuencia directa de una Revolución y no de una evolución; por tal motivo la estructura misma de sus postulados y la forma como se planteó su ejecución no obedecieron a un plan calculado y armoniosamente equilibrado. Por el contrario, brotaron como justa respuesta a los usos y abusos imperantes en la primera década del presente siglo.

Si tenemos en cuenta los efectos nocivos de este marco jurídico, justo es revisar los resultados positivos que se obtuvieron en la realidad socioeconómica de nuestro país.

Se encuentra plenamente probado que la Reforma Agraria mexicana, en su etapa original permitió el incremento de la industrialización de mi país a un ritmo muy elevado y promovió el aumento en el ingreso, consumo y producción del campesino.

Asimismo, durante un buen período de tiempo, particularmente entre la década de los cuarenta y mediados de los sesenta, fue un factor determinante en la nivelación de nuestra balanza de pagos; en este período el agro contribuyó con el 50 % de las exportaciones del país, demandando sólo el 2 % de las importaciones.

Hasta 1965 el campo mexicano estaba logrando una producción suficiente para satisfacer la demanda del mercado de alimentos básicos; desde el punto de vista de este rubro, el asunto estaba prácticamente resuelto: la importación de alimentos no rebasaba el 9 %. En el período mencionado la tasa anual de crecimiento de la superficie cultivada siempre fue en aumento, oscilando entre 2.4 % y 5.6 %.

En términos generales, podemos decir que hasta este año de 1965 el marco jurídico e institucional era el adecuado, y que no es

hasta entonces que comienza a manifestarse como un factor de rezago social.

En el quinquenio de 1965-69 la tasa de crecimiento de superficie cultivada sufre una severa retracción, descendiendo a - 0.2 %. De 1970 a 79 se mantuvo estancada en 0.6 % para recuperarse a partir de 1980 a 4.4 %, pero sin llegar a los niveles anteriores.

Las causas de esta crisis son diversas: el modelo económico adoptado que privilegió el desarrollo industrial en detrimento del campo; el aumento de la población; la aminoración del efecto del reparto de tierras; el estancamiento de los precios de garantía de los principales productos del mercado interno; la disminución de la demanda de productos de exportación, entre otras.

El sector rural quedó rezagado y el medio ambiente profundamente dañado, como vimos anteriormente. El mandato constitucional de dotar de tierras a los núcleos de población que lo solicitaran había sido superado por la realidad del país. Esta disposición era adecuada y progresista en un país poco poblado y con una vasta extensión sin explotar. La demanda de tierras no tenía fin y era imposible satisfacerla. Una enorme cantidad de solicitudes que no podían atenderse generaba falsas expectativas e inhibía la inversión, disminuyendo la productividad y los ingresos de los trabajadores del campo.

Teóricamente, el ejido podía ser tan productivo o más que la pequeña propiedad y el latifundio. Esta afirmación es cierta por la sencilla razón de que la productividad de la tierra no depende en absoluto de la expresión jurídica de la relación de propiedad entre ella y el hombre. Pero para que esta verdad teórica se convirtiera en una realidad era necesario que en el ejido se pudiera hacer lo mismo que en la propiedad privada, esto es, introducción integral de toda la tecnología moderna aplicable a la agricultura, intensiva

explotación de mano de obra y producción destinada fundamentalmente al mercado y no al autoconsumo.

Pero todo esto presuponía una alta disponibilidad de capital o en otros términos, la capitalización en serio del ejido. Sin embargo, el capital, como lo sabe cualquiera, exige que a su llegada lo estén esperando ya todas las condiciones óptimas y en consecuencia, su éxito económico.

Ahora bien, el ejido tal como se encontraba, estaba lejos de cumplir con las condiciones óptimas que exige el capital. Su deficiencia principal, así como la de la pequeña propiedad, era el minifundismo, su excesiva fragmentación, que impedía la aplicación de las tecnologías más determinantes al no permitir la flexibilidad necesaria en el abatimiento de los costos fijos.

Mantener al ejido y al ejidatario en esas condiciones, tal como estaba, no solamente era perpetuar su ineficiencia económica y productiva y, por tanto, su miseria y marginación social; era, además, seguirlo manteniendo como depredador de la naturaleza.

Era pues, impostergable una restructuración del ejido de manera tal que los campesinos pudieran asumirlo como una empresa capitalista, con los mismos fines económicos de eficiencia, productividad y rentabilidad que ésta, aunque con una distribución más justa entre los asociados y con una visión integral de preservación de la naturaleza, su más importante medio de producción.

Era urgente reformar el marco jurídico en una dirección muy precisa, que no podía ser otra que desatar la iniciativa y capacidad productiva de todos: pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, liberándolos de las numerosas trabas a su toma de decisiones autónomas. Era urgente que la legislación propiciara la

libre asociación entre ejidatarios y de éstos con los productores privados. Se debía otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra, así como propiciar el cuidado de los recursos naturales. Asimismo, era importante redefinir la participación del Estado en el desarrollo rural para que su papel fuera de fomento y regulación y no como entonces era, que sustituía con sus decisiones las iniciativas de los productores.

Era imperioso, en fin, formular una legislación que ayudara a superar los criterios económicos para la toma de decisiones, introduciendo la calidad de vida de la población y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Todo ello basado en un horizonte temporal muy largo que incluyera la evaluación de las condiciones de vida para las generaciones futuras.

En México estos importantes cambios en el marco legal se produjeron. Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases que fundamentan al Derecho Ambiental y al Derecho Agrario en consonancia con las exigencias sociales de reactivar la economía campesina y frenar el deterioro del medio ambiente.

Así, en 1983 se reformó el artículo 25 Constitucional; el texto vigente reconoce como principio rector de la actividad económica el desarrollo sustentable. Posteriormente, en 1987 se enmendaron los artículos 27 y 73 de la Carta Magna para, por un lado, ampliar la facultad de la Nación a fin de imponer modalidades a la propiedad privada encaminadas a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y por otro, para otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que propicien la coordinación entre los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal para la atención de los problemas ambientales.

Con base en esta última reforma, la Ley Federal de Protección del Ambiente de 1982 fue derogada y sustituida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que entró en vigor en marzo de 1988. Esta Ley constituyó un avance significativo en la legislación mexicana en materia ambiental. Se trata de un ordenamiento globalizador; más allá de las cuestiones de la conservación ecológica, incorpora principios para la restauración ambiental, la normatividad de los proyectos de desarrollo sujetos a la evaluación de sus impactos ambientales, el aprovechamiento sostenido de los recursos a partir de un ordenamiento ecológico del territorio y el uso del suelo compatible con su vocación natural. Asimismo, otorga facultades y responsabilidades a los estados y municipios para descentralizar la toma de decisiones y las gestiones relativas a la gestión ambiental.

Por otra parte, esta Ley regula diversos aspectos de la protección ambiental: áreas naturales protegidas, recursos naturales, atmósfera, suelo, agua, ecosistemas acuáticos, residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, energía nuclear, ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.

De manera complementaria, estos aspectos de la Ley son regulados por otros ordenamientos y por normas oficiales mexicanas.

Recientemente, el 13 de diciembre de 1996, apareció publicado en el Diario Oficial el nuevo texto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Las modificaciones y reformas cubren una amplia gama de aspectos: la aspiración de sustentabilidad en el desarrollo económico y social se inserta como filosofía en la definición y aplicación de instrumentos. Estos se han

actualizado y enriquecido con otros nuevos e indispensables para una gestión ambiental moderna. Se encuentran disponibles nuevos recursos jurídicos para resolver controversias, modernizar la regulación haciéndola más eficiente, vincular la gestión ambiental a los procesos económicos, reconocer derechos y asumir compromisos y oportunidades derivadas del contexto internacional. Esta nueva legislación permite, además, iniciar el proceso de descentralización de los asuntos ambientales y reducir la discrecionalidad de la autoridad en la materia.

Por otra parte, el 6 de enero 1992 se reforma nuevamente el artículo 27 Constitucional. Muy resumidamente, las modificaciones efectuadas son las siguientes:

- Se eleva a rango constitucional la tenencia ejidal y comunal, se reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano y la tierra para actividades productivas y se le otorga protección especial a la comunidad indígena.
- Se le otorga a los ejidatarios la libertad de decidir sobre el destino de su respectiva tierra, inclusive enajenarla si así lo aprueba la mayoría de los miembros del núcleo ejidal. Asimismo, se anulan restricciones a las asociaciones entre ejidatarios.
- Se elimina la prohibición a las sociedades mercantiles y las sociedades por acciones de poseer tierras.
- Se concede a los pequeños propietarios el derecho de cambiar el uso de su tierra.
- Se anula la obligatoriedad del Estado para seguir repartiendo tierras cuando ya no existe disposición de éstas.

- Se establecen tribunales agrarios.
- Se establece la pequeña propiedad forestal.

Correspondientemente las instituciones también fueron evolucionando y potencian las posibilidades de vinculación de la dimensión ambiental y agraria con el desarrollo nacional. Tal es el caso de la creación, en diciembre de 1994, de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que por primera vez consolida la gestión ambiental del Estado en la jerarquía administrativa del más alto nivel, por derecho propio. Asimismo, el actual Ejecutivo Federal, a través de esta dependencia, creó el Consejo Nacional de Areas Naturales Protegidas, con lo que se fortalece el compromiso federal con la conservación de nuestros recursos naturales.

Huelga decir que la mayor parte de las disposiciones legales que regulan la abundante y compleja actividad económica del medio rural, que no forman propiamente parte del Derecho Agrario o del Ambiental, sufrieron alguna modificación que en esta exposición, por limitación de tiempo, no revisaremos. Sólo me limitaré a consignar el hecho de que se produjeron cambios significativos en materia administrativa, fiscal, penal, procesal, civil, etc., que hacen de la legislación mexicana actual un conjunto más armónico y coordinado.

En síntesis, podemos decir que la actual legislación mexicana conforma un sistema jurídico completo que abarca prácticamente todos los niveles normativos, tanto federales como locales y municipales, y que tiene el carácter de ordenador de un desarrollo económico planificado democráticamente en torno a los principios que dicta el interés general, es decir, de un desarrollo económico sustentable que permita disfrutar los beneficios de los recursos

naturales sin comprometer la supervivencia de las actuales y futuras generaciones.

Estos cambios legislativos concluyen una etapa de la historia mexicana, y sientan las bases jurídicas para entrar en una nueva que busca el uso productivo de la tierra como instrumento de justicia, y en mi país la justicia agraria en este fin de siglo se encuentra más ligada a la elevación de la producción agrícola, basada en el cuidado de los recursos naturales y a condiciones más favorables para el mercado de sus productos, que a una política de reparto de tierras.

Finalmente, quiero señalar que la experiencia propia, así como la de otras naciones, muestra que las leyes no deben de ser inflexibles. Las que no se adecúan a los cambios no sólo pierden razón de ser, sino que además devienen obstáculos para el desarrollo social. Así, el marco jurídico debe evolucionar, no para adaptarse a la realidad, sino para contribuir a su transformación progresiva en base a los valores sociales y culturales de sus destinatarios y a sus aspiraciones de justicia y bienestar.



CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES DEL I CONGRESO DEL COMITÉ AMERICANO DE DERECHO AGRARIO*

"JUSTICIA AGRARIA Y AMBIENTAL"

Este Congreso constituye un hito histórico en el mundo jurídico, donde han participado 76 juristas agroambientalistas, de 19 países del continente americano y tres países europeos. Fue convocado por el Comité Americano de Derecho Agrario, y organizado por la Academia Costarricense de Derecho Agrario, bajo la inspiración y dirección del Magistrado Ricardo Zeledón. Contó con la colaboración de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como con el auspicio de una serie de instituciones nacionales e internacionales y en especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El objetivo de la realización del evento fue conocer y evaluar la realidad de cada país participante en cuanto al funcionamiento de la justicia agraria y ambiental, para encontrar soluciones conjuntas, a corto, mediano y largo plazo, para fortalecer estas disciplinas jurídicas. Se abordaron los temas procesales y sustantivos de mayor relevancia en la actualidad, como lo son la oralidad, la conciliación y otros medios de solución alternativa de

* Celebrado en San José, Liberia, Costa Rica, del 19 al 23 de mayo de 1997. Documento proporcionado por el Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos, Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario y representante de México en dicho Congreso.

conflictos, la importancia del proceso agrario en el derecho internacional y el impacto de lo agrario y ambiental en el mundo jurídico.

Luego de cuatro días de labor constante, y de la presentación de 85 ponencias de los conferencistas, el Congreso llega a un feliz éxito, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

CONCLUSIONES

1. La jurisdicción agraria y ambiental, especializada, se constituye en el instrumento fundamental para lograr en América la protección adecuada de los recursos naturales y del medio ambiente, considerado éste como uno de los derechos humanos fundamentales de la tercera generación, o derechos de solidaridad.

Es el mecanismo jurídico idóneo para lograr la seguridad jurídica y el desarrollo agrario sustentable con justicia y paz social.

1.1. Dentro de la competencia debe prevalecer una concepción muy amplia para comprender no sólo la materia agraria, sino también todo lo relativo a la protección de recursos naturales, aguas, territorios indígenas, delitos agroambientales, entre otros, pues sólo de ésta forma se garantizará el desarrollo sostenible de nuestros pueblos, debiendo hacerse las reformas necesarias para alcanzar este fin.

1.2. En los distintos países participantes se plantean problemas en torno a este tema pues existen diferentes niveles de desarrollo procesal, entre los cuales rescatamos los siguientes:

Donde existe jurisdicción agraria como en los casos de México, Costa Rica, Colombia, Perú y Venezuela, debemos fortalecerla para alcanzar el desarrollo agrario sustentable y evitar que, en sede administrativa, civil o penal, se desvirtúen los fines de la legislación agraria y ambiental sustantiva.

1.3. Es necesario exhortar a los Estados donde tiende a desmembrarse la jurisdicción especializada para recuperarla y fortalecerla, como los casos de Perú y Venezuela.

Debemos unificar esfuerzos para modernizar los procedimientos, generando con preferencia un solo tipo de proceso oral para hacer las causas agrarias más ágiles, bajo el principio de que la tierra no puede estar improductiva por mucho tiempo.

1.4. Debe darse un apoyo expreso a la aprobación de proyectos de ley de los países que como El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua, necesitan con urgencia conformar los tribunales agrarios y ambientales.

1.5. Entre los participantes existe convencimiento unánime de la necesidad de impulsar un proyecto modelo de Código Procesal Agrario Ambiental para el continente. Siguiendo las características de la oralidad, la publicación y la democratización dentro del proceso para garantizar el acceso gratuito y honesto a la justicia agraria y ambiental.

Debe privar el sistema oral puro, garantizando la identidad física del juzgador y la única instancia, y solo excepcionalmente el recurso de alzada por violación al debido proceso o la aplicación indebida de las normas sustantivas.

Debe darse énfasis a los principios señalados por varios juristas, como propios de la justicia agraria y ambiental, especialmente:

- El del juez itinerante, que imparta justicia en el lugar de los hechos y se traslade a las zonas donde existan mayores conflictos agrarios.

- La facultad de saneamiento, dentro del proceso, y el despacho saneador, posterior a la conciliación y antes del proceso.

- Las facultades de fallar extra y ultra petita.

- El poder cautelar para la tutela de la producción y la preservación del ambiente.

- La conciliación, como acto jurisdiccional, en cualquier etapa del proceso, sea prejudicial o intraprocesal, permitiéndose incluso en la etapa de ejecución de la sentencia.

- Un sistema de fuentes procesales y sustantivas, propio y autónomo, para garantizar una interpretación jurídica acorde con las exigencias de lo agrario y ambiental y evitar cualquier interpretación nugatoria de sus principios.

Existen numerosos foros para la solución de problemas ambientales internacionales, ya que en realidad los conflictos ambientales entre Estados son una parte mínima de los posibles conflictos internacionales.

La creación de una corte internacional ambiental es uno más de los actuales intentos de organizar tribunales para la solución de problemas ambientales, tales como la creación de una sala en la Corte Internacional de Justicia y el establecimiento de paneles por la Organización Mundial de Comercio.

Todos estos medios jurídicos tienden a asegurar la aplicación de un Derecho Internacional Ambiental que cambia muy rápido y la búsqueda de soluciones negociadas que permitirán alcanzar una

cierta eficacia sin imponer necesariamente la reducción de la soberanía de los Estados.

RECOMENDACIONES

1. Fomentar la continuidad de encuentros internacionales como éste al menos dos veces al año, para lo cual se sugiere que sea el Comité Americano de Derecho Agrario y Ambiental quien realice las respectivas convocatorias.
2. Integrar una comisión con jueces especialistas en materia agraria y ambiental, encargada de establecer las bases para crear sistemas alternativos de solución de conflictos agrarios y ambientales, en especial la conciliación.
3. Fomentar el intercambio, entre los distintos países, de jueces y magistrados especializados en materia agraria y ambiental, con el auspicio de sus respectivos poderes judiciales.
4. Iniciar, con el apoyo de organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, un sistema de evaluación y de implementación de la justicia agraria y ambiental en los países de América y promover la elaboración de un código procesal en materia agraria y ambiental, que pueda servir como modelo para los distintos países.
5. Instar a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los países de América a impulsar proyectos de ley tendientes a conformar la jurisdicción agraria y ambiental, donde no haya sido creada.

6. Urge potenciar actividades de conciliación y buenos oficios de los procedimientos de monitoreo de algunos regímenes ambientales, tales como la Convención de Ramsar sobre Protección de Humedales, de importancia internacional.

7. Encontrar formas de potenciar la aplicación de principios ambientales en los paneles de la organización de comercio y otros tratados comerciales que como el Mercosur, y a diferencia del TLC, no tienen mecanismos de solución de conflictos entre comercio y medio ambiente.

8. Potenciar los mecanismos que sujetan la actuación de los multinacionales a los parámetros de responsabilidad por daño ambiental del país de origen (como ocurrió en el caso de las bananeras costarricenses, donde se afectan comunidades indígenas, como el caso Aguinda que exigen a Texaco la limpieza del suelo contaminado).

