

**AÑO VI**

**MAYO-AGOSTO**

**ISSN 0188-8293**

**NÚM. 18**

# **REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**



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

# 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 Angel López Escutia,  
Lic. Ricardo García Villalobos;

### *Magistrada Supernumeraria:*

Lic. Carmen Laura López Almaraz.

*Secretaria General de Acuerdos:* Lic. Martha A. Hernández Rodríguez.

*Oficial Mayor:* Lic. Jesús Anlén López.

*Contralor Interno:* Lic. Jorge Preisser Campos.

*Director General de Asuntos Jurídicos:* Lic. Ernesto Jiménez Navarrete;

*Director del Centro de Estudios de Justicia Agraria*

*"Dr Sergio García Ramírez":*

Lic. Federico Molleda Ulloa;

*Subdirector:* Lic. José Luis Lazcano Alvarez;

*Subdirectora:* Lic. Irene Arceo Muñiz;

*Capturista:* Verónica Jiménez Jiménez.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCIA RAMIREZ"

Córdoba 7, Col. Roma

C.P. 06700 México, D.F.,

## CONTENIDO

	PÁGS
* ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA REFORMA DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY AGRARIA EN VIGOR.....	5
LIC. AGUSTIN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ	
* LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS .....	69
LIC. EUCARIO CRUZ REYES	
* EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA .....	85
LIC. ERNESTO JIMÉNEZ NAVARRETE	
* LA DEMANDA DE SERVICIOS FINANCIEROS Y LA BANCARIZACIÓN DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA: NUEVOS ESQUEMAS, MODALIDADES Y PRODUCTOS.....	133
LIC. ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO	



## ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA REFORMA DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY AGRARIA EN VIGOR

LIC. AGUSTIN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ  
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO  
DISTRITO XV EN GUADALAJARA, JAL.

### INTRODUCCIÓN

A partir de su fundación en 1992, los Tribunales Agrarios han venido aplicando la nueva legislación agraria, en vigor desde entonces, y consideramos que estos casi 5 años son suficientes para formular un análisis acerca de dicha legislación, tanto teórico como práctico, respecto de su operatividad y congruencia con la realidad que vive el campo de México; con la idiosincrasia de los habitantes de ese sector Nacional, incluyendo por supuesto a los grupos indígenas; con la filosofía que inspiró a un régimen jurídico agrario como el nuestro, y finalmente considerando también el marco histórico y geográfico en el que se ha desarrollado el agrarismo en México, todo ello sirviendo de base o de antecedente para formular algunas proyecciones hacia el futuro inmediato y mediato en dicha materia. En este sentido será necesario reflexionar acerca de las probables razones y motivos que dieron lugar a una reforma constitucional tan profunda como la efectuada en 1992 al artículo 27, así como el propósito que tal reforma ha perseguido.

Reafirmo convencido que si queremos, como queremos, que el nuestro sea un país de leyes, estas deben sistemáticamente revisarse y en su caso actualizarse y simplificarse. No debemos permitir la esclerosis de la legislación ni mucho menos de nuestra Constitución porque si aspiramos, como aspiramos, a que permanezcan vigentes los principios que dan sentido y perfil a la Nación, -soberanía, libertad, igualdad, democracia y justicia-, debemos procurar en todo momento que el marco jurídico permita y procure siempre la existencia y la práctica de dichos principios y esto sólo se logrará mediante una clara y constante revisión del sistema jurídico que nos rige y, desde luego, de la voluntad de todos para ajustarnos a él.

Al respecto quisiera mencionar lo señalado por el señor Licenciado Luis Octavio Porte Petit Moreno, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, durante la inauguración del Coloquio Internacional de Derecho Agrario celebrado el año pasado en la ciudad de México: "La Constitución no puede ser un conjunto de normas estáticas, inmutables e inmodificables. Por el contrario, es un ordenamiento vivo que se actualiza de acuerdo con la realidad y con las aspiraciones y determinaciones del pueblo mexicano, sin modificar sus decisiones políticas y sociales fundamentales".

#### ANTECEDENTES

Es un hecho destacado por numerosos estudiosos que nuestra Nación está constituida por un mosaico pluriétnico que, condicionado por factores geográficos de gran diversidad, ha impuesto y determinado un modo de ser, una personalidad, una huella única en el mundo de tal manera significativa que ha motivado el interés, en muchos casos extraordinario, de

historiadores, sociólogos, geógrafos, lingüistas, juristas, politólogos, de cercanos y lejanos países.

Igualmente, distinguidos mexicanos han realizado en diferentes momentos de nuestra vida nacional estudios e investigaciones relacionadas con nuestro origen y con nuestra idiosincrasia. Tales trabajos contienen frecuentemente puntos de vista de esos autores que así añaden aspectos subjetivos, muy respetables ciertamente más no siempre compartidos por otros mexicanos, que de esa manera van perfilando un horizonte de observación para tratar de comprender todos estos hechos a fin de procurar el desarrollo justo e igualitario de la Nación.

La mayoría de estos autores coinciden al afirmar que el choque cultural provocado por y con la conquista determinó la conformación del ser nacional, mismo que naturalmente se vino decantando durante el virreinato y posteriormente a lo largo de nuestra vida independiente. Esto significó un largo proceso de asimilación, de intercambio y de reafirmación de valores, símbolos, costumbres, lenguas y actividades que no fue sencillo ni fácil; por el contrario trajo consigo dolor y angustia, pero finalmente, ¿Qué parto no es así?...

En la eterna y desigual lucha de débiles contra poderosos se impone la fuerza y a través de ella, religión, política, gobierno, economía. Sin embargo y a pesar de eso, hay pueblos y hombres que no renuncian a su cultura, a sus costumbres y a sus tradiciones aunque les cueste la vida y aunque permanezcan aislados, como olvidados, como abandonados. Ese es el caso de nuestras comunidades indígenas, pues aún y cuando desde que los españoles pisaron estas tierras por primera vez han sido objeto de explotación y desprecios sin fin, mantienen tercamente, noblemente, decididamente ese universo cultural que los distingue y les da personalidad y brillo propio.

Así pues, en nuestra sociedad, o mejor dicho en nuestro país se fueron integrando sectores sociales claramente diferenciados, los cuales habrían de distanciarse cada vez más pues no era posible que convivieran entendiéndose explotadores y explotados; que aquéllos lo tuvieran todo porque éstos nada poseían; que aquéllos asesinaban, violaran y abusaran, y éstos resistieran de por vida.

La de México es una historia de sacrificio, esfuerzo y desafío gigantescos. Podríamos decir que desde sus orígenes, la Nación no ha parado de luchar por su sobrevivencia; no ha habido tiempo para el reposo ni razón para dejar caer los brazos. Fatigadas, a veces exhaustas, generaciones de compatriotas han tenido que levantar una y otra vez el ánimo y las banderas, pues cuando creían haber triunfado sobre la adversidad, esta como un huracán, retoma fuerza para golpear con mayor crueldad y violencia.

Los retos siguen siendo hoy día enormes; los enemigos de dentro y fuera continúan al acecho, pero nuestro pueblo está también, como siempre, dispuesto al sacrificio y a la lucha. Tal postura es, para mí, admirable, motivo de orgullo y de estímulo.

A ese panorama hay que agregar y considerar el hecho de que, en verdad, nuestro País esta integrado por varios "*países*", determinados estos por una geografía caprichosa, múltiple y distinta. A pesar de los esfuerzos desplegados por el gobierno para procurar el desarrollo de las distintas regiones y comunidades, persisten rezagos, carencias y marginación, algunas muy graves, que contrastan con el avance logrado en otras.

La geografía es caprichosa y ello dificulta el desarrollo, pero es necesario reconocer que esos rezagos encuentran también su razón de ser en el autoritarismo y falta de sensibilidad con que algunos servidores se han desempeñado, así como en la corrupción y abusos que como un pesadísimo fardo existe entre los mexicanos. Estos males han de ser combatidos con firmeza hasta erradicarlos.