9. Apoyar la iniciativa de creación de un tribunal internacional ambiental.

10. Impulsar proyectos de ley tendientes a consolidar una legislación agraria y ambiental adecuada; en especial debe regularse lo relativo a la responsabilidad por daño ambiental, tanto pública como privada, y los mecanismos procesales para hacer efectiva su reparación.

11. Establecer proyectos de capacitación conjunta, así como el intercambio en la enseñanza del derecho agrario y ambiental.

12. Recomendar a las escuelas judiciales, o al Poder Judicial de cada Estado, la necesidad de establecer un diseño curricular en materia de capacitación agraria y ambiental.

13. Incitar a las universidades más importantes, representadas por cada Estado, para incorporar dentro de los programas de derecho un curso anual obligatorio en materia de derecho agrario y ambiental.

14. Impulsar la formación de sistemas de estudios de posgrado o maestrías, en Derecho Agrario y Ambiental, para lo cual se requiere la colaboración de las universidades que ya tienen trayectoria en este campo.

El Congreso en pleno faculta al Comité Americano de Derecho Agrario para que se dirija a los gobiernos y las instituciones correspondientes, a efecto de transmitir las recomendaciones planteadas para lograr la concreción de los fines propuestos en aras de alcanzar una verdadera Justicia Agraria y Ambiental común para toda América.

PROBLEMÁTICA CONTRIBUTIVA DE LA AGRICULTURA*

LIC. HERIBERTO ARRIAGA GARZA**
Y COMO COMENTARISTA EL
MAG. DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERÓN,

ESPECIFICIDAD DE LA IMPOSICIÓN AL SECTOR

SÍNTESIS

No obstante que por más de tres lustros las simples generalizaciones del **neoliberalismo**, que vieron en el mercado leyes y fuerzas que no deberían ser interferidas por el gobierno, consideraron la agricultura de los países como una rama de la economía en donde el Estado no ha de inmiscuirse, lo cierto es que las actividades agroeconómicas en buena medida siguen obteniendo la protección y el aliento gubernamentales, debido principalmente a los intrincados factores que intervienen en su desenvolvimiento, y también, por la importancia vital que tienen los productos agrícolas para la alimentación de la humanidad. El campo, sin dejos bucólicos o sensibleros, ha ameritado una comprensión más completa -tanto racional como emocional- de

* Trabajo de Ingreso a la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, A. C., dictado en México, D. F., el 29 de mayo de 1997.

** Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 26, con sede en Culiacán, Sin.

su funcionamiento o mal funcionamiento en la sociedad. Porque la economía, al igual que cualquier otra actividad humana, debe partir de algo muy realístico: las necesidades, las esperanzas, los deseos, la frustración y el sufrimiento de nuestros congéneres.

El mayúsculo error de la economía neoliberal soportada por casi todos los pueblos del mundo —y México no ha sido la excepción, pese a políticas amortiguadoras—, ha sido olvidar el desiderátum de la economía, que se cifra en mejorar o “maximizar” el bienestar material de la humanidad; esto, en un marco de instituciones cambiantes. Sin embargo, la realidad del agro se mostró reticente a políticas del corte anotado, aun en países con riqueza y alto sentido de organización como Canadá y los Estados Unidos de América, donde sus granjeros han tenido que superar muchas dificultades, atravesar grandes penalidades, para obtener el desarrollo agroeconómico que actualmente se percibe.

Los juicios irreflexivos o parciales sobre la economía, no han impedido la búsqueda de políticas que mejoren las condiciones de vida de las familias rurales y sirvan a los grandes propósitos de bienestar económico de toda la sociedad; traduciéndose en programas de irrigación, crédito agrícola, conservación de suelos y sostenimiento de los precios, fundamentalmente. En lo tocante al *modus vivendi* de millones de familias, se ha entendido que no hay mecanismos mercantiles automáticos y que toda política destinada al agro debe pasar necesariamente por el tamiz de las aspiraciones humanas, los estímulos a su actividad y el interés general de la colectividad. En nuestro país, desde hace ocho décadas se gestaron instituciones de **reforma agraria** y de fomento a las actividades rurales, basadas en postulados de inapreciable valor, que sin embargo sucumbieron parcialmente ante las corruptelas, la demagogia y las expresiones trilladas, en vez de

responder a sugerencias constructivas, experiencias e ideas y a esperanzas y temores de los agricultores.

A la plaga neoliberal se sumaron la estrepitosa caída del socialismo real y la globalización de los mercados, que después de colapsar delicados equilibrios en el proceso de evolución social, nos han hecho vivir un cambio radical del que no ha podido substraerse la agricultura. De esta suerte, las políticas y programas dirigidos a superar la producción y sostener los precios agrícolas resintieron fuerte arremetida.

En aras del individualismo a ultranza, más que en pro de la dignidad y la independencia, surgieron falsos dilemas entre libertad y autoridad, libertad y restricción, soslayándose la necesidad de disciplina, apoyos y restricciones, aun entre productores. En este sentido, la humanidad se ha comportado de modo absurdo, al no entender que libertad y gobierno son principios compatibles, no excluyentes, y están ligados a una pluralidad de patrones de conducta y maneras de vivir. Quizás se ha pasado por alto que la libertad individual debe encontrarse limitada o acotada por restricciones impuestas en bien de la sociedad.

Los controles sociales, cuando son precisos y no se eluden, restringen el libertinaje, fomentan la libertad, protegen a los individuos cortas penalidades inmerecidas y amplían su libertad de acción en una mayor escala de expresión propia. En este sentido, las políticas públicas como la fiscal y agrícola conllevan restricciones y apoyos, en un concepto de libertad que va más allá del derecho egocéntrico a la propia satisfacción. Y a pesar de que hemos estado expuestos al rudo individualismo en boga, algunos gobiernos —el de México, entre ellos— no han cedido del todo al empuje de la ideología neoliberal, condensada en que **“cada quien que se rasque con sus propias uñas”**, **“el hombre es el lobo del**

hombre" y "la supervivencia del más apto"; aunque los mercados globalizados siguen mostrando con crudeza un egocentrismo predatorio, ajeno a los impulsos cooperativos. Lamentablemente, en el mundo de hoy priva la satisfacción egoísta y antisocial, sin que exista una brújula que oriente hacia un nuevo equilibrio entre la libertad individual y la responsabilidad social.

Si enfocamos las políticas del Estado en términos de mínimos de bienestar y seguridad, con preservación de la dignidad humana, así como de un ejercicio responsable de la libertad, resulta comprensible que los agricultores no pueden hacer de su tierra lo que les plazca, verbigracia, dejar que la erosión la destruya irreparablemente; lo cual en el ámbito fiscal aparece reflejado en un tratamiento congruente con la importancia que se asigna a un **recurso natural socialmente indispensable**. No ha sido el afán del Estado mexicano, hasta hoy, como tampoco el de los poderes públicos estadounidense y canadiense, extraer a través de la fiscalidad altos volúmenes de recursos provenientes de los agricultores, así se trate de individuos o de empresas societarias de alta calificación, no obstante el enriquecimiento ostensible en que se traducen para una minoría. Los extremos de pobreza y abundancia también muestran su faz en la sociedad rural, desvitalizándola y reduciendo en variedad las oportunidades de la gente.

Un cimiento importante del desarrollo rural está en que cada agricultor posea su tierra con seguridad. Se trata de una exigencia difícil en un país con la historia del nuestro, donde la Revolución de este siglo tuvo que dismantelar un régimen autoritario, inicuo y oprobioso como fue la dictadura del Gral. Porfirio Díaz, que alentó y protegió enormes concentraciones de propiedad rústica por nacionales y extranjeros, en desmedro de una población eminentemente rural reducida a servidumbre, despojada y sujeta a extensa gama de vejámenes. De ahí la esencia campesina del

movimiento revolucionario gestado en 1910 y la sabiduría política de don Venustiano Carranza al trasuntar en la Ley del 6 de enero de 1915, el ideario de reivindicaciones del zapatismo, producto de seculares agravios.

En razón de la centralidad que tuvo en los gobiernos posrevolucionarios cristalizar en la práctica las reivindicaciones campesinas que acogió la Constitución de 1917, en su trascendental artículo 27, tomó cuerpo la **reforma agraria**, que prolongó las expectativas de reparto de la tierra hasta la reforma del propio precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1992, que clausuró siete décadas de redistribución de la tierra rústica. Reforma agraria que si bien experimentó altibajos de intensidad, y aun regresiones flagrantes como la alemanista, tuvo como virtudes fundamentales la liquidación del sistema de haciendas de propietarios expoliadores y absentistas y la incorporación productiva de ejidos y comunidades en lo que sería llamado el "**milagro agrícola mexicano**", mismo que a través de la transferencia de recursos financió el proceso de urbanización e industrialización de nuestro país.

El proceso redistribuidor de la tierra, como es obvio, tenía un límite físico en la extensión inelástica de la propia tierra rústica disponible; sin que ello quiera decir, desde luego, que todos los terrenos legalmente repartibles hayan ido a parar a solicitantes del campesinado. No fue así. La fraseología demagógica, la manipulación política de los campesinos, la desvirtuación de los postulados constitucionales y de las instituciones legales, así como una endémica corrupción burocrática, contribuyeron a la pervivencia de concentraciones de tierras sofisticadamente disfrazadas a través de argucias legaloides y actos simulados de difícil comprobación, diluyéndose por otro lado cuantiosos recursos de políticas y programas diseñados para apoyar a

ejidatarios y comuneros, al ser drenados hacia el enriquecimiento personal de los beneficiarios del corporativismo y de funcionarios públicos proclives al latrocinio. Así pues, la reforma agraria no llegó a profundizar, a radicalizarse en cuanto al repartimiento de todo lo repartible, salvo en los periodos presidenciales del Gral. Lázaro Cárdenas, Lic. Adolfo López Mateos y Lic. Gustavo Díaz Ordaz, cayéndose en el despropósito de conceder tierras improductivas e incluso inexistentes en la realidad objetiva, así como en la compra de pequeñas propiedades particulares para satisfacer necesidades agrarias de reclamantes pertinaces, lo cual llevaba a un callejón sin salida, que explica la desaparición en 1992 de las instituciones de reparto agrario.

El protagonismo del ejido en la vida rural de México dio forma y substancia a la política agrícola, pero no ingresó a la esfera tributaria con la importancia económica que logró adquirir, al quedarse en una situación marginal respecto del universo de contribuyentes de otras actividades. Es evidente que su significación social tuvo mucho peso en esta decisión de política tributaria, toda vez que para las instituciones ejidal y comunal se perfiló un **régimen fiscal específico y excepcional**.

Los sucesivos Códigos Agrarios de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1934, 29 de octubre de 1940 y 27 de abril de 1943, y la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada el 16 de abril de 1971, establecieron como bases del régimen fiscal de los ejidos y comunidades, **la no imposición por los Municipios, Estados y Federación, más que de un solo impuesto predial, a causarse conforme al valor fiscal de las tierras, entre tanto se concluían estudios que tomaron como base su rentabilidad, que no podía exceder del 5 por ciento de la producción anual del ejido; en la inteligencia de que los ejidatarios con posesión meramente provisional, pagarían el 25 por ciento del impuesto territorial, en**

el primer año, con aumentos anuales sucesivos de 10 por ciento, hasta alcanzar la cuota normal, de no ocurrir antes la ejecución de la resolución presidencial. A los Comisariados Ejidales correspondía la cobertura del impuesto, delegándoles la facultad de cobrar a los ejidatarios la cuota respectiva. En lo atinente al procedimiento económico coactivo, sólo podía ejercitarse en cosechas de pertenencia individual a los ejidatarios morosos en el pago de la cuota correspondiente, hasta por el 25 por ciento de la producción anual de sus parcelas. También se contempló en la legislación, de modo tuitivo, que fuera de las obligaciones fiscales señaladas y de las que contrajeran los ejidatarios conforme a la normativa de crédito ejidal, no podía exigirse a los miembros de ejidos y comunidades ninguna otra prestación en numerario ni en forma de contribución indirecta.

Para los ejidos colectivos, se estableció el posible ejercicio de la facultad económico coactiva, respecto de un 25 por ciento de la producción anual. La Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 106, fracción IX, ordenó que no podría gravarse, en ningún caso, la producción agrícola ejidal, frustrando la tentación de los fiscos locales de incidir sobre las producciones, gravándolas en detrimento de la redituabilidad de las actividades y de la justicia social.

La fiscalidad, en el marco de lo dispuesto por los artículos 25, 27, fracciones VII y XX, 28, 31, fracción IV, 73, fracciones VII y XXIX, 115, fracción IV, 117, fracciones VI, VII y IX, 118, fracción I, 131 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha configurado un tratamiento de especial ayuda al sector agropecuario, particularmente en tratándose de ejidos, comunidades o asociaciones y sociedades en que participen, con la mira de estabilizar un *modus vivendi* para una decreciente población rural, que de todas formas representa un conjunto importante del orden de 23 millones de personas, buscando con

ello que existan empleos en el agro, un margen razonable de seguridad económica y menos penalidades inmerecidas a causa de fuerzas económicas sobre las que no tienen influencia ni control alguno. Pero ello no es privativo de nuestro país. Todas las naciones del orbe, incluyendo a Canadá y los Estados Unidos de América, asimétricos socios nuestros en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, protegen a su sector agrícola desgravando insumos, efectuando actividades de conservación de suelos y aseguramiento de cosechas; combinando esto con programas que subsidian de diversos modos la actividad, incluyendo créditos blandos, renta de maquinaria, medidas de seguridad social y empleos rurales en obras públicas. Fiscalmente, no hay un **quid pro quo** en el tratamiento al sector agrícola, sino una total congruencia con lo que se hace a escala planetaria y es conforme a la justicia social.

El trato fiscal benéfico y especial para la agricultura se sustenta en el postulado de asegurar a la población rural elementales medios de vida; sobre todo ahora que merced al estatuto legal vigente en materia agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992, se ha dejado atrás el anquilosamiento y rutinización de la etapa de reparto de tierras de la **reforma agraria**, con mayores dosis de libertad de los ejidos y comunidades para determinar destinos y proyectos productivos de sus terrenos, y de los ejidatarios y comuneros para decidir cómo aprovechar sus parcelas (aparcería, arrendamiento o asociación), así como la eventual enajenación de las mismas. Desde el ángulo tributario, se percibe con claridad una situación de limitados medios de vida de los agricultores, a los que les afectan de modo substancial los altibajos de los mercados, la responsabilidad personal por sus deudas y su baja capacidad de ahorro. En pocas palabras: la hacienda pública es sensible a la vulnerabilidad de la actividad agrícola y alienta condiciones benéficas para quienes la realizan, a fin de que puedan mantenerse

a flote y defenderse mejor en sus tratos. Todo ello en bien de la equidad y de amortiguar penalidades inmerecidas, dada la variabilidad del ingreso de los agricultores debido a bajas de precios y malas cosechas a causa de calamidades naturales (sequías, inundaciones, enfermedades, plagas). Por otro lado, según lo hemos apuntado, la agricultura es muy vulnerable a los ciclos económicos, así como a la desocupación y baja de ingresos de la población urbana.

Como aspectos centrales y ejemplificativos del nexo que existe entre la fiscalidad, la tenencia de la tierra y las formas específicas de organización de la actividad agrícola, tenemos los trazos normativos siguientes:

La Ley del Impuesto sobre la Renta, en su artículo 10, especifica para las personas morales el cálculo del tributo mediante la aplicación al resultado obtenido en el ejercicio de una tasa del 34%, estableciendo en el diverso 10-B las exenciones siguientes: **"Las personas morales que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de las mismas, siempre que no excedan en el ejercicio de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año, por cada uno de sus socios o asociados. La exención referida en ningún caso excederá, en su totalidad, de 200 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica de la persona moral elevado al año"**. Asimismo, el apuntado precepto exime de la causación y pago del impuesto, por consideraciones de interés social, a los ejidos, comunidades, uniones de tales núcleos agrarios, empresas sociales de avecindados, asociaciones rurales de interés colectivo, unidades agrícolas industriales de la mujer campesina y colonias agrícolas y ganaderas; tanto si se trata de beneficio, como de conservación, comercialización, almacenamiento o

industrialización de sus productos. En el caso de las asociaciones rurales de interés colectivo, la exención está supeditada a que lleven una contabilidad simplificada, en términos del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

El artículo 13 de la Ley perfila como beneficio substancial para el sector una reducción del impuesto en los montos siguientes: **"I. 50%, si los contribuyentes están dedicados exclusivamente a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura. - II. 25%, si los contribuyentes a que se refiere la fracción anterior, industrializan sus productos. - III. 25%, si los contribuyentes a que se refiere la fracción I de este artículo, realizan actividades comerciales o industriales en las que obtengan como máximo el 50% de sus ingresos brutos"**.

En el capítulo de deducciones (artículo 22), se contempla el diferencial de inventarios de un ejercicio, respecto de contribuyentes dedicados a la ganadería que presenten disminución en sus hatos. Son conceptos deducibles los anticipos y rendimientos pagados por sociedades cooperativas de producción. Dentro de la sección dedicada a las inversiones, se estatuyen porcentos máximos autorizados para activos fijos por tipo de bien, marcándose para aviones dedicados a la fumigación agrícola un 25% (artículo 44, fracción V, inciso a). En tratándose de maquinaria y equipo distintos, se previene un 5% para molienda de granos, producción de azúcar y derivados y de aceites comestibles; estableciéndose un 25% para actividades de agricultura, ganadería, pesca o silvicultura (artículo 45, fracciones II y XI). Ahora bien, los porcentos para deducción inmediata de activos fijos nuevos se encuentran mencionados en el artículo 51, de la manera siguiente: **"I. Los porcentos por tipo de bien serán: (...)- c) 93% tratándose de aviones dedicados a la aerofumigación agrícola. (...)- e) 97% para semovientes, vegetales... (...)- II. Los porcentos aplicables para maquinaria y equipo distintos de los**

señalados en la fracción anterior, son los siguientes: (...).- b) 74' / 100 para molienda de grano; producción de azúcar y derivados; de aceites comestibles... (...).- k) 93% para actividades de agricultura, ganadería, pesca o silvicultura..."

En el esquema de tributación diseñado para la agricultura está previsto que las personas morales dedicadas a la actividad puedan cumplir su obligación contributiva en régimen simplificado, lo cual explícitamente contempla el artículo 67 para los entes societarios dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas. Asimismo, el numeral 67-B estatuye una disminución del resultado fiscal del ejercicio por un "monto equivalente a veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica de la persona moral elevado al año, por cada uno de sus socios o asociados, mismo que en ningún caso excederá en su totalidad, de 200 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica de la persona moral, elevado al año", en la proporción que marcan las fracciones II, III y IV del propio dispositivo.

Tienen el carácter de personas morales "no contribuyentes", entre otras, las agrupaciones agrícolas, ganaderas pesqueras o silvícolas, así como los organismos que las reúnan; y también las asociaciones civiles y sociedades de responsabilidad limitada de interés público, que tengan a su cargo la administración en forma descentralizada de los distritos o unidades de riego, denominados módulos, previa la concesión y permiso respectivos (artículo 70, fracciones III y V).

En lo tocante a personas físicas, el artículo 77 determina lo siguiente: "No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos: (...).- XVIII. Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, o silvícolas o pesqueras, siempre que no excedan en un año de calendario de

20 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente, elevado al año.- Por los ingresos que excedan a la cantidad señalada en el párrafo anterior, el contribuyente pagará el impuesto en los términos de este Título y efectuará sus deducciones en la proporción que guarden los ingresos gravables del ejercicio respecto del total de ingresos obtenidos en el mismo". Precepto que en su fracción XXVIII señala la desgravación total de los ingresos percibidos por ejidatarios y comuneros que deriven de la enajenación de derechos parcelarios, así como de las parcelas sobre las que hubieren adquirido el dominio pleno, o de derechos comunales, siempre y cuando sea la primera transmisión que se efectúe y la misma se realice en los términos de la legislación de la materia.

Cabe precisar que el régimen simplificado para actividades empresariales de las personas físicas es opcional para ingresos propios por actividades generales e intereses que no excedan de 1 millón de pesos, debiendo tributar forzosamente en este régimen los individuos dedicados a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas. Y en punto a una exención para personas físicas, de contextura equiparable a la estatuida para los entes morales, el artículo 119-C prevé: "Las personas físicas que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas podrán, en lugar de aplicar lo dispuesto por la fracción XVIII del artículo 77 de esta Ley, disminuir el ingreso acumulable del ejercicio en una proporción que se determinará como sigue: I. Se calculará el monto equivalente a veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica de la persona física, elevado al año.- II. Se calculará la proporción que dicho monto represente en los ingresos propios de la actividad empresarial del contribuyente.- III. Se tomarán las proporciones que se hayan determinado en los cinco ejercicios anteriores, conforme a la fracción II.- IV. Se calculará el promedio de las proporciones obtenidas conforme a las fracciones II y III, y el

resulta lo será la proporción en que se disminuirá el ingreso acumulable del ejercicio..."

En lo concerniente a una reducción del impuesto a las personas físicas, homóloga a la concedida a los entes morales, el artículo 143 prescribe: "Los contribuyentes que obtengan ingresos por la realización de actividades empresariales, podrán efectuar las siguientes reducciones en el impuesto que les corresponda conforme el artículo 141 de esta Ley: I. 50%, por la proporción del impuesto que corresponda a los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, respecto del total de ingresos del ejercicio. Para determinar la reducción a que se refiere esta fracción, los contribuyentes que industrialicen sus productos considerarán como ingreso por las actividades mencionadas el valor de mercado de los mismos a la fecha en que éstos fueron procesados".

Por lo que atañe a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, su artículo 2o-A, en sus diversas fracciones e incisos, determina la aplicación de la tasa del 0%, a las siguientes especies: "I. La enajenación de: a) Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.(...).- d) Ixtle, palma y lechuguilla.- e) Tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos tractores; motocultores para superficies reducidas; arados, rastras para desterronar la tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras, aspersoras y espolvoreadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizadoras de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosierras manuales de cadena, así como embarcaciones para pesca comercial, siempre que se reúnan los requisitos y condiciones que señale el

Reglamento.- A la enajenación de la maquinaria y del equipo a que se refiere este inciso, se les aplicará la tasa señalada en este artículo, sólo que se enajenen completos.- f) Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.- g) Invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación. (...).- II. La prestación de los siguientes servicios independientes: a) Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos, riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.- b) Los de molienda o trituración de maíz o de trigo.- c) Los de pasteurización de leche.- d) Los prestados en invernaderos hidropónicos.- e) Los de despepite de algodón en rama.- f) Los de sacrificio de ganado y aves de corral.(...).- III. El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo a que se refieren los incisos e) y g) de la fracción I de este artículo.- IV. La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta Ley". Es importante puntualizar que en el párrafo final del precepto está señalado que los actos o actividades descritos, producirán los mismos efectos legales que aquéllos por los que se deba pagar el impuesto.

El dispositivo 15 de la Ley, en sus fracciones IX y XII, inciso c), exime de la causación y pago del impuesto al aseguramiento contra riesgos agropecuarios y los seguros de vida que cubran riesgo de muerte u otorguen rentas vitalicias o pensiones; así

como los servicios proporcionados a sus miembros como contraprestación normal por sus cuotas, de las agrupaciones agrícolas, ganaderas o pesqueras y organismos que las reúnan.

De conformidad con la fracción IV del artículo 32 de la Ley, que establece las obligaciones de quienes son sujetos de este impuesto específico, están relevados de tales deberes los contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería o pesca comercial, por cuyas actividades únicamente sea aplicable la tasa del 0%, en la inteligencia de que si optan por liberarse de tales obligaciones no tienen derecho a devolución.

Los aspectos más específicos del tratamiento impositivo a la actividad agrícola, en cuanto a la clarificación de cuestiones administrativas, procedimentales, operacionales y contables, mediante la emisión de reglas técnicas y la determinación de facilidades para el cumplimiento de las obligaciones, aparecen contenidos en la Resolución de Facilidades Administrativas en el Régimen Simplificado para 1997, publicada en el Diario Oficial de la Federación de día 14 de marzo del año señalado, y en la Resolución Miscelánea Fiscal para 1997, publicada en el propio órgano oficial el día 21 de los mismos.

Es importante puntualizar que la exención impositiva en favor de los núcleos agrarios, respecto de los tributos analizados, representa un universo beneficiado de **27 mil 218 ejidos**.

Las modalidades de tenencia de la tierra rústica generadas por la reforma agraria, ejido, comunidad y pequeña propiedad, para efectos de la imposición fiscal, han tenido que compatibilizarse con la distinción jurídica de las personas físicas y morales, y con la concepción administrativa de los negocios, que bifurca éstos en los de propiedad única —individuales— y los de carácter societario. A diferencia de otras ramas de actividad económica, donde a la

sencillez de los negocios individuales, se aparejan desventajas fiscales y responsabilidad ilimitada por todas las obligaciones en que incurra, en las explotaciones agrícolas individuales —principalmente tratándose de ejidatarios o comuneros—, no es indefectible la ocurrencia de esa secuela de consecuencias negativas, según lo hemos señalado cuando abordamos el régimen fiscal especial trazado por los ordenamientos agrarios. Los problemas que han tenido en los últimos años diversos productores agrícolas, en franja numerosa de propietarios, conciernen más a cartera vencida que se tiene con los bancos privados, en buena medida hinchada por el anatocismo y los altos márgenes de intermediación imperantes, y muy poco tienen que ver con las cuestiones impositivas. Son deudas de naturaleza no tributaria, fundamentalmente, las que han incidido en la desmejora de los productores individuales, en combinación con la declinación de los precios y la desventaja competitiva con el exterior.

Por lo que toca a negocios societarios de carácter agrícola, puede apuntarse una fenomenología similar, en gran medida amortiguada por facilidades gubernamentales de reducción en la base gravable, mayores márgenes de deducibilidad y acelerada depreciación; siendo notorio un tratamiento preferencial, que si bien privilegia empresas pequeñas y medianas, beneficia sobremanera a ejidos y comunidades, al marginarlos del esfuerzo contributivo. Cabe puntualizar que tales núcleos agrarios no son formas societarias *ad hoc* para el ámbito de los negocios, al ser, prístinamente, **pueblos o colectividades de condición campesina, con tierras para explotación familiar y grupal, protegidos por el Estado como entes de interés social**; aunque en el pasado las dosis de pupilaje y manipulación de tales conglomerados, en un contexto de corrupción, demagogia y apoyos sesgados y diluidos a la producción, derivó en tergiversación de sus finalidades propias. Más que en términos de incentivos y apoyos

institucionales, con criterio patrimonialista y arbitrariamente, se hacía efectiva la conseja paternalista de: ¡El Gobierno da y el Gobierno quita!

En lo atingente a la agricultura comercial, donde existen negocios societarios de alta organización y complejidad, la benignidad del tratamiento tributario no ha estado compaginada con un sentido de responsabilidad social de los empresarios modernos y de vocación exportadora, salvo las naturales excepciones, tópico que Van Horne, experto en finanzas empresariales, aborda así: "La maximización de la riqueza del accionista no implica que la administración deba ignorar responsabilidades sociales tales como proteger al consumidor, pagar salarios justos a los empleados, mantener prácticas justas de contratación y condiciones de trabajo seguras, apoyar la educación y participar en asuntos del medio ambiente".

Una política estatal reduccionista del *quantum debeat* de los agricultores, como la observada en nuestro país, aun inspirada en postulados sociales y de justicia económica muy atendibles, representa una disrupción de la corriente general impositiva y ello ha de reconocerse así. La benignidad comienza desde luego, como hemos de ver, con los trazos de exclusión como contribuyentes, el mínimo imponible y las reducciones en la base gravable. Sobre la sutil distinción de estos dos últimos conceptos, nos remitimos a la opinión del tributarista italiano Berliri, quien dice: "Es interesante subrayar la diferencia teórica y práctica entre el mínimo imponible y la disminución de la base, esto es, la detracción que se lleva a cabo en un determinado parámetro antes de aplicarle el tipo impositivo: el primero, como ya se ha dicho, es un elemento del presupuesto de hecho, de donde si la magnitud a que se refiere, y que constituye el objeto de la acción en que se concreta el hecho generador (patrimonio, renta, masa hereditaria), supera la medida del mínimo imponible, la

obligación surge sin que tenga trascendencia el mínimo imponible: la segunda, en cambio, se refiere al parámetro y produce efectos en relación a todas las obligaciones tributarias relativas a aquel impuesto para el que ha sido previsto la disminución de la base”.

Es evidente también que la base de imposición disminuye merced a las deducciones aplicadas por el contribuyente, para después aplicar la alícuota del impuesto. Por otro lado, cabe advertir que la tarifa o alícuota experimenta reducciones o incrementos, al establecer la ley pautas diferenciales que atañen a cualidades o situaciones específicas de los obligados tributarios. Hay que recordar que los tributos modernos son variables por definición. Así pues, en ocasiones nos encontramos con una alícuota proporcional, en línea con la base de imposición o materia imponible, variando el importe de la deuda en relación a la magnitud de la base imponible; en tanto que la alícuota progresiva aumenta al incrementarse la base imponible, que puede llegar a un resultado confiscatorio e inconstitucional. De igual modo, la alícuota puede ser discrecional en impuestos leves y regresivos, cuando disminuye al aumentar la base imponible, de tal suerte que aumentos sucesivos e iguales en la base conllevan aumentos menos que proporcionales en la cuantía de la obligación tributaria. La exoneración impositiva, finalmente, en cuanto excepción a la generalidad, es un tema de interpretación estricta de la ley, donde no es admisible la analogía ni la integración.

La problemática especial de la agricultura, como actividad altamente vulnerable y expuesta a múltiples riesgos de mercado, así como a factores azarosos, es en México —como ocurre en otras latitudes— bien entendida y atendida a través de una legislación que la protege y alienta. Mas ante la situación objetiva de este tratamiento fiscal benévolo y excepcional para la actividad agropecuaria del país, favorecedor no sólo de los núcleos agrarios,

sino también de los particulares que operan en lo individual o societariamente, resulta necesario puntualizar que los impuestos no constituyen un factor que pueda desestimular o aun descarrilar la economía agrícola. Son otros los aspectos desencadenantes del declive que padece el sector.

La apertura al exterior vía TLC-GATT, aunada a los bajos rendimientos o franca irredituabilidad de los últimos años, han generado un escenario de desaliento para la mayor parte de los agricultores, los cuales ya están resintiendo una severa descapitalización que los pone fuera de la competencia internacional, debido a los bajos **precios piso** determinados por las instancias gubernamentales. Los cultivadores de maíz están experimentando con angustia un precio que r.o les compensa sus costos de producción, al haberse fijado con base en estándares internacionales, sin fijarse en las condiciones específicas de producción y productividad del país; misma situación que ya se avizora respecto de los trigueros y garbanceros.

Ante tal circunstancia de darwinismo económico, que a final de cuentas se traduce en supervivencia de los productores mejor equipados y agresivos en el plano comercial, quedarán irremisiblemente fuera de competencia numerosos agricultores sin espíritu de empresa y con menos recursos y con ello sólo se verán favorecidos los agricultores consuntivos y los de carácter comercial exportador, con la secuela consiguiente de agrupamiento o compactación de grandes superficies para las explotaciones de estos últimos.

Finalmente, los bajos impuestos, los decrecientes rendimientos, el riesgo de la actividad y la situación de necesidad de muchos agricultores ejidales y propietarios minifundistas, se conjugan en favor del **rentismo** para cultivos de alta rentabilidad como la caña de azúcar, el jitomate, el algodón en zonas de agricultura moderna

del país, como el Pacífico-Norte, generándose grandes fortunas, no impactadas fiscalmente, pagando alquileres irrisorios por tierras de riego, lo cual es una de las grandes aberraciones de nuestro tiempo...

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA

LIC. BERNARDINO LÓPEZ GÓMEZ
SECRETARIO DE ACUERDOS DEL
TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 30.

INTRODUCCIÓN

E l 31 de octubre del año de 1996, en la Residencia Oficial de Los Pinos, el Señor Licenciado Don Luis Octavio Porte Petit Moreno, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, con motivo de su cuarto informe de labores, expresó:

“...Tendremos que crecer para atender nuevas demandas que el marco jurídico actual genera, como es el caso de la prescripción adquisitiva, conforme a la cual la nueva Ley prevé que una vez transcurridos cinco años de su vigencia, es decir, en febrero de 1997, el poseedor de la tierra podrá solicitar a los Tribunales Agrarios el reconocimiento de su posesión y de los derechos agrarios correlativos...”

Motivado por sus elocuentes palabras y en ocasión del 5° aniversario de la Legislación Agraria vigente, he elaborado este sencillo trabajo orientado a hacer una reflexión sobre la prescripción adquisitiva en lo general y, específicamente, sobre la prescripción en materia agraria.

Así, se han reunido algunos comentarios y análisis sobre el tema de la prescripción adquisitiva, realizados por distintos especialistas en la materia, mexicanos y extranjeros.

También, se han transcrito algunos criterios sostenidos por los tribunales de amparo, relativos a la figura jurídica contemplada por el artículo 48 de la Ley Agraria.

El presente trabajo contiene los siguientes puntos: Concepto y contenido de la prescripción adquisitiva; concepto de posesión; posesión en nombre propio, y en nombre ajeno; posesión pacífica, continua y pública; concepto de interrupción; la buena y la mala fe en la prescripción adquisitiva; forma de computar el tiempo y plazos para la prescripción adquisitiva; suspensión y renuncia de la prescripción; justificación social de la prescripción y sus requisitos; finalmente se hacen algunas consideraciones respecto al tema.

CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA

A esta figura jurídica el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, la refiere en la forma siguiente:

“Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.”

El numeral 1136 prevé: La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa.

El artículo 1137 preceptúa: Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones establecidas por la ley.

En tanto que en su artículo 1138 determina: Pueden adquirir por prescripción positiva todos los que son capaces de adquirir por cualquier otro título; los menores y demás incapacitados pueden hacerlo por medio de sus legítimos representantes.¹

El distinguido maestro don Antonio Hernández Gil en su obra *La posesión como institución jurídica y social*, nos dice:

"La usucapión es un modo de adquirir la propiedad u otro derecho real, mediante el ejercicio de la posesión (provista de ciertos requisitos) durante un tiempo previamente determinado." Señalando, "hay dos clases de usucapión: la ordinaria y la extraordinaria." Aseverando, "la diferencia fundamental radica en que la usucapión ordinaria contiene unos más exigentes y específicos requisitos que la extraordinaria; en particular, la usucapión ordinaria exige los requisitos de la buena fe y del justo título que no son precisos para la usucapión extraordinaria. De ahí expresa que la duración o permanencia temporal de la situación posesoria sea superior en la extraordinaria que en la ordinaria."²

El profesor de Derecho Civil Ernesto Gutiérrez y González define a la usucapión como: "la forma de adquirir derechos reales mediante la posesión de la cosa en que recaen, en una forma

¹ Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, 5ª. ed., Delma, México, 1992, pp. 192 y 193.

² *La posesión como institución jurídica y social*, Espasa-Calpe, Madrid, España, 1987, p. 358.

pacífica, continua, pública y con la apariencia del título que se dice tener, a nombre propio, y por todo el tiempo que fija la ley.”³

Ahora bien, se ha discutido si la prescripción adquisitiva es un modo de adquirir originario o derivativo. Los que piensan que es derivativo consideran que el usucapiente adquiere la propiedad o un derecho real preexistente, no un nuevo derecho. Al respecto, considero que este criterio no parece acertado, pues un modo de adquirir es derivativo cuando el derecho que se adquiere depende de otro anterior que corresponde al transmitente y en razón de ello pasa al adquirente. Un modo de adquirir es originario cuando falta la transmisión. Y es evidente que el derecho del adquirente no se apoya en el derecho del anterior titular, sino que surge a pesar de su inexistencia, o de la falta de poder de disposición. Precisamente porque el derecho del adquirente no tiene por base el del anterior titular, se necesita la posesión y el transcurso del tiempo. Por tanto, entre el derecho del adquirente y el del anterior titular no hay una verdadera relación de causalidad. Así, el derecho del adquirente no está en función del anterior derecho; hay simplemente una relación cronológica.