No podemos avanzar hacia el bienestar si antes no logramos eliminar estos problemas, que ciertamente no son nuevos pero que no aceptamos como parte del ser nacional.

El combate a la corrupción, a la intolerancia, al autoritarismo es sin duda responsabilidad del Estado pero los ciudadanos debemos sumarnos a esa tarea decididamente.

Consideramos que el hecho de que en nuestro territorio habiten diversas etnias, con lengua, costumbres y forma de vida también diversas, no es motivo que nos impida ponernos de acuerdo respecto de lo que queremos y como obtener.

Me resisto a pensar que las diferencias existentes entre la población rural y urbana, o las que se dan entre los habitantes de las diversas regiones del País, no nos permitan obtener consensos, acuerdos para que unidos busquemos nuestra superación.

No acepto aquellas posturas intransigentes del todo o nada, ni del uso de la fuerza para "resolver" o "satisfacer" carencias, en una Nación que por experiencia sabe que la violencia no conduce sino a mayor sufrimiento y rencor.

Debemos siempre utilizar el dialogo y la razón para entendernos.

Debemos respetar el marco legal que la Constitución nos ofrece para avanzar hacia el desarrollo y si ese marco legal nos parece insuficiente, promovamos su análisis y reforma para adaptarlo a las necesidades de un pueblo que se transforma, que se mueve, que quiere superarse, que quiere participar, pero jamás permitamos que nuestras diferencias nos dividan y menos nos confronten.

Es necesario insistir en que si deseamos entonces que los mexicanos transitemos hacia el futuro por los caminos de la ley, de la democracia, de la libertad, debemos procurar la educación de todos; proporcionar al pueblo, a todo el pueblo, los recursos necesarios para que este en condiciones de saber y de entender lo que son y representan la democracia y la legalidad como instrumentos de convivencia y desarrollo, y procurar en todo momento la participación ciudadana en la construcción y perfeccionamiento de esa democracia. En este proceso se hace indispensable escuchar y respetar, por supuesto, la voluntad y la idiosincrasia de nuestras comunidades indígenas. No podemos ni debemos imponerles ideas y formas de vida que les son ajenas. Ese ha sido un error histórico que se inicia con la conquista y aun no concluye, y que ha derivado en agudos conflictos difíciles de resolver si no entendemos, si no nos detenemos a reflexionar cuidadosamente esto.

Podemos esperar que la ley y la democracia sean, en efecto, medios de convivencia, solo en la medida en que nuestro pueblo esté preparado para ello; ¿lo está? ... Ciertamente no todos están preparados, capacitados y ni siquiera dispuestos a participar. De ahí que nos falta un largo trecho para caminar hacia la verdadera democracia, entendida esta, insisto, no solamente como un método para ejercer nuestros derechos electorales, sino fundamentalmente como forma de vida plena, participativa, incluyente y aún cuando vemos que se realizan esfuerzos hacia ella encaminados por parte de la sociedad, del gobierno y de los partidos políticos, creo que falta mucho por hacer y sobre todo por cómo hacerlo si realmente han de ser tomados en cuenta todos, como debe ser.

En este sentido no omito mencionar a quienes se empeñan en destruir a la Nación al persistir en el uso de la violencia, supuestamente para que se haga justicia y se resuelvan miseria y marginación, y a ellos también habrá que convencerlos,- no

importa cuánto tiempo y esfuerzo deban utilizarse para lograrlo, de que esta no es, jamás ha sido, la vía para resolver problemas, insatisfacciones y controversias.

Ahora bien, hemos dicho que la brecha entre pobres y ricos se hizo cada vez más honda; ello ha sido siempre y en todo País motivo de desencanto, frustración y coraje para quienes a pesar de su esfuerzo, de una disciplina y de su optimismo, ven que su marginación crece y sobre todo que su pobreza es consecuencia de explotación, injusticia y concentración de la riqueza en unos cuantos.