Además, en la prescripción adquisitiva el tiempo en ella no opera como un mero transcurrir; el decurso temporal, en cuanto a duración, no se limita a desempeñar la función cuantitativa de la medida, la cronología o el decurso; tiende a producir un cambio o mutación jurídicos. En tanto no se produce la prescripción adquisitiva, la tutela dispensada al poseedor tiene un carácter provisional; queda subordinada al discernimiento judicial del mejor derecho. Así, de la posesión contradictoria del derecho de propiedad, se pasa a la posesión como consecuencia de la

³ *El patrimonio pecuniario y moral o derechos de la personalidad y derecho sucesorio*, 2ª. ed., Cajica, Puebla, México, p. 487.

propiedad o del derecho real adquirido o del derecho real por prescripción.

Así la prescripción adquisitiva descansa en el comportamiento positivo del que asume la posesión y la ejerce de un modo ininterrumpido. El abandono de los bienes por el titular hace posible la interferencia del beneficiario de la prescripción adquisitiva.

CONTENIDO DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA

El contenido de la prescripción adquisitiva es, espacialmente, la posesión, y temporalmente, la continuidad en ella, es decir, el transcurso del tiempo. A su vez, objeto de la posesión ha de ser una cosa o un derecho susceptible de posesión. Podrá por tanto ser objeto de la prescripción adquisitiva, la propiedad.

Según el artículo 826 del Código Civil, "sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción."⁴

El artículo 48 de la Ley Agraria vigente, que regula de manera específica la prescripción adquisitiva, dispone: "Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

⁴ Ob. cit., p. 146.

El poseedor podrá acudir ante el tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

La demanda presentada por cualquier interesado ante el tribunal agrario o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva.⁵

En efecto, para los fines de la prescripción adquisitiva en materia agraria no sirve una posesión cualquiera. Ha de reunir los requisitos determinados por el numeral invocado.

Para que opere la figura jurídica de la prescripción adquisitiva, es necesario que la posesión de tierras ejidales haya sido en concepto de titular de derechos de ejidatario, de lo que se sigue que para ese fin es insuficiente cualquier forma de posesión ejercida por quien pretenda obtener ese derecho que no sea la precisada anteriormente, debiendo entenderse que una posesión derivada nunca podrá producir la prescripción en favor de persona alguna. También deberá observarse que las tierras ejidales que se pretendan adquirir por prescripción, no sean las destinadas al asentamiento humano o se trate de bosques o selvas.

Asimismo, el administrador de justicia agraria no deberá pasar desapercibido lo establecido por el artículo 74 de la Ley Agraria,

⁵ *Legislación Agraria Actualizada*. 1ª. ed. Tribunales Agrarios, México, 1994, pp. 71 y 72.

que previene: "La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley."⁶

Por ende, cuando se pretende adquirir por prescripción adquisitiva es indispensable que se revele la causa generadora de la posesión o cuál es el hecho o acto por el que se posee, es decir, por donación, compraventa, herencia o cualquier otro medio; de buena o mala fe; y el momento en que empezó, a efecto de que el juzgador esté en condiciones de determinar si la posesión es originaria o derivada y el momento en que se consumó; pero no es suficiente esa manifestación, sino que es necesario se acredite plenamente mediante las pruebas idóneas.

CONCEPTO DE POSESIÓN.

Guillermo de Cabanellas de Torres en su *Diccionario Jurídico Elemental* define a la posesión: "Estrictamente, el poder de hecho y de derecho sobre una cosa material, constituido por un elemento intencional o animus (la creencia y el propósito de tener la cosa como propia) y un elemento físico o corpus (la tenencia o disposición efectiva de un bien material)..."⁷

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara respecto de la posesión nos dicen: "Poder de hecho ejercido sobre una cosa. Goce de un derecho (Arts. 790 a 829 del Código Civil para el Distrito Federal)."⁸

⁶ Ídem, p. 97.

⁷ *Diccionario Jurídico Elemental*, Heliasra, S.R.L., Argentina, 1993, p. 311

⁸ *Diccionario de Derecho*. Porrúa, México, 1988, p. 391

POSESIÓN EN NOMBRE PROPIO Y EN NOMBRE AJENO

Don Antonio Hernández Gil en su obra preceptúa: "Modernamente, y en términos generales, por posesión en nombre propio suele entenderse la de aquél que posee una cosa como a él perteneciente, sin ser preciso que realmente le pertenezca, ni tampoco que él crea que le pertenece..."⁹

El propio autor, respecto de la posesión en nombre ajeno considera "...que poseedores en nombre ajeno son: el mandatario, el albacea, los padres con relación a los bienes de los hijos, los tutores respecto de los bienes de sus pupilos, etcétera."¹⁰

Felipe Sánchez Román, diversamente, extiende también la posesión a nombre ajeno: "... al comodatario, al arrendatario, etc."¹¹

Valverde considera que la posesión por otro se da: "cuando la tenencia la ostenta una persona ligada con otra por un vínculo obligacional ..." ¹²

Por su parte, Manresa en sus Comentarios al Código Civil Español lleva a cabo un planteamiento muy minucioso. Por una parte incluye en la posesión en nombre ajeno a los representantes legítimos, a los mandatarios y a los que en virtud de algún acto o contrato civil tienen o disfrutan las cosas o derechos; por otra parte, a base de distinguir entre posesión de cosas y derechos, señala que "en el usufructo, si atendemos el dominio de la cosa usufructuada, el usufructuario posee en nombre de dueño; si atendemos al derecho real del usufructo, el usufructuario la posee

⁹ Ob. cit., p. 95

¹⁰ Ídem, p. 96

¹¹ *Estudios de Derecho Civil*, T. III, Madrid, España, 1891, p. 445

¹² *Tratado de Derecho Civil Español*, T. III, Madrid, España, p. 312.

en nombre propio; y finalmente parece replegar la posesión en nombre ajeno al mandato o a la representación.¹³

Por otro lado, Albaladejo, considera que la posesión en nombre ajeno, es la que "el representante tiene para el representado, en cuyo caso la posesión como poder de hecho sobre la cosa es del representante, si bien sus efectos (frutos, usucapión, protección interdictal favorecen al representado)."¹⁴

Don Rafael Rojina Villegas en su obra Compendio de Derecho Civil, señala: "La posesión debe ser *cierta*, debe existir absoluta seguridad, por razón del título, de que la posesión se tiene en concepto de dueño.- Cuando no se presenta esta característica, se dice que está viciada la posesión de equivocidad o que es equívoca; es decir, que se trata de una posesión dudosa respecto al concepto por el cual se tiene. Hay ciertos casos que pueden originar duda a este respecto.- En el derecho francés se presentan dos situaciones dudosas: 1°. En la copropiedad; 2°. En la posesión ejercida por el marido respecto a bienes que se ignora si son de su pertenencia, de su mujer o de la sociedad conyugal."¹⁵

En relación a este punto y por su importancia, transcribo tesis emitidas por los tribunales de amparo respecto del concepto de titular de derechos de ejidatario y que, en lo subsecuente, deberán observarse al resolverse asuntos relativos a la acción de prescripción adquisitiva.

**" PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA
AGRARIA. PARA QUE SEA OPERANTE ES
NECESARIO QUE SEA EN CONCEPTO DE**

¹³ Ob. cit., T. IV, 1ª. ed., p. 67 y sigs.

¹⁴ Derecho Civil, T. III Derecho de Bienes, 1ª. ed., 1974, pp. 38 y 40.

¹⁵ T. II Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Porrúa, México, p. 229.

TITULAR DE DERECHOS DE EJIDATARIO.— *El artículo 48 de la Ley Agraria establece la posibilidad de prescribir tierras ejidales en favor de la persona que tenga la posesión en concepto de titular de derechos de ejidatario, de lo que se sigue que para ese fin, es insuficiente cualquier forma de posesión ejercida por quien pretende obtener ese derecho que no sea la precisada anteriormente, como sucede cuando se tiene solamente con el carácter derivado producto de contrato de aparcería celebrado entre el ejidatario reconocido legalmente y el quejoso toda vez que el poseedor posee solamente en nombre del propietario original quien le concede mediante dicho contrato el derecho de retenerla temporalmente, pero no en concepto de titular de derechos de ejidatario que exige la ley, que no tiene otra connotación que la de conducirse respecto de la parcela como si fuera el dueño.*

Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.

Amparo directo 326/94.- Manuel Rivas Venegas.- 22 de agosto de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: José Antonio García Guillén.- Secretario: Marco Antonio Arredondo Elías.

Fuente: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Época 8a, Vol. Tomo. XV- II febrero 1995, pág. 82. Núm. Tesis o clave VIII.1o.61 A.”¹⁶

“ PRESCRIPCIÓN AGRARIA. EL AVECINDADO NO ES TITULAR DE.— *Como el avecindado no es poseedor en concepto de titular de derechos agrarios;*

¹⁶ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *La Nueva Jurisprudencia Agraria Sistematizada*, Porrúa, México, 1996, p. 199.

carece de acción para pedir la prescripción de una parcela ejidal.

*Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.
Amparo directo 901/93.- Miguel Lucio Obregón.- 8 de febrero de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: Enrique Pérez González.- Secretaria: Vianey Gutiérrez Velázquez.*

Fuente: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Época 8a., Vol. Tomo XIII- abril de 1994, pág. 415. Núm. Tesis o Clave II.2o.81 A."¹⁷.

"PRESCRIPCIÓN AGRARIA. NO PROCEDE RESPECTO DE LAS TIERRAS NO PARCELADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS.— Conforme al artículo 56 de la Ley Agraria, la asamblea de cada ejido con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24, 28 y 31 de esa Ley, podrá determinar el destino de las tierras que no están formalmente parceladas, efectuar su aparcelamiento, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. De tal manera que no es dable el reconocimiento de derechos agrarios o de un ejidatario sobre tierras de uso común cuando la asamblea no ha determinado el destino de sus tierras y efectuado el aparcelamiento con las formalidades que la ley exige, ni por ende procede la acción de prescripción pues esta

¹⁷ Ídem, pp. 199 y 200.

acción exige que el actor sea poseedor, en concepto de titular de derechos agrarios.

Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

Amparo directo 901/93.- Miguel Lucio Obregón.- 8 de febrero de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: Enrique Pérez González.- Secretaria: Vianey Gutiérrez Velázquez.

Fuente: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Época 8a., Vol. Tomo XIII-abril de 1994, pág. 416, Núm. Tesis o Clave II.2o.80 A."¹⁸

POSESIÓN PACÍFICA

Respecto de la posesión pacífica, el estudioso del derecho Don Antonio Hernández Gil señala: "...Una posesión pacífica es una posesión sin el vicio de la violencia..."¹⁹

Colin y Capitant en su libro *Curso Elemental de Derecho Civil* especifican: "... cuando el poseedor ha tomado posesión de la cosa usando la violencia, por vías de hecho, o por medio de amenazas contra el que la poseía anteriormente, no merece la protección de la Ley. En general no se porta de este modo un verdadero titular del derecho."²⁰

A la vez, el Código Civil para el Distrito Federal de aplicación supletoria en términos de lo establecido por el artículo 2º de la Ley

¹⁸ Ídem, p. 200.

¹⁹ Ob. cit. p. 371.

²⁰ *Curso Elemental de Derecho Civil*, Reus, Madrid, España, 1923, p. 898.

Agraria, en el numeral 823 establece: "Posesión pacífica es la que se adquiere sin violencia."²¹

Luego, podemos decir que el requisito de que la posesión sea pacífica, es también común en la prescripción adquisitiva en materia agraria.

POSESIÓN CONTINUA

Planiol y Ripert nos dicen: "La posesión debe ser continua; si no lo es adolece del vicio de interrupción."²²

El maestro Rafael Rojina Villegas en su obra afirma: " En el derecho francés se considera que la posesión es continua cuando en una forma constante el poseedor ejecuta los actos materiales de uso, goce y disfrute de la cosa. En tal virtud, se dice que la posesión se ha interrumpido cuando el poseedor deja de ejecutar en forma permanente esos actos. La permanencia o continuidad no exige que de momento a momento, día a día, se ejecuten esos actos, sino que debe haber una reiteración de los mismos que demuestre siempre el deseo de ejercer la posesión constantemente."²³

El artículo 824 del Código Civil estatuye: "Posesión continua es la que no se ha interrumpido por alguno de los medios enumerados en el capítulo V, título VII de este Libro."²⁴

²¹ Ob. cit., p. 146.

²² *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, T. III, Cultural, La Habana, 1946, p. 155.

²³ Ob. cit., p. 225.

²⁴ Ob. cit., p. 146.

Ahora bien, en el mismo ordenamiento jurídico, Capítulo V del Título Séptimo, "De la interrupción de la prescripción", el artículo 1168 dispone: "La prescripción se interrumpe:

I. Si el poseedor es privado de la posesión de la cosa o del goce del derecho por más de un año;

II. Por demanda u otro cualquier género de interpelación judicial notificada al poseedor o al deudor en su caso..."²⁵

Asimismo, el último párrafo del artículo 48 de la Ley Agraria preceptúa: "La demanda presentada por cualquier interesado ante el tribunal agrario o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva".²⁶

CONCEPTO DE INTERRUPCIÓN

Respecto de la interrupción de la prescripción, Colin y Capitant nos dicen: "Se llaman así los hechos que ponen fin al efecto útil de la prescripción. Esta supone la posesión prolongada del hecho y sin reclamación del propietario. Habrá, por tanto, dos clases de interrupción: la interrupción natural, que procede de la no prolongación de la posesión, y la interrupción civil, que procede de la reclamación del propietario. Sea civil o natural, la interrupción destruye todo el efecto del lapso... anteriormente transcurrido. En general, el poseedor podrá inmediatamente recomenzar a poseer y a prescribir, pero ésta será una nueva prescripción, que sólo correrá desde el momento en que se

²⁵ Ídem, p. 198.

²⁶ *Ob. cit.*, p. 72.

reintegre en la posesión. Todo el tiempo anterior a la interrupción queda perdido para él.”²⁷

El maestro Ernesto Gutiérrez y González respecto de este concepto indica: “Las causas de interrupción de la prescripción, son de dos clases:

a). Natural, que consiste en el abandono voluntario que hace el poseedor de la cosa que “prescribía”, y

b). Civil, cuando pierde la cosa por causas originadas por el propietario o el acreedor, como una demanda u otro género de interpelación”.²⁸

El profesor de Derecho Civil Antonio Hernández Gil respecto de la interrupción, afirma: “La interrupción civil tiene lugar, bien en virtud de la reclamación judicial del propietario o del titular del derecho real de que se trate, o bien en virtud de un acto de reconocimiento del poseedor, aunque en esta segunda hipótesis es dudosa la calificación de civil.”²⁹

Ahora bien, conforme al artículo 48 último párrafo de la Ley Agraria, la prescripción se interrumpe por demanda presentada por cualquier interesado ante el tribunal agrario o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, de lo que se desprende que la interrupción de prescripción adquisitiva en materia agraria, es por una causa civil; conforme a dicha Ley, basta que la demanda se presente a la autoridad judicial para que se interrumpa la prescripción; lo que no sucede en la ley civil, que precisa que la demanda se notifique al poseedor para interrumpir la prescripción.

²⁷ Ob. cit., p. 913.

²⁸ *Derecho de las Obligaciones*, 5ª. ed., Cajica, Puebla, México, 1976, p. 819.

²⁹ Ob. cit., p. 409.

También la prescripción adquisitiva exige que el poseedor tenga la cosa durante el tiempo requerido y que el propietario o el titular del derecho no la reclame durante todo ese tiempo, ya que de lo contrario, si el poseedor pierde la posesión, o el titular del derecho reclama la cosa o el derecho, la prescripción se interrumpe. Con la interrupción la prescripción queda destruida, ya que la posesión interrumpida es una posesión acabada, impeditiva de la prescripción adquisitiva. Si se produce otra vez la posesión, será ésta una posesión nueva y distinta, no una posesión empalmada con aquélla que se interrumpió. La interrupción, en rigor, no es lo que en un significado estrictamente literal o extralegal puede entenderse así; es más bien la extinción de la posesión a los efectos de la prescripción adquisitiva.

POSESIÓN PÚBLICA

El maestro Rojina Villegas en su obra argumenta:

“La posesión debe ser pública. El vicio que afecta la posesión pública se denomina clandestinidad. La posesión es clandestina u oculta, cuando no se tiene a la vista de todos aquellos que tengan interés en interrumpirla, como decía el Código anterior, o como dice el vigente, cuando no se tenga a la vista de todo el mundo.- Conforme a este requisito, la posesión pública para el Código vigente debe ejercitarse de modo que tengan conocimiento de ella no sólo los que tengan interés en interrumpirla, sino también todo mundo...”³⁰

³⁰ Ob. cit., p. 228.

Para Colin y Capitant "la posesión debe ser ejercida públicamente, no de un modo disimulado. En otro caso sería viciosa, afirman. La clandestinidad de la posesión se concibe fácilmente respecto de los muebles. Por el contrario, es muy rara respecto de los inmuebles. Concluyendo, la clandestinidad es un vicio relativo que sólo puede ser invocado contra el presunto poseedor por aquél en cuyo perjuicio han sido realizadas las maniobras destinadas a disimular la posesión."³¹

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho definen a la posesión pública en la forma siguiente: "Es la que se disfruta de manera que pueda ser conocida por todos. También lo es la que está inscrita en el Registro de la Propiedad (Art. 825 del Código Civil para el Distrito Federal)."³²

Don Antonio de Jesús Lozano en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas define a la posesión pacífica como: "La que se adquiere sin violencia, y también la que se tiene sin obstáculo ni interrupción."³³

LA BUENA Y LA MALA FE EN LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA

La buena fe, como las buenas costumbres, es siempre una vía de comunicación de derecho con la moral. La buena fe, en un significado más general, funciona como un principio o un standard jurídico. La buena fe no es una creación jurídica, sino un presupuesto de la prescripción adquisitiva.

³¹ Ob. cit., p. 899.

³² Ob. cit., pp. 391 y 392.

³³ *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas*, J. Balleca y Compañía, Sucesores, México, 1905, p. 983.

Así, el artículo 806 del Código Civil estatuye: "Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.- Es poseedor de mala fe el que entra en la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.- Entiéndese por título la causa generadora de la posesión."³⁴

Asimismo el numeral 807 del propio ordenamiento preceptúa: "La buena fe se presume siempre; al que afirme la mala fe del poseedor le corresponde probarla."³⁵

Según el licenciado Ernesto Gutiérrez y González, "los poseedores pueden ser:

- 1o. De buena fe, y
- 2o. De mala fe.

Expresando, los poseedores de buena fe, son a su vez de dos clases:

- a) Los que tienen un título suficiente o bien tienen un título traslativo de dominio viciado y lo ignoran.
- b) Los que no tienen título, pero fundadamente creen tenerlo.

Afirmando, los poseedores de mala fe, son también de dos clases:

- a) Los que poseen con un título viciado y lo saben.

³⁴ Ob. cit., pp. 143 y 144.

³⁵ Ídem., p. 144.

b) Los que poseen sin título y lo saben.

Concluyendo, los poseedores de mala fe pueden ser también:

a) Poseedores que poseen en forma delictuosa, y

b) Poseedores que no poseen en forma delictuosa.

Definiendo: Es poseedor en forma delictuosa aquél que toma la posesión de la cosa por medio de la violencia física o moral, y

Es poseedor en forma no delictuosa, pero sí de mala fe, el que sabe que no tiene título alguno pero decide poseer."³⁶

Por otra parte, Colin y Capitant respecto de la buena fe señalan: "Se entiende por buena fe la creencia en la existencia del derecho de aquél de quien emana el título de adquisición. Por lo tanto, el poseedor es de buena fe cuando cree que su título le ha convertido en propietario del inmueble o titular del derecho real que deseaba adquirir sobre dicho inmueble. Conforme a los principios generales, la buena fe se presume siempre en el poseedor. Al que alega la mala fe le corresponde probarla."³⁷

Felipe Sánchez Román especifica: "A la cualidad de posesión pacífica se opone el vicio de la violencia; a la de posesión continua, el de interrupción; a la de posesión pública, el de clandestinidad o posesión oculta, y a la de posesión cierta el vicio de equivocidad o equívoco.

Señalando además del requisito esencial y de las cualidades mencionadas, la posesión debe tener una condición más, que influye sólo respecto al tiempo, y consiste en la buena fe.

³⁶ Ob. cit., pp. 483 y sigs.

³⁷ Ob. cit., p. 933.

Afirmando, no se trata de una cualidad propiamente dicha, porque la buena fe sólo influye para reducir el tiempo de prescripción, y la mala fe, por consiguiente, para aumentarlo. Expresando, la mala fe no es un vicio que haga inútil la posesión para adquirir por prescripción el dominio, es, simplemente, un hecho que aumenta el término sin hacer ineficaz la posesión.”³⁸

Don Antonio de Jesús Lozano conceptúa al poseedor de buena y de mala fe, de la siguiente manera:

“El que por justo título, como compra, dote ó legado, ha adquirido una cosa de quien creía ser dueño ó tener derecho para enajenarla. Poseedor de mala fe el que tiene en su poder una cosa ajena con el designio de apropiársela sin título translativo de dominio; y el que tiene una cosa en virtud de título legítimo pero de persona que sabía, no tener derecho de enajenarla.”³⁹

De todo lo conceptuado se advierte la exigencia del título como factor inseparable de la buena fe, o sea que, cuando falta el título en la prescripción adquisitiva, la buena fe no actúa. Esta y el título son indisociables y además, que éste ha de ser válido.

FORMA DE COMPUTAR EL TIEMPO PARA LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA.

DEFINICIÓN DE LA PALABRA CÓMPUTO

Guillermo de Cabanellas de Torres en su Diccionario Jurídico Elemental nos da una definición de la palabra cómputo, diciendo:

³⁸ Ob. cit., pp. 250 y 251.

³⁹ Ob. cit., p. 980.

"cuenta o cálculo. El cómputo del tiempo a los efectos legales tiene extraordinaria importancia."⁴⁰

En virtud de que la Ley Agraria en vigor en su artículo 48 no expresa la forma que se debe de computar el tiempo necesario para la prescripción adquisitiva, se tendrá que recurrir a la supletoriedad del Código Civil para el Distrito Federal en términos de lo dispuesto por el artículo 2° de aquel ordenamiento.

Según el artículo 1176 del propio Código, el tiempo para la prescripción se cuenta por años y no de momento a momento, excepto en los casos en que así lo determine la ley expresamente.

Conforme al artículo 1177 de la Ley arriba invocada, los meses se regularán con el número de días que les correspondan.

De acuerdo con el numeral 1178 del propio Código, cuando la prescripción se cuente por días, se entenderán éstos de veinticuatro horas naturales, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro.

Asimismo, siguiendo dicho ordenamiento, el artículo 1179 establece: "El día en que comienza la prescripción se cuenta siempre entero, aunque no lo sea; pero aquél en que la prescripción termina, debe ser completo."

También el numeral 1180 de la referida Ley, estatuye: "Cuando el último día sea feriado, no se tendrá por completa la prescripción, sino cumplido el primero que siga, si fuere útil."

Al respecto, el maestro Raúl Lemus García en su libro Derecho Romano (personas — bienes — sucesiones) indica: "El tiempo

⁴⁰ Ob. cit., pág. 80.

para la prescripción, conforme al Código Civil, se cuenta por años y no de momento a momento, salvo las excepciones legales; los meses se regulan con el número de días que les corresponden y los días se entenderán de veinticuatro horas naturales; el día en que comienza la prescripción se cuenta siempre entero, aunque no lo sea, pero aquél en que la prescripción termina debe ser completo; si es feriado el último día se tomará en cuenta el siguiente útil.⁴¹

Colin y Capitant conceptúan: "Para los efectos de la usucapión no hay que distinguir entre días hábiles e inhábiles. En cuanto al modo de computar los años nada dice el Código; según un sistema, podría hacerse la computación aceptando que todo año tiene trescientos sesenta y cinco días; pero, ¿los años bisiestos?; Nos parece más conforme a la costumbre -válida en cuanto no se opone a la ley- contar los años de fecha a fecha; así, teniendo en cuenta lo antedicho, el plazo de un año que comience el 1 de enero -sea o no el año bisiesto- terminará a las doce de la noche del 31 de diciembre; el que comience el 3 de junio terminará a las doce de la noche del 2 de junio siguiente."⁴²

Para el jurisconsulto Antonio Hernández Gil " '...el día que comienza a contarse el tiempo se tiene por entero; pero el último debe cumplirse en su totalidad'. Se toma en cuenta tanto el momento inicial o *dies a quo* como el final o *dies ad quem* y se enuncia mediante una contraposición el modo de introducirlos en el cómputo. Toda contraposición supone una diferencia basada en la colocación antagónica de dos cosas o situaciones. La contraposición sólo se da aquí en la articulación gramatical de las expresiones lingüísticas; porque, en efecto, se dice que el día que comienza a contarse el plazo (comprendido entre los términos) 'se tiene por entero' mientras el último o final 'debe cumplirse en su

⁴¹ Ob. cit., Limsa, México, 1964, p. 195.

⁴² Ob. cit., pp. 989 y 990.

totalidad.' No obstante, jurídicamente el resultado es el mismo, ya que ambos días quedan comprendidos en la unidad de tiempo enmarcada en el plazo. Acontece tan sólo que mientras la introducción del día inicial es fruto de una ficción, ya que la posesión podrá haber comenzado no con el día sino en una fracción horaria correspondiente a ese día y se le tiene por entero aunque no se haya poseído durante todo él, en cambio, la extensión de la posesión a todo el día último habrá de ser real..."⁴³

PLAZOS PARA LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA

Los plazos que establece la Ley Agraria en su artículo 48 para que el poseedor de tierras ejidales en concepto de titular de derechos de ejidatario adquiera derechos sobre la parcela o tierras de que se trate mediante vía prescripción adquisitiva, son:

- a). En cinco años si la posesión es de buena fe, y
- b). En diez si fuera de mala fe.

El Código Civil en sus artículos 1152 y 1153 determina los plazos para que el poseedor de una cosa pueda convertirse en propietario de la misma a través de la prescripción adquisitiva. El primero dice:

"Los bienes inmuebles se prescriben:

I. En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente;

⁴³ Ob. cit., pp. 489 y 490.

II. En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;

III. En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública,

IV. Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél.”⁴⁴

Al respecto, los tribunales de amparo han emitido diversos criterios relativos a la forma de computar los plazos previstos en el artículo 48 de la Ley Agraria, bajo los rubros siguientes:

“PRESCRIPCIÓN POSITIVA.— EN MATERIA AGRARIA, PARA COMPUTAR LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY AGRARIA, NO DEBE TOMARSE EN CUENTA EL TIEMPO DE POSESIÓN ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ACTUAL. (27 DE FEBRERO DE 1992).

Contradicción de Tesis 16/94. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

⁴⁴ Ob. cit., pp. 194 y 195.

“... De todo lo anterior se colige que el criterio que debe prevalecer es, como ya se dijo, el sostenido por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en los términos siguientes:

PRESCRIPCIÓN POSITIVA EN MATERIA AGRARIA, PARA COMPUTAR LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY AGRARIA, NO DEBE TOMARSE EN CUENTA EL TIEMPO DE POSESIÓN ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ACTUAL. (27 DE FEBRERO DE 1992).—El artículo 48 de la Ley Agraria establece la posibilidad de que los poseedores de tierras ejidales que no sean las destinadas a asentamientos humanos, ni se trate de bosques o selvas, adquieran por el simple transcurso del tiempo los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, cumpliendo los requisitos que el propio numeral establece. Para el cómputo de los plazos de cinco y diez años, según sea la posesión de buena o mala fe, se debe tomar en cuenta únicamente el tiempo que se ha poseído la tierra ejidal, a partir de la entrada en vigor de ésta y no así el tiempo de posesión anterior a la vigencia de esta Ley, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria no sólo no contemplaba esta figura jurídica como medio para adquirir derechos agrarios, sino que su artículo 75 negaba la posibilidad de prescripción adquisitiva de derechos agrarios, por lo que éstos no eran susceptibles de adquirirse por prescripción. Además el tercer párrafo del artículo 48 de la Ley Agraria, establece las circunstancias para interrumpir la prescripción positiva, de lo que se advierte que el término para que opere corre junto con

la posibilidad de interrumpirlo; estimar que el tiempo de posesión anterior a la entrada en vigor de la actual ley es computable para el plazo de prescripción positiva, dejaría al ejidatario que perdió la posesión sin la posibilidad de interrumpir ese plazo en forma alguna, amén de que constituiría una aplicación retroactiva de la ley en su perjuicio, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 14 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve.

Primero.—Sí existe contradicción entre la tesis sustentada por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver respectivamente, LOS AMPAROS DIRECTOS 111/93, 485/93, 92/94, 164/94 del índice del primer Tribunal mencionado, y el 604/93 del Segundo Tribunal citado.

Segundo.—Debe prevalecer en lo general, el criterio que sustenta el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

Tercero.—Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación; y remítase copias autorizadas a los Tribunales Colegiados de Circuito de la República.

Cuarto.—Remítase testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados del Vigésimo Tercer Circuito y Segundo del Segundo Circuito.

Cúmplase; y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así, por unanimidad de cuatro votos, siendo Ponente: la Ministra Fausta Moreno Flores, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estuvo ausente el Ministro Carlos de Silva Nava, previo aviso a la Presidencia.

Firman el Presidente y la Ministra ponente, con la Secretaria de Acuerdos de la Sala que autoriza y da fe.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a. Sala. Semanario Judicial de la Federación. Época 8a., Vol. Tomo. XIV- diciembre de 1994, pág. 91. Núm. Tesis o Clave 2a./J24/94.”⁴⁵

“PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE BUENA FE SOBRE TIERRAS EJIDALES, FIGURA PREVISTA POR LA LEY AGRARIA VIGENTE. DEBE TRANSCURRIR EL TERMINO DE CINCO AÑOS, PARA QUE SE ACTUALICE.—*Si bien es cierto que la Ley Agraria vigente, en su artículo 48, prevé la prescripción adquisitiva como un medio de adquirir tierras ejidales, cuando se poseen las mismas por el tiempo y con los requisitos que establece, no menos cierto es que la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, establecía en su artículo 52 que: “Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se*

⁴⁵ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. Ob. cit., pp. 203 y sigs.

pretenden llevar a cabo en contravención de este precepto.- Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal.- El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine.- Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.- Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal"; ahora bien, es conveniente evidenciar que la prescripción adquisitiva de tierras ejidales, prevista en el precepto legal primeramente citado, adquirió vigencia a partir del día siguiente al en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley que lo conforma, conforme lo dispone en su artículo primero transitorio, que textualmente dice: "La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación", lo que ocurrió el miércoles veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, por cuyo motivo es inconcluso que el jueves veintisiete de febrero del citado año inició su vigencia; consecuentemente, es claro concluir que el artículo 48 de la Ley Agraria en vigor sólo es aplicable a partir del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y dos, y que, por ende, no puede comprender situaciones que se dieron estando en vigor la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, puesto que, conforme a ésta, las tierras ejidales eran imprescriptibles. En tales condiciones, si el cuatro de febrero de mil novecientos

noventa y cuatro, ante el Tribunal Agrario, es presentada en la vía de jurisdicción voluntaria una demanda, intentando la prescripción adquisitiva de tierras ejidales, fundándose para dicho efecto en el artículo 48 de la Ley Agraria en vigor porque se poseen las mismas de buena fe y se cumple con los demás requisitos previstos en el mismo, el desechamiento de plano de esa demanda es legal, ya que aún no transcurría el término de cinco años que para prescribir bienes ejidales establece el precitado artículo 48 de la Ley Agraria en vigor, además de que admitirla, implicaría transgredir la garantía de irretroactividad de la ley, establecida en el artículo 14 Constitucional.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito.

Amparo Directo 161/ 94.— Jesús Manuel Sierra Herrera.— 8 de junio de 1994.- Unanimidad de votos.— Ponente: Ángel Gregorio Vásquez González.— Secretaria: Blanca Estela Quezada Rojas. Fuente: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Época 8a., Vol. Tomo XIV-septiembre de 1994, pág. 394. Núm. Tesis o clave XVIII.2o.11 A."⁴⁶

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. EL COMPUTO DEL TÉRMINO DE LA. NO DEBE CONSIDERÁRSELE EL TIEMPO DE POSESIÓN ANTERIOR A LA VIGENCIA DE LA NUEVA LEY AGRARIA. La Ley de la Reforma Agraria derogada, en su artículo 75, establecía que las parcelas ejidales no eran susceptibles de prescribir por

⁴⁶ Ídem, pp. 196 y 197.

ser bienes inmuebles inembargables, inalienables y no podían gravarse por ningún concepto. En la actualidad, a raíz de las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, que entraron en vigor al día siguiente, en sus condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos (sic); dicha disposición se acoge en los artículos 79 a 86 de la Ley Agraria en vigor que regulan la enajenación de la parcela ejidal. De acuerdo a lo anterior, resulta indudable que a partir de la fecha en que entró en vigor la reforma mencionada, las parcelas ejidales dejaron de ser inembargables e inalienables. En esas circunstancias, si de conformidad con el artículo 1137 del Código Civil para el Distrito Federal, de aplicación supletoria en la materia, de acuerdo a lo que establece el artículo 48 de la Ley Agraria, sólo puede computarse a partir de su vigencia, ya que anteriormente, como se dijo, las parcelas ejidales no eran susceptibles de prescribir por ser bienes que no estaban en el comercio.

Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.

Amparo directo 171/94.— Donaciano Pérez Pérez.— 15 de junio de 1994.— Unanimidad de votos.— Ponente: Sergio Novales Castro.— Secretaria: Elda Mericia Franco Mariscal.

Fuente: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Época 8a., Vol. Tomo XIV-octubre de 1994, pág. 342. Núm. Tesis o Clave VIII.2o.44 A."⁴⁷

⁴⁷ Ídem, p. 197.

SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

Algunos ordenamientos jurídicos, siguiendo una tradición representada principalmente por el derecho canónico, junto con la interrupción de la prescripción o usucapión y como figura distinta regulan la llamada suspensión de la prescripción.

La suspensión tiene por base entender que si la prescripción afecta a una persona que no puede valerse por sí, como sucede cuando carece de capacidad de obrar, iniciada válidamente, por no darse esa circunstancia, queda a partir de la incapacidad suspendida en su curso.

La razón de ser de la llamada suspensión de la prescripción es que se considera injusto irrogar perjuicio a quien no está en condiciones de conjurar el peligro que supone la prescripción interrumpiéndola, y por eso se suspende hasta que llegue el momento en que aquella persona se halle en condiciones de defender sus intereses.

Para don Antonio Hernández Gil: "Desde el punto de vista lógico-jurídico, existen importantes diferencias entre en la interrupción y la suspensión. En primer lugar, la interrupción de la usucapión es consecuencia de la interrupción de la posesión. En cambio, la usucapión que se suspende no está basada en una posesión que se interrumpe, sino en circunstancias extrañas a la posesión misma referidas a la persona contra la que actúa la usucapión. Otra diferencia es que, mediante la interrupción, el tiempo de posesión anterior al momento de la interrupción para nada vale. Diversamente, la suspensión permite la reanudación de la usucapión suspendida. En los ordenamientos jurídicos que regulan la figura de la suspensión, si se ha empezado a usucapir y se ha producido la incapacidad de obrar, la usucapión se

suspende, pero, recobrada la capacidad de obrar, o bien constituido el organismo tutelar que la supla, se reanuda la usucapión y el tiempo anterior sirve, dándose entonces una accesión de posesiones que falta en la interrupción.”⁴⁸

Según el artículo 1165 del Código Civil para el Distrito Federal, la prescripción puede comenzar y correr contra cualquier persona, salvo las siguientes restricciones.