Así, la inconformidad popular fue creciendo y manifestándose cada vez con mayor fuerza y la represión también creció. Los poderosos aplicaron mano dura sin percatarse de que pronto la ira y el reclamo se desbordarían, desatando así la primera revolución social del siglo XX.

Es indiscutible que la Revolución Mexicana constituyó un profundo movimiento de masas decidido a transformar el País; a deshacerse del injusto y arbitrario sistema que sólo a unos favorecía, para establecer otro equilibrado y justo, mediante el que todos pudieran obtener beneficios y mejorar. Nada sería posible, sin embargo, si no se lograba un marco jurídico que estableciera con claridad los derechos y obligaciones de los mexicanos, que definiera las relaciones entre gobernantes y gobernados, la forma de gobierno y régimen de propiedad urbana y rural, y una serie de temas que tanto preocupaban a la Nación.

Así, la *Constitución General de la República* surge como una respuesta a tantas expectativas, a tantas inquietudes y porqué no decirlo, a tantas ilusiones.

Podemos afirmar que la nuestra es una Constitución modelo. Esto es sabido y por eso el cuestionamiento incesante consiste en

que si ello es así, si nuestra Carta fundamental es capaz de resolver y canalizar las inquietudes y necesidades de los mexicanos, porque entonces confrontamos aún muchas insatisfacciones, problemas, limitaciones e injusticias.

Al margen de que ninguna nación en el mundo puede válidamente afirmar que ha superado todos sus retos pues estos surgen y muchas veces se acumulan constantemente, la respuesta no tiene que ver tanto con la teoría contenida en la propia Constitución como en su aplicación. El problema está en cumplirla y hacerla cumplir. Se requiere voluntad política de los gobernantes y disposición de los gobernados para ello.

Vivimos en un régimen de derecho. Creo que la gente a pesar de que muchos no han accedido a la educación que les permita comprender y aceptar tal concepto, si tiene conciencia de que nada será posible si no vivimos en medio de reglas claras, equitativas y convincentes mediante las cuales participemos en la búsqueda de nuestro bienestar. Entonces la irritación de muchos mexicanos y su desesperación no es tanto porque la Norma fundamental y sus leyes reglamentarias no sean justas o adecuadas sino porque frecuentemente son incumplidas o dejan de aplicarse.

Cumplir y hacer cumplir la Constitución debe ser el mayor objetivo de un gobierno empeñado en rescatar credibilidad y certeza, confianza y respeto pero sobre todo en hacer del nuestro un País de leyes, de justicia, de igualdad.

Cumplir y hacer cumplir la Constitución, fórmula utilizada por diversos servidores públicos desde el Presidente de la República al asumir su encargo, según lo ordena el artículo 128 de la misma, que implica un compromiso grave y determinante en el ejercicio de toda responsabilidad gubernamental.

Cumplir y hacer cumplir la Constitución, estrategia que permitirá a todos hacer avanzar al País hacia un mejor futuro.

Destruir para siempre vías extra legales para supuestamente resolver problemas nacionales, regionales, sectoriales o individuales.

La observancia de la ley es el único camino para superarnos. De su aplicación honesta, justa, equitativa, tolerante y firme depende todo. Esto clama el pueblo y tiene razón.

En México no debe haber más imperio que el de la ley. El diálogo como fuente de consensos para resolver viejos y nuevos conflictos, pero la aplicación de la ley como fuente de seguridad para todos.

#### **“LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992 Y LAS PROBABLES RAZONES QUE LA MOTIVARON”**

Una de las grandes conquistas de la Revolución fue plasmada en la Constitución de 1917 a través de su artículo 27. En él, los hombres y las mujeres del campo vieron cristalizar una de sus más sentidas aspiraciones expresada clara y contundentemente por Emiliano Zapata: *“La tierra debe ser de quien la trabaja”*.

A través del artículo 27, obra de mexicanos