Conforme al numeral 1166 del propio Código, la prescripción no puede comenzar ni correr contra los incapacitados, sino cuando se haya discernido su tutela conforme a las leyes. Los incapacitados tendrán derecho de exigir responsabilidad a sus tutores cuando por culpa de éstos no se hubiere interrumpido la prescripción.

Así, el artículo 1167 del mismo ordenamiento determina: “La prescripción no puede comenzar ni correr:

I. Entre ascendiente y descendientes, durante la patria potestad, respecto de los bienes a que los segundos tengan derecho conforme a la ley;

II. Entre los consortes;

III. Entre los incapacitados y sus tutores o curadores, mientras dura la tutela;

IV. Entre copropietarios o coposeedores, respecto del bien común,

⁴⁸ Ob. cit., pp. 435 y 436.

V. Contra los ausentes del Distrito Federal que se encuentren en servicio público;

VI. Contra los militares en servicio activo en tiempo de guerra, tanto fuera como dentro del Distrito Federal."⁴⁹

En las anteriores hipótesis la ley impide que opere la prescripción en beneficio de un poseedor, puesto que el propietario no puede ocurrir ante la autoridad competente en defensa de sus derechos, pues se encuentra en una situación especial que se lo impide.

RENUNCIA DE LA PRESCRIPCION

En principio todas las personas son capaces para renunciar la prescripción, excepto los incapaces: menores de edad y enfermos mentales, o sea en general a todos los que la ley declara incapaces para realizar actos de dominio; por ello el artículo 1141 del Código Civil estatuye: "Las personas con capacidad para enajenar pueden renunciar la prescripción ganada, pero no el derecho de prescribir para lo sucesivo."⁵⁰

De esta norma, se desprende la situación concreta de que se puede renunciar a la prescripción ganada, pero no se puede renunciar al derecho futuro de prescribir. En efecto, si una persona ha venido poseyendo una cosa por cierto tiempo, puede renunciar al plazo que ya ha corrido a su favor y con el tiempo señalado convertirse en propietario, aunque este derecho de renunciar tiene un límite y es el que se establece en el artículo 1143 de dicha Ley,

⁴⁹ *Código Civil para el Distrito Federal*, pp. 197 y 198.

⁵⁰ *Ídem*, p. 193.

que dispone: "Los acreedores y todos los que tuvieren legítimo interés en que la prescripción subsista, pueden hacerla valer aunque el deudor o el propietario hayan renunciado a los derechos en esa virtud adquiridos."⁵¹

Por otra parte, el artículo 1142 del propio ordenamiento determina la forma que se debe dar a la renuncia de la prescripción: "La renuncia de la prescripción es expresa o tácita, siendo esta última la que resulta de un hecho que importa el abandono del derecho adquirido."⁵²

Conforme a este texto resulta que la renuncia es un acto que no precisa de revestir forma específica, pues inclusive como en él se lee puede ser tácita.

Colin y Capitant conceptúan: "No puede renunciarse la capacidad de adquirir por usucapión porque con tal renuncia se desvirtuarían los preceptos de las leyes en que la usucapión se establece, y porque la capacidad para usucapir es una parte integrante de la capacidad jurídica que está fuera del comercio y no puede ser objeto de convenciones. A la prescripción ganada sí puede renunciarse, por ser ya una ventaja de carácter patrimonial que está dentro del comercio..."⁵³

Según Antonio Hernández Gil: "...Pueden configurarse, pues, tres tipos de renuncia. La escala decreciente, de mayor a menor, es ésta: renuncia al derecho, renuncia a la usucapión ganada y renuncia al derecho de usucapir. La primera renuncia se rige por las reglas generales porque respecto a ella para nada cuenta la usucapión ni otro modo de adquirir. La segunda variedad de la renuncia ocupa una posición intermedia entre la primera y la

⁵¹ *Ídem*, p. 193.

⁵² *Ídem*.

⁵³ *Ob. cit.*, p. 994.

tercera. No es una renuncia a la propiedad u otro derecho real, ni es tampoco la renuncia a la usucapión en curso. Es una renuncia que tiene por objeto la usucapión misma, ya terminada. Esta renuncia es válida y eficaz, mientras no lo es la renuncia a la usucapión en curso. Llamamos así a lo que el Código Civil designa como 'derecho de prescribir para lo sucesivo'... La renuncia al derecho a prescribir para lo sucesivo es la renuncia a seguir prescribiendo en el futuro ..."⁵⁴

JUSTIFICACIÓN SOCIAL DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA

Esta figura jurídica encuentra su justificación social a través de la idea de que la prueba de legitimidad en la propiedad, sería imposible sin ella (sic).

En efecto, sería imposible que a un actual propietario se le estimara legítimo; si se le exigiera que probara que todos y cada uno de sus antecesores en la propiedad de la cosa, habían sido también legítimos propietarios.

Pues bien, con la prescripción adquisitiva se suprime esa dificultad, pues cierto número de años en la posesión de la cosa, bastan, por mandato de ley, para volverse propietario.

Planiol y Ripert en su Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, establecen: "...y así la usucapión se convierte en auxilio del poseedor y busca además poner fin al divorcio entre la posesión y la propiedad, transformando al poseedor en propietario. Conforma así los hechos al Derecho, e impide por ello la destrucción de situaciones respetables por su duración, y por lo

⁵⁴ Ob. cit., p. 485.

mismo, esta figura desempeña una función social considerable que la justifica y mantiene. ⁵⁵

El licenciado Ernesto Gutiérrez y González considera que: "El interés privado de un propietario negligente, debe ceder a las consideraciones de orden público; a la sociedad le importa que los bienes no permanezcan ociosos y por largo tiempo inciertos en cuanto a su propietario; la usucapión pone fin a esa incertidumbre, a más de que no consagra por otra parte, el derecho del poseedor sino después de la expiración de un plazo suficiente para que el propietario busque, por los medios legales del caso, recobrar su cosa de la que está privado. Para ello se le otorga su acción reivindicatoria. ⁵⁶

REQUISITOS DE LA POSESIÓN PARA QUE PUEDA PRESCRIBIR

De acuerdo con el numeral 48 de la Ley Agraria vigente, para que una persona que hubiere poseído tierras ejidales en concepto de titular de derechos pueda adquirir sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, se hace necesario que se cumpla con los requisitos previstos en el mismo, y que son:

1. En concepto de titular de derechos de ejidatario;
2. Pacífica;
3. Continua;
4. Pública;
5. Por el tiempo que marca la ley, que es de cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, y

⁵⁵ Ob. cit., pp. 589 y 590.

⁵⁶ Ob. cit., p. 499

6. Que no se trate de tierras destinadas al asentamiento humano, o de bosques o selvas.

De lo anterior, se desprende que la prescripción adquisitiva es una figura jurídica sustantiva, ya que a través de la misma se puede llegar a adquirir la titularidad de derechos agrarios. Esta figura jurídica que contempla la Ley Agraria en vigor a partir de 1992, debe aplicarse sólo en aquellos casos en que se cumplan los requisitos ya anotados.

Por otro lado, para que opere la prescripción adquisitiva será requisito indispensable que la posesión que se disfruta sobre las tierras que se pretendan adquirir, sea con ánimo de titular de derechos agrarios, como señala el numeral invocado, por lo que una posesión derivada nunca podrá producir la prescripción en favor de persona alguna.

Según Eugene Petit, una cosa para que sea materia de usucapión debe cumplir estos dos requisitos:

- a). Debe ser una cosa presente. Las cosas futuras no son susceptibles de usucapirse.
- b). Debe estar dentro del comercio; como se recuerda, las cosas extra commercium no son susceptibles de reducirse a propiedad privada y por lo mismo con relación a ella no opera la usucapión.⁵⁷

Respecto del tema tratado, se hacen algunas consideraciones: La posesión es el antecedente indispensable para generar la prescripción adquisitiva, en cuanto modo de adquirir;

⁵⁷ *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Trad. de la 9ª. Ed. Franc., Calleja, Madrid, p. 265.

la prescripción adquisitiva, en general, es el modo de adquirir la propiedad u otro derecho real, mediante el ejercicio de la posesión (reuniendo ciertos requisitos), durante un tiempo determinado por la ley; la prescripción adquisitiva descansa en el comportamiento positivo del que asume la posesión, y la ejerce de un modo ininterrumpido; el objeto de la prescripción adquisitiva es la propiedad; en la prescripción adquisitiva, en general, y específicamente en materia agraria, no sirve una posesión cualquiera. Ha de reunir los requisitos previstos por el artículo 48 de la Ley Agraria que son: En concepto de titular de derechos de ejidatario, que la posesión sea pacífica, continua y pública, que se cumpla con el tiempo que marca dicha Ley, que es de cinco años si la posesión es de buena fe, y que las tierras que se pretendan prescribir, no sean las destinadas al asentamiento humano o de bosques o selvas; que el poseedor prescribiente, revele la causa generadora de la posesión o cuál es el hecho o acto por el que posee; de buena o mala fe; el momento en que empezó; y el momento en que se consumó; debiendo acreditar plenamente con las pruebas idóneas; el avecindado carece de acción para pedir la prescripción adquisitiva de una parcela ejidal, por no ser poseedor en concepto de titular de derechos agrarios; la prescripción agraria no es procedente respecto de las tierras no parceladas conforme a las formalidades que la propia Ley exige en sus artículos 24, 28, 31 y 56; la prescripción adquisitiva en materia agraria se interrumpe con la sola presentación de la demanda por cualquier interesado ante la autoridad judisdiccional.

PARTICULARIDADES DEL CAMPO MEXICANO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA AGRARIA*

GUILLERMO R. ZEPEDA LECUONA**

SUMARIO: I. Introducción. II. Justicia urbana, justicia rural y justicia agraria. III. Desigualdad y acceso a la justicia en el campo mexicano. IV. Características de la justicia agraria antes de 1992. V. El acceso a la justicia en la nueva legislación agraria de 1992 y en las reformas de 1993.

I. INTRODUCCIÓN

En enero de 1992 se realizó una reforma al artículo 27 constitucional que significó una profunda transformación en los incentivos y expectativas de los habitantes del México rural. Esta transformación se dio ante la cruenta realidad de un agro cada vez menos significativo y más aislado en la economía nacional. Una producción lacerada por el minifundio, cultivo de subsistencia, excesivo intervencionismo estatal y su consecuente

* Este trabajo forma parte de un estudio empírico sobre el desempeño institucional y el acceso a la justicia en los tribunales agrarios instalados en nuestro país a partir de 1992. El proyecto fue elaborado bajo la dirección del Dr. Sergio García Ramírez, auspiciado por el Tribunal Superior Agrario y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

burocratización, crédito e inversión decrecientes y, sin embargo, paupérrimo hogar de uno de cada cuatro mexicanos.

Esta reforma se planteó como respuesta a los desafíos del campo mexicano. Su objetivo ha sido descrito de la siguiente manera: "...lograr el desarrollo del sector agropecuario sobre nuevas bases: mayor integración a la economía internacional, mayor participación de los sectores social y privado en el ámbito de la producción, la comercialización y la provisión de insumos; mayor eficiencia en la operación de entidades y organismos, claridad en las señales de política económica a los sectores social y privado, y certidumbre en el entorno macroeconómico".¹

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

No obstante, un tema fundamental para la concreción de las metas del nuevo marco legal e institucional del campo, es el acceso a la justicia de sus habitantes, entendida no sólo como el derecho de acudir ante los tribunales, sino de defender sus pretensiones jurídicas en efectiva igualdad procesal entre las partes. Esta cuestión es fundamental si tomamos en consideración la gran

¹ TÉLLEZ KUENZLER, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Colección: Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

inequidad social que existe en nuestro país, cuyos indicadores se agudizan en el medio rural.

Este ensayo, que forma parte de un estudio más amplio, hace en su primer apartado una diferenciación entre la impartición de justicia en las ciudades y en zonas rurales, atendiendo a evidencias empíricas sobre las peculiaridades que enfrenta esta prestación fundamental del Estado, en tan diferentes realidades sociales. Posteriormente se ubica a la justicia agraria como una especie de la justicia rural. En un segundo apartado se describe la pobreza y desigualdad característica del medio rural y el desafío que esto representa para la eficacia del derecho social de acceso a la justicia. Se bosqueja el anterior sistema de magistratura agraria, haciendo mención de algunas lecciones e inconvenientes que en la práctica acusó la anterior justicia agraria; por último, hacer breve referencia a las transformaciones del proceso social agrario y las providencias que ha tomado el legislador en la búsqueda de garantizar el acceso de los justiciables al servicio de impartición de justicia expedita y honesta que establece el precepto constitucional.

Una etapa posterior de la investigación busca obtener evidencia estadística y empírica para apreciar en qué medida se han logrado allanar los obstáculos económico, organizacional y procesal² para el efectivo acceso a la justicia.

II. JUSTICIA URBANA, JUSTICIA RURAL Y JUSTICIA AGRARIA

² Son los tres obstáculos a que hace referencia el destacado jurista italiano: Cappelletti, Mauro, "La justicia social: acceso a la justicia y la responsabilidad del jurista en nuestra época", en *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo: cuatro estudios de derecho comparado*, Trad. Héctor Fix Fierro, Porrúa, México, 1993.

La administración de justicia como un proceso institucional de profundas consecuencias sociales, obedece y es moldeada por las exigencias y demandas de la población a la que sirve. En la evolución de las instituciones de impartición de justicia también se hace evidente la transición que ha sufrido México hacia un país eminentemente urbano.

La población rural de nuestro país en 1910 representaba el 90% de la población total. A partir de entonces, por los sucesos históricos y por el reordenamiento económico, el campo comenzó a disminuir su participación en el Producto Interno Bruto. En las últimas décadas México ha experimentado intensos movimientos migratorios. Actualmente se estima que sólo el 26.5% de los mexicanos viven en el medio rural.³

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

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

³ *Conteo de Población y Vivienda 1995, resultados preliminares*, INEGI, México, 1995.

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

Por otra parte, resulta menos costosa tanto para el Estado como para los usuarios. La autoridad judicial tiene menores costos de información para contratar a los profesionales del derecho que participan en los servicios de impartición de justicia (costo nada despreciable si lo contrastamos con los costos que se dan para el área rural en un país en el que más de la mitad de municipios cuentan con menos de cinco profesionistas),⁴ así como menores costos de monitoreo (supervisión). Por su parte, los usuarios o justiciables, por lo general, residen en la misma ciudad en la que se encuentran los tribunales que conocen de su caso, por lo que asumen menores costos de desplazamiento.

El usuario de los tribunales en la ciudad, por modesta que sea su condición social, tiene una mayor cultura jurídica que los habitantes del campo, por lo que el fenómeno judicial, aunque complejo, no les resulta tan ajeno o "hermético" como a la mayoría de los habitantes del campo. Además, el justiciable ciudadano tiene mayor oferta de servicios de asistencia legal (incluso gratuita en universidades y organismos de los sectores público y privado), por lo que puede elegir y mitigar la incertidumbre del proceso.

Por lo que se refiere a la **justicia rural**, podemos señalar que su característica principal es que los usuarios potenciales de los servicios de impartición de justicia están diseminados en áreas geográficas grandes y por lo mismo un gran porcentaje de los habitantes de una jurisdicción vive en una localidad distinta a la

⁴ *Los profesionistas en México*, INEGI, 1993.

de la sede de los tribunales, con las consecuentes variaciones en los costos de acceso a la justicia, principalmente en los costos del litigio (gastos de traslado, pago de abogados), y la incertidumbre.

Contrario sensu a lo planteado al abordar la justicia urbana, se puede referir poco desarrollo e intensidad de la actividad económica, así como las consecuencias del bajo nivel cultural que caracteriza a la población rural y las pocas opciones que tiene de asesoramiento legal, aunado a lo elevado de los costos de acceder a buenos abogados. Esto repercute en altos niveles de incertidumbre. Como sabemos, la incertidumbre es un problema de información y la información cuesta, por lo que la población del campo, pobre en su mayoría (61%), tiene poco acceso a información y poca oportunidad de acceder a las instituciones de justicia. Cuando logran presentar su pretensión ante los tribunales, están condenados a actuar con bajos niveles de certeza.

En la década de los setenta el sociólogo del derecho Volkmar Gessner desarrolló un estudio empírico, pionero en su género, sobre los conflictos sociales y la impartición de justicia que demostró que, proporcionalmente, en el campo se recurría con menor frecuencia, respecto de la ciudad, a las instituciones formales de impartición de justicia.⁵ Investigaciones recientes no sólo reiteran esta apreciación, sino que además han detectado que los niveles de desistimiento y conciliación son más significativos en el campo que en la ciudad.

⁵ GESSNER, Volkmar. *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Trad. Renate Marsiske, Primera edición alemana, 1976. México, 1986, p. 157. Señala que de las personas con algún conflicto en el campo, el 71% resuelve directamente entre sí el conflicto, el 21% acude a conciliadores y sólo el 8% presenta su conflicto ante los juzgados, en contraste con el Distrito Federal que presenta 54%, 23% y 23%, respectivamente, en las formas de resolución de controversias mencionadas.

Estos dos fenómenos (baja demanda de los servicios de los tribunales y altos índices de acuerdos judiciales y extrajudiciales), han recibido tres explicaciones basadas en las evidencias recabadas por los analistas de la sociología de la justicia. La primera señala que ante los altos costos de acceder a la justicia, se desincentiva la demanda de un derecho, o precipita el avenimiento, sacrificando parte de sus pretensiones en proporción a sus costos de negociación (que generalmente son más altos para la parte más pobre), evitando así los altos costos de esperar la resolución judicial a su controversia.

Una segunda explicación afirma que la comunidad rural al ser más pequeña guarda aún gran cohesión y en ella los convencionalismos sociales tienen un gran peso. Por lo general, los miembros de la comunidad se conocen y seguirán conviviendo durante mucho tiempo, por lo que existen incentivos de llegar a un acuerdo sin optar por la confrontación judicial.

La tercera hipótesis hace referencia a que existen muchas formas extrajudiciales o prejudiciales de llegar a un avenimiento. Gessner hace referencia a varios de estos agentes de la conciliación, como son los sacerdotes católicos y las autoridades ejidales. Por otra parte, los funcionarios judiciales, a diferencia de sus colegas ciudadanos, tienen aún gran ascendencia entre la población por lo que su opinión antes de iniciar un juicio es tomada en cuenta por los usuarios potenciales. También operan como dique a la demanda de servicios de impartición de justicia los abogados, que con el deseo de recibir sus honorarios lo más pronto posible, advierten de los inconvenientes y costos de llegar a un largo proceso e instan a las partes para llegar a un acuerdo, con lo cual "resuelven" el problema de su cliente.

Estas matizaciones entre justicia urbana y rural se basan en las evidencias empíricas sobre la justicia en materias de derecho

privado (civil-familiar y mercantil), así como la mínima porción del derecho penal que se activa por querrela e instancia de parte, o que se desprenden de dicha materia (reparación del daño). En cambio en lo referente a la **justicia agraria**, nos referimos a un derecho mixto o social.

El escenario o marco en el que se desenvuelve la justicia agraria obedece en términos genéricos a las características que hemos mencionado al referirnos a la justicia rural; sin embargo tenemos que considerar como característica específica el mayor grado de conflictividad de la materia agraria, respecto al resto de materias en que se imparte justicia en el ámbito rural. Lo que está en juego en estos casos es la tierra, origen de la mayor parte de los recursos de la población del campo; es el patrimonio familiar y es fruto de luchas transgeneracionales. Las querellas por la tierra dividen a familias y poblados enteros y tienen un alto potencial de violencia.

El ámbito de competencia de la justicia agraria según el artículo 163 de la Ley Agraria, es la resolución de procesos "...que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley".

El Derecho sustantivo que consagra la Ley Agraria se refiere de acuerdo con el Dr. Sergio García Ramírez a "...la tenencia de la tierra, el uso y aprovechamiento, en amplio sentido, de las tierras, bosques y aguas del país al través de los diversos regímenes establecidos para éstos: en esencia, propiedad nacional, individual y social, y en este extremo, propiedad social agraria ejidal o comunal y propiedad particular agraria de los nuevos sujetos del Derecho de transición".⁶

⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Elementos de derecho procesal agrario*, Porrúa, México, 1993.

Este es el ámbito específico de competencia dentro del medio rural, en el que está llamada a desempeñarse la justicia agraria. La definición de derechos y las controversias que en torno a ellos se presentan son de gran importancia en la estabilidad social en el campo, y en la legitimidad del Estado como diseñador y aplicador de la ley.

También la justicia agraria se convierte en un poderoso instrumento de justicia social en la medida que introduce los rasgos tutelares que aún conserva la legislación; y constituye en la actualidad un control fundamental ante un nuevo marco jurídico que plantea la necesidad de eficientar la producción del campo sin marginar, en el proceso, la equidad.

La impartición de justicia define y delimita derechos de propiedad, agiliza las transacciones, brinda seguridad jurídica y asigna recursos escasos con apego a las disposiciones de derecho. En el actual periodo de transición institucional, los tribunales agrarios tienen la trascendental tarea de velar por el cumplimiento de la Ley Agraria y el apego a la equidad en la medición, asignación y regularización de posesiones rurales de todos los tipos de tenencia de la tierra, después de ocho décadas de incertidumbre y simulación.

III. DESIGUALDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO

El campo fue desplazado en el modelo económico que adoptó el México posrevolucionario. La industrialización y urbanización de nuestro país se refleja en la proporción de la población que se concentra en las ciudades, así como en la participación del agro en la riqueza nacional. En 1910 el agro participaba con el 27.7% del

PIB; para 1990 esta participación descendió al 7.5%. Sin embargo, en el campo viven 26.5% de los mexicanos, lo que indica la baja productividad y la insuficiente distribución de la riqueza agrícola entre los habitantes del medio rural. Por ejemplo, la mitad de los productores que siembran maíz son productores de subsistencia.⁷

El ritmo de crecimiento promedio del campo entre 1984 y 1994 fue de 0.6% anual, mientras el resto de la economía creció en el mismo periodo 2.1% en promedio. Durante la misma década, la inversión pública destinada a zonas rurales decreció, en promedio, en 6.5% anual; y tan sólo 5% de los créditos otorgados a los diversos sectores económicos, durante el primer semestre de 1995, correspondió al agro.⁸

Nuestro país tiene una desigualdad estructural y un modelo de desarrollo que margina y empobrece a cada vez un mayor número de mexicanos. Cerca de la mitad de los mexicanos viven en condiciones de pobreza, millones de ellos (17 ó 20 según los indicadores que se elijan) están sumidos en la pobreza extrema.

Sin embargo, la pobreza, y en particular la pobreza extrema, es un problema más agudo en el medio rural ya que 61.45% (aproximadamente 15 millones) de los habitantes del campo están en esta situación. De los 5'300,114 mexicanos ocupados en la agricultura, ganadería, silvicultura y la pesca, 4.4 millones (83.7%) reciben menos de dos salarios mínimos y 1.36 millones no reciben

⁷ VÉLEZ, Felix. "Los desafíos que enfrenta el campo en México", en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández, editores, Cal y arena, México, 1995.

⁸ Carpeta de Indicadores Económicos del Sector Agrario, Consejo Nacional Agropecuario, junio, 1996 y Colín, Marvella y Gustavo Sauri, "Limitado el crecimiento del sector agropecuario para revertir su rezago histórico" en *El financiero*, 23 de octubre de 1995.

remuneración por su trabajo (representan 81% de los mexicanos ocupados que no reciben pago por su trabajo).⁹

Si la desigualdad es un problema estructural en nuestro país, podemos señalar que en el campo la desigualdad alcanza su más drástica expresión. Entre el 10% de los mexicanos más pobres (que apenas reúnen 1.55% del ingreso nacional), casi siete de cada diez viven en el campo, mientras que entre el 10% de los mexicanos más ricos (que acumulan 38% del ingreso nacional) sólo tres de cada 100 viven en el medio rural.

Además, en el campo los pobres, por su dispersión geográfica, enfrentan más costos que los pobres de las ciudades. No tienen acceso a servicios ni a oportunidades de romper los ciclos de la pobreza y están prácticamente marginados de los programas gubernamentales de combate a la pobreza.¹⁰

El tipo de tenencia de la tierra es muy significativo para la condición de vida a que está sujeto un productor rural. El régimen jurídico de tenencia en que se encuentra determina su acceso a instituciones financieras, asesoría técnica e insumos, por lo que se ensancha cada vez más la diferencia social entre los productores pobres y los prósperos. Por ejemplo, un estudio realizado con datos de la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria

⁹ Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1995, INEGI, Aguascalientes, 1996.

¹⁰ Los costos de atención a pobres es más bajo en las ciudades; el costo adicional de sumar a un pobre urbano a la distribución de un subsidio, dispensa, vacunación, es prácticamente cero. Por ello se explica que uno de cada tres desayunos escolares que se otorgan en este país, se distribuya en el Distrito Federal, mientras en el campo otros menores seguramente más necesitados no pueden acceder a este beneficio.

(SARH, 1991), "...encontró que pertenecer al régimen ejidal aumentaba 50% la probabilidad de estar en extrema pobreza".¹¹

Por otra parte, dos millones de campesinos mexicanos no tienen tierras, es decir, se ganan la vida como jornaleros, en ocasiones son empleados de otros campesinos menos pobres que ellos. Los jornaleros son, pues, los más pobres entre los pobres de México.

Es tan grave la condición en que viven los campesinos en extrema pobreza que están lejos de los servicios indispensables para una vida digna y salubre (agua potable, energía eléctrica, nutrición y urgencias médicas). Mucho más remotos parecen los bienes sociales básicos que significan la redención de las clases más humildes en el largo plazo: educación y servicios integrales de salud.

Con este escenario podemos fundar consideraciones sobre ese derecho social que es el acceso de justicia de los mexicanos que habitan el ámbito rural. El acceso a la justicia no sólo significa el derecho formal de presentarse ante los tribunales, es además, la garantía de una igualdad real de oportunidades en el desarrollo del proceso.

Como ha señalado el Dr. Fix-Zamudio: "...implica, en esencia, que el sistema jurídico debe ser igualitariamente accesible a todos, y en segundo lugar, estar encaminado a que su funcionamiento sea individual y socialmente justo...como un derecho fundamental que no sólo implica exigencia de la jurisdicción, si no que posee un

¹¹ VÉLEZ, Felix. "La pobreza rural en México", en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 179-204.

contenido material de proyección social y por ello se le considera como *derecho a la justicia*".¹²

De acuerdo a lo que hemos referido, cualquier gasto o costo que genere a los más humildes acudir a los tribunales y continuar el proceso, representa un significativo porcentaje de su ingreso y dificulta su acceso a la justicia agraria.

En el último apartado de este trabajo se hará breve referencia a las disposiciones legales y los esfuerzos institucionales que buscan disminuir costos y garantizar el acceso de los campesinos a una justicia agraria eficiente y equitativa, una justicia que se aproxime al ideal de que las partes obtengan ventaja de su condición social.

Volkmar Gessner afirmó: "...la distribución del poder en estos conflictos y la posibilidad o imposibilidad de dejar decidir derechos ante instituciones neutrales determinan en gran parte qué grado de desigualdad e injusticia tiene una sociedad".¹³

IV. CARACTERÍSTICAS DE LA JUSTICIA AGRARIA ANTES DE LAS REFORMAS DE 1992.

La Revolución mexicana de 1917 ~~tuvo una inspiración~~ profundamente agrarista que permeó todas las facciones. La pacificación del país se logró bajo el compromiso estatal de respetar los derechos conquistados en los años de lucha y darles expresión institucional. Así, la Reforma Agraria surgió como un

¹² FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso", en *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, pp. 463-542, Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, p.p. 472 y 539.

¹³ Op. Cit., introducción, p. XV.

compromiso político de rango constitucional del México posrevolucionario.

Tanto la legislación como las instituciones emanadas de ella tuvieron un carácter eminentemente político que tenían en la cúspide la decisión presidencial integrada y proyectada por el Cuerpo Consultivo Agrario y sustentada e instrumentada por la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria. En los estados de la República el esquema se repetía con la actuación de los Gobernadores y de las Comisiones Agrarias Mixtas.

La magistratura agraria se estableció desde la Ley del seis de enero de 1915, como una justicia eminentemente administrativa de contenido revolucionario. La acción y el procedimiento agrarios tenían por finalidad la redistribución de la tierra, afectando a los terratenientes cuyas propiedades excedían los límites establecidos por el constituyente originario de 1917 integrado al fragor de los vientos revolucionarios. Como ha señalado Martha Chávez Padrón, "los procedimientos se estructuraron más con miras y presiones sociales que con sujeción a principios jurídicos".¹⁴

El proceso social agrario tuvo como características principales: los principios inquisitivo y oficioso; el principio imperativo; como un proceso social dio tratamiento desigual a las partes, efectuando lo que la doctrina ha definido "igualdad por compensación"; y la carencia de plazos y términos preclusivos; (Ponce lo llama no perención).¹⁵

¹⁴ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 3a. ed. Porrúa, México, 1979, p. 105.

¹⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T. XIII, N° 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 893-938; y Ponce de León Armenta, Luis M., "Características generales del derecho procesal agrario mexicano", en *Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus XXV años de investigación*,

Por lo que se refiere a los **principios oficioso y el inquisitivo**, el proceso agrario como brazo jurídico de la reforma agraria otorgó a la autoridad administrativa amplia facultad de impulsar el proceso, facultad que en las normas procesales tradicionales como en el derecho civil (excepto en el derecho de familia), se reservaba a las partes (procedimiento dispositivo). Es decir, el juez, oficiosamente (sin ser necesaria ninguna gestión de los solicitantes), impulsaba e incluso podía iniciar el procedimiento agrario para lograr con mayor efectividad el cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria. La autoridad, sin mediar instancia de parte, reunía las pruebas que le evidenciaran la verdad material de las pretensiones controvertidas.

Vinculado con el principio inquisitivo y de oficiosidad, se da el **principio imperativo** en el que las acciones agrarias se constituyen en acciones públicas. Una vez iniciado el procedimiento, los campesinos titulares de algún derecho o iniciadores de alguna acción agraria, no podían disponer de su pretensión y transigir con su contraparte en busca de un acuerdo. Tenían, forzosamente, que aguardar el fallo de la autoridad agraria.

La legislación, consciente de la gran desigualdad en el campo, consagró **instituciones procesales de derecho social** en auxilio de la parte débil para que los justiciables defiendan sus derechos con igualdad de oportunidades procesales. La autoridad administrativa, para garantizar el acceso de los campesinos a las instancias gubernamentales de conducción y decisión de las políticas agrarias, recababa pruebas e integraba el expediente en favor de la parte socialmente en desventaja (generalmente los demandantes). Todo esto en consonancia con la influencia del

derecho procesal social que incorpora la supresión de formalismos, la apreciación razonada y crítica de las pruebas, la suplencia de la deficiencia de las partes, así como la simplificación y economía procesales.

El Proceso Social Agrario no se conforma con la apreciación civilista de la igualdad formal de las partes, sino que lo traduce en la efectiva igualdad en la oportunidad de defensa y de gozar del debido proceso, alcanzando lo que el jurista uruguayo Eduardo J. Couture ha denominado "igualdad por compensación". Se compensa a los grupos considerados vulnerables, con recursos procesales que le permitan obtener una justicia de fondo, evitando que por cuestiones formales o impericia en el desenvolvimiento procesal, pierdan la ocasión de defender sus derechos. Desde las primeras codificaciones agrarias podemos encontrar dos instituciones del Derecho Procesal Social de fundamental importancia, que merecen especial descripción: la suplencia en la deficiencia de las partes y el principio de verdad material.

Suplencia de la deficiencia de las partes. Esta institución busca compensar a la parte que, en virtud de su posición socioeconómica, resulta ser la más débil del proceso. Ya en la legislación de 1920 la autoridad agraria suplía la aportación de pruebas de los grupos solicitantes; también se incorporó la consideración de que cuando en la demanda o solicitud no se expresara con claridad la acción reclamada, se canalizaba el expediente por la vía dotatoria. Además, ante deficiencias en la integración del expediente, el Departamento Agrario (y después la SRA), complementaban y recababan pruebas adicionales. Estos apoyos buscan "...corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos

actos procesales de la parte débil incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba".¹⁶

Principio de verdad material. Está sumamente vinculado con la figura anterior, pues busca de igual manera coadyuvar con la(s) parte(s) beneficiada(s), en la integración del proceso, facilitando una resolución apegada a los principios de justicia que conforman al derecho social constitucional de donde emana el derecho agrario mexicano.

Lo que interesa a la justicia agraria es la verdad material o histórica. La autoridad agraria debe impregnarse de la realidad controvertida, sin limitarse a apreciarla por la evidencia que las partes le presentan. No debe percibir los hechos que juzga mediante las probanzas fragmentarias y moldeadas por las pretensiones jurídicas de las partes; debe ir en pos de las constancias necesarias y coadyuvar en el desahogo de las pruebas, a fin de desentrañar la realidad que subyace en los planteamientos de los litigantes.

Por último, el **principio de no perención** implica que no existe la figura de la caducidad de la instancia, sanción procesal a la inactividad de las partes. En este caso, debido a la activa participación de la autoridad administrativa en el proceso, no se establecía término alguno para el inicio, integración y ejecución de los expedientes agrarios. Los grupos sin tierra no tenían término para presentar su solicitud de tierras, e incluso podían solicitar dotación las veces que desearan, a pesar de haber recibido una o varias resoluciones adversas.

¹⁶ Voz "Suplencia en la deficiencia de la queja", Héctor Fix-Zamudio, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. III, Porrúa, México, 1988.

Cuando el reparto de tierra decreció en intensidad, esta misma no perención permitió que expedientes dotatorios navegaran por décadas en las instancias administrativas de la justicia agraria. Como veremos, este principio fue un factor determinante en el grado de incertidumbre que llegó a tener el desarrollo de las actividades de los productores del agro, siempre bajo la espada de Damocles.

El ciudadano tenía pocos recursos para librarse de los perjuicios de la acción altamente discrecional de la autoridad, guiada por criterios eminentemente políticos. Existía ante el propio juzgador administrativo el procedimiento de nulidad; la LFRA sencillamente carecía de recursos. El juicio de inconformidad ante la Suprema Corte procedía sólo cuando se trataba de un conflicto de límites de bienes comunales.

Por lo que se refiere al amparo, esta posibilidad de quien se sintiera afectado por las resoluciones de la autoridad administrativa estaba restringida. En 1934 se modificó el artículo 27 constitucional para señalar en su fracción XIV: "Los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias...no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo". En 1947 el constituyente permanente enmendó tal indefensión otorgando el derecho a reclamar el amparo de la justicia federal a los dueños o poseedores de tierras en producción que fueran privados o afectados ilegalmente en sus tierras o agua, siempre que se les "haya expedido, o en el futuro se expida, certificado de inafectabilidad...".

Este estado de indefensión y el posterior acceso restringido e incierto al juicio de amparo han merecido un certero comentario del maestro Antonio de Ibarrola: "Antijurídico sería clasificar nuestras garantías individuales en dos grupos: las que ameritan el

ejercicio del amparo y las que no. Ridículo sería concebir que existen garantías cuya violación se vea obligado a sufrir mansamente el ciudadano, sin tener a su disposición arma alguna para hacerla valer".¹⁷

Así, tras las reformas a la legislación de amparo de 1962 se dividió el juicio de amparo en materia agraria en dos, de acuerdo a los sujetos involucrados: "...en *amparo de la pequeña propiedad*, por una parte, y por la otra lo que se ha calificado como *amparo social agrario* o como *amparo agrario ejidal y comunal*".¹⁸

De esta manera la "resolución definitiva" del Presidente, escapaba frecuentemente del control jurisdiccional. Así lo facultaba la Ley: "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas" (Art. 8º, Ley Federal de Reforma Agraria).

Ningún conflicto o controversia en el campo podían escapar de la intervención omnipresente del Estado. Como hemos visto, las comunidades rurales por su cohesión social tienen muchos incentivos a llegar a acuerdos que allanen dificultades y eviten confrontaciones; sin embargo, la legislación castigaba actos de renuncia parcial de derechos que permitían a las partes transigir y llegar por cesiones mutuas a un acuerdo conciliatorio (Arts. 52 y 85, frac. V); únicamente se permitía transacción ante la autoridad cuando se tratase de conflictos por límites de bienes comunales

¹⁷ IBARROLA, Antonio de. *Derecho Agrario: El campo la base de la patria*, 2ª. ed., Porrúa, México, 1983.

¹⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El juicio de amparo en materia agraria" en *Ensayos sobre derecho de amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

(Art. 370 LFRA). Como hemos señalado los "tutelados" no tenían disposición sobre sus pretensiones jurídicas.

Lamentablemente, el rezago y la improductividad del campo han demostrado que ese conjunto de disposiciones plantearon incentivos contradictorios y a veces contrarios a la intención de las autoridades y de los legisladores. Como señala el Dr. García Ramírez: "...el derecho proteccionista plantea una serie de restricciones al principio de la autonomía de la voluntad que en la realidad de los hechos militó contra la verdadera libertad e hizo imposible la igualdad genuina. Así se ha visto en la regulación laboral y agraria...".¹⁹

Otra característica de la legislación y la justicia agraria era que las disposiciones eran numerosas, exhaustivas y complicadas. Existía un gran número de procedimientos agrarios, diversas leyes, reglamentos y circulares. Por lo que se refiere a las autoridades, también eran numerosas, según fuera federal o local la instancia que integrara el expediente; según la materia había que escuchar a comisiones, comités, Consejo Consultivo y, por qué no, a las comisiones intersecretariales tan de moda en los setenta y ochenta. Muchos criterios distintos, pero una sola discrecionalidad verdadera.

Esta saturación y complejidad normativa y burocrática incorporaba un alto grado de incertidumbre al de por sí politizado proceso agrario. Esta politización dio lugar al trato desigual y parcial entre planteamientos idénticos, como señalan Zaragoza y Macías: "La multiplicidad de autoridades responsables del trámite de las diferentes acciones,²⁰ ha significado que un mismo procedimiento se desahogue de diversas maneras, dependiendo

¹⁹ Op. Cit. p. 3

²⁰ La legislación anterior contemplaba 99 acciones agrarias distintas.

de la entidad federativa en donde se origina o de las características del responsable de la actividad agraria a nivel federal, o del tipo de acciones y de la forma que dio origen a la solicitud".²¹

A finales de los sesenta y principios de los setenta el modelo de reparto agrario estaba agotado; la presión demográfica sobre la tierra amenazaba pulverizar su posesión. A mediados de los setenta el minifundio se convirtió en una aplastante realidad a la que trató de combatir la Ley de Fomento Agropecuario de 1981. Sin embargo, la propia rigidez del marco legal y la improductividad del campo no dieron certeza a los bancos para prestar a los ejidatarios que no tenían garantías (y que además ya se habían acostumbrado a no pagar los préstamos gubernamentales), ni los pequeños propietarios, siempre amenazados por la expropiación latente, tenían incentivos para capitalizar sus tierras. Cada cosecha podía ser la última.

Sin financiamiento, con extensiones y calidad de tierra improductivas, con insumos estatizados de baja calidad y que eran entregados en forma inoportuna, con la presión demográfica sobre la tierra, precios de garantía poco competitivos, subsidios estériles y defectuosamente asignados, sin seguridad jurídica y con altos costos de producción, no hubo incentivos para producir, innovar e invertir.

Las pocas transacciones del campo se daban al margen de la ley por medio de la simulación con altos costos de negociación, generalmente en contra de los más humildes. Se trataba de un auténtico mercado negro de la tierra.

²¹ ZARAGOZA, José Luis y MACÍAS, Ruth. *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980, p. 604.

La justicia administrativa en materia agraria, como hemos dicho, poco podía hacer por la certidumbre campesina. Sólo podía vigilar la formalidad de las acciones de poder discrecional. Cuando el reparto de tierra se agotó se comenzaron a acumular expedientes dotatorios y de ampliación; eventualmente se otorgaban superficies remotas y estériles; el resto de los expedientes integrados quedaron pendientes de la "resolución presidencial definitiva".

Antes de la reforma se estimaba la existencia de 34,000 casos pendientes de resolución acumulados, quedando suspendida la definición de propietario para 17 millones de hectáreas (casi el diez por ciento del territorio nacional) y en espera 600,000 campesinos solicitantes.²² En 1992 al integrarse el Tribunal Superior Agrario, 2,222 de los primeros 3,755 expedientes de rezago que recibió, tenían una antigüedad en la solicitud inicial de más de diez años; 276 de ellos habían sido iniciados hacía más de cinco décadas.²³

V. EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA REFORMA INSTITUCIONAL DE 1992

La reforma constitucional de 1992 fue inspirada en las ideas económicas de libre mercado y eficiencia económica; sin embargo, ha pretendido garantizar la equidad en las relaciones jurídico económicas del agro. Para ello, la legislación ha consagrado instrumentos compensadores de las profundas desigualdades que ya hemos descrito previamente en apartados anteriores.

²² VÉLEZ, Félix. *Los desafíos...* Op. Cit, p. 146. Aunque cabe señalar que nunca se aproximó con nitidez la magnitud del rezago, los datos y estadísticas tenían significativas discrepancias. Por ejemplo, Ibarrola cita la cifra de 270,000 expedientes en existencia en la SRA (Op. Cit. p. 323).

²³ *La nueva justicia agraria...* Op. Cit, p.173.

Al gran número de procedimientos agrarios previstos por la LFRA, se oponen un procedimiento ordinario y la existencia de sólo tres procedimientos especiales (venta de tierras excedentes, procedimientos de jurisdicción voluntaria y el arbitraje). A la Ley Federal de Reforma Agraria y sus 480 artículos la sustituye la Ley Agraria de 200 disposiciones, que establece principios generales a los que debe constreñirse la acción de los sujetos de derecho agrario.

Muchas de las experiencias del anterior proceso social agrario fueron asimiladas en la nueva legislación; sin embargo, como clara diferencia con el procedimiento agrario anterior a la reforma, debemos puntualizar que características como los principios inquisitivo e imperativo han sido desbancados por un marco normativo que le da a los campesinos y núcleos de población mayor disposición sobre sus derechos y limita la intervención oficiosa de las autoridades. Permanece la Procuraduría Agraria como apoyo de los campesinos, como representante social que asiste a los actos que implican transformaciones en el régimen social de la tierra, que sigue siendo de interés público, y como garante de la legalidad y transparencia de las transacciones en que se vean involucrados núcleos de población.

La legislación vigente ha establecido instrumentos procesales e institucionales de la equidad en el procedimiento agrario. En este artículo sólo mencionaremos sus rasgos principales, dejando a trabajos posteriores la evaluación de su efectividad de acuerdo a la evidencia empírica de casi cinco años de funcionamiento del nuevo marco institucional.

Bajo el criterio de acceso a la justicia describiremos diversos instrumentos del marco institucional agrario que buscan vencer los obstáculos económico, organizacional y procesal que, de

acuerdo a lo expuesto por Mauro Cappelletti,²⁴ impiden la posibilidad cabal para todo individuo de acceder y participar en equidad de condiciones en los procesos de resolución de controversias.

A). Instituciones procesales para el acceso a la justicia. El actual Proceso Social Agrario ratifica instituciones como la suplencia de la deficiencia de las partes y el principio de verdad material que ya hemos descrito brevemente en el apartado anterior. Para fortalecer el principio de economía procesal se cuenta con instituciones tales como la oralidad, celeridad y compactación procesal, la consideración de usos y costumbres de las comunidades, sencillez en prácticas procesales como la flexibilidad en la recepción de demanda, posibilidad de presentar la demanda por comparecencia, entre otras.

Estas instituciones buscan disminuir los costos derivados de asimetría en la información, así como en la asistencia legal. Estos costos se traducen principalmente en incertidumbre dentro del proceso judicial.

La suplencia de la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho está contemplada en el tercer párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria. Este beneficio se otorga a los "núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros".

Por lo que se refiere al **principio de verdad material**, el proceso agrario admite todo tipo de pruebas mientras no sean contrarias a la ley, y "...el tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea

²⁴ *La justicia social...*, Op. Cit. :

conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados" (Art. 186, 2º párrafo, LA). Además, "Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Sin embargo, el tribunal podrá, si considerare que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes; apremiar a las partes o a terceros para que exhiban los que tengan en su poder; para que comparezcan como testigos, los terceros señalados por las partes, si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlos" (Art. 187).

La consideración de los usos y costumbres de las comunidades y grupos indígenas, es otra medida que se integra tanto como una variante de la verdad material al ser los usos y costumbres parte de la realidad social que debe considerar el juzgador, así como una medida tendiente a garantizar el acceso de estos grupos al procedimiento agrario.

La Ley Agraria consagra esta garantía en sus artículos 99 y 164; "Art. 164. ...En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores..." Como se desprende del último artículo citado, "La consideración de prácticas y costumbres no pueden impedir la aplicación de la ley ordinaria; sólo es un medio para interpretarla".²⁵

²⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Fundamentos y características del proceso agrario*, Cuadernos de justicia agraria N° 1, Tribunal Superior Agrario, México, 1994, p. 25.

La simplificación en el procedimiento como la **demanda y contestación por comparecencia y la flexibilidad en la admisión de la demanda**, son medidas que buscan garantizar el acceso de los campesinos a los tribunales, principalmente aquellos que por su modesta condición podrían presentarse sin escrito de demanda, ya sea porque no sepan escribir, o bien porque no contaron con la asesoría o los medios para redactarla, o bien, en el caso de la segunda, su escrito tiene deficiencias de forma.

Por lo que atañe a la **oralidad, celeridad y compactación procesal**, son instituciones de economía procesal que buscan lograr la oportunidad en la resolución de las controversias agrarias. La contestación de demanda, desahogo de pruebas y alegatos se realizan en una sola audiencia, con el propósito de reducir costos a los litigantes y disminuir la duración del procedimiento. Además la oralidad busca hacer más accesible a las partes la argumentación de sus pretensiones, pudiendo usar sus propias palabras.

B). Instituciones económicas para el acceso a la justicia. Por lo que se refiere a la nueva legislación agraria, tiene como objetivo fundamental la productividad y mayor justicia para el campo. Esto debería en el mediano plazo mejorar la calidad de vida de la población rural, condición indispensable para su verdadera integración al desarrollo y bienestar económico y social, que por sí mismas significan un escenario propicio para garantizar el acceso a la justicia.

Pero mientras estas promesas neoclásicas (poco acreditadas por los acontecimientos actuales) esperan el veredicto de su viabilidad, nos limitaremos a hablar de aquellas instituciones creadas para disminuir los gastos que asumen los justiciables para acceder a la justicia.

Una importante fuente de costos para las partes son los gastos de asistencia y patrocinio legal, antes y durante el proceso. Para disminuir tales gastos se creó un organismo descentralizado (como hacía décadas venía planteando el maestro Fix-Zamudio) de orientación, asistencia legal y patrocinio gratuito: la Procuraduría Agraria (PA). Además de contar con mayor autonomía para el cumplimiento de sus funciones, la PA cuenta con una infraestructura material y humana más significativa que su antecesora, la Procuraduría de Asuntos Agrarios, como dependencia de la Dirección General de Procuración, Quejas e Inspección de la Secretaría de la Reforma Agraria.

C). Instrumentos organizacionales para el acceso a la justicia. En este rubro nos referiremos a aquellas políticas institucionales que buscan efficientar el desempeño de los organismos involucrados en la justicia agraria, desde la óptica de hacer los servicios de impartición de justicia más accesible a los justiciables.

Los organismos como la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional encargados, respectivamente, de asistir y dar seguridad a los productores y trabajadores del campo, han descentralizado sus funciones a través de delegaciones en todos los estados de la República y oficinas en regiones que concentran un número significativo de usuarios potenciales, o bien, con alta demanda de servicios. La PA tenía en 1993, 33 delegaciones y 88 residencias a lo largo del territorio nacional.²⁶

Por otra parte, destacan las medidas de política judicial que ha emprendido el Tribunal Superior Agrario, como la creación de sedes alternas y la justicia itinerante, que buscan acercar las

²⁶ Exposición de motivos del Ejecutivo a su iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y a la Ley Agraria, Comisiones de Reforma Agraria y de Justicia, H. Congreso de la Unión, 30 de junio de 1993, p. IV.

instancias judiciales al lugar de residencia de los justiciables, así como la audiencia campesina que pretende orientar a los campesinos e informarles sobre el estado que presentan sus expedientes ante los tribunales agrarios.

Actualmente existen 42 Tribunales Unitarios de Distrito (más de uno por entidad federativa), y cuentan en total con diez sedes alternas, establecidas y ubicadas de acuerdo a la distribución geográfica de la demanda de servicios de impartición de justicia. Con base en estos criterios de política judicial, anteriores sedes alternas se han transformado en nuevos tribunales unitarios.

La justicia agraria itinerante consiste en el traslado del magistrado del tribunal y parte de su personal a poblaciones lejanas dentro de su jurisdicción, para realizar directamente en esas comunidades el desahogo de audiencias, captación de demandas u orientación sobre planteamientos o dudas de los campesinos. Para ello, el magistrado formula un programa, presentando y justificando los municipios que se incluirán en los trabajos itinerantes. El programa se presenta para consideración, y en su caso aprobación, del Tribunal Superior Agrario. De esta forma el tribunal va a sus justiciables, evitándoles gastos de traslado. "La itinerancia -ha dicho Sergio García Ramírez- es un medio de favorecer el acceso a la justicia, de rapidez en el despacho jurisdiccional y de acentuada inmediación..."²⁷.

El acceso a la justicia y la reforma legislativa de 1993. En junio de 1993, a dieciséis meses de la creación de los tribunales, con base en la experiencia operativa de la aplicación del marco normativo en las tareas de justicia agraria, se impulsó la reforma y adición a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA) y a la Ley Agraria (LA). De acuerdo con la exposición de motivos del

²⁷ Op. Cit. p. 93.

Ejecutivo Federal se buscaba "...agilizar aún más la sustanciación y resolución de los conflictos planteados ante estos órganos jurisdiccionales y de procuración agraria...".²⁸ La reforma se centra en aspectos de estructura y competencia de los tribunales agrarios, así como de aspectos procesales de la justicia agraria.

Entre las reformas legislativas destacan algunos aspectos que inciden directamente en el acceso a la justicia. Las reformas hechas al artículo 18 de la LOTA ampliaron y adicionaron un total de cinco competencias de los tribunales unitarios que incrementa la cobertura de las instituciones de justicia sobre los actos y transacciones del ámbito rural, dando mayor certidumbre y acceso potencial al servicio de resolución de controversias.

Por lo que se refiere a la LA, la adición al artículo 166 que se refiere a la suspensión del acto reclamado, hace aplicable, en este particular, lo dispuesto en la legislación de amparo y establece en su segundo párrafo que "...los tribunales agrarios considerarán las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiere causarse con la suspensión...". La introducción de esta consideración socioeconómica es una aportación al acceso a la justicia.

Otra adición al propio artículo 166 equipara a una sentencia judicial el acuerdo conciliatorio convenido entre las partes durante el juicio, previa calificación y aprobación del tribunal, lo que fortalece la capacidad de los litigantes de concluir de mutuo acuerdo su controversia. En el ámbito económico y jurídico se considera que la denominada autocomposición (arreglo entre las partes) tiende a ser el acuerdo más eficiente y permanente, siempre y cuando se disminuyan y equiparen los costos de

²⁸ Op. Cit., p. V.

acceder a los tribunales y llegar a un acuerdo, así como el hecho de garantizar la equidad de lo convenido mediante la calificación y aprobación del magistrado.

Los artículos 170 y 178 del mismo ordenamiento hacen referencia a la presentación de la demanda y su contestación por comparecencia, es decir por la sola presentación del interesado, estableciéndose que la PA, a solicitud del tribunal, coadyuvará a la formulación escrita y concisa de la solicitud o contestación, lo que representa un apoyo institucional para que los modestos usuarios de los servicios de impartición de justicia agraria puedan acceder y recibir apoyo en la formulación y defensa de sus pretensiones jurídicas.

Ya hemos señalado que el principio de oralidad en el proceso social agrario es un valioso instrumento al facilitar el acceso y participación ante los tribunales. Sin duda el complemento para la eficacia de la oralidad en el proceso agrario es la intermediación judicial, es decir la presencia y conocimiento directo que de las argumentaciones de los litigantes tenga el juzgador. Tras la reforma de 1993 toda audiencia debe ser presidida por el magistrado del tribunal, so pena de que lo actuado en ella no produzca efecto jurídico alguno (Art. 185, frac. VI de la Ley mencionada).

Estos son, a grandes rasgos, los instrumentos legales para garantizar el acceso a la justicia de su eficaz operación y del apego a criterios de equidad depende el prestigio del naciente sistema de tribunales agrarios. En estas líneas nos hemos limitado a describir estos principios institucionales e instrumentos de acceso a la justicia que buscan dar respuesta a la realidad rural llena de desigualdad y asimetrías; sin embargo, serán estudios empíricos y multidisciplinarios los que determinarán si estos instrumentos se

desenvuelven con eficacia, efectividad y eficiencia en la vida social²⁹.

²⁹ Criterios sugeridos en el ensayo "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", Calsamiglia, Albert, *Racionalidad y eficiencia del derecho*, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, Fontamara, México, 1993.

Revista de los Tribunales Agrarios, Núm. 15, Año V,
editado por el Tribunal Superior Agrario, se terminó
de imprimir en el mes de septiembre de 1997, en los talleres
de CORPORACIÓN EDITORIAL GRAFIK, S.A. DE C.V., Allori 173,
Col. Sta. María Nonoalco (Mixcoac), México D.F., 01420,
Tel.: 598-6077. La edición consta de 1,000 ejemplares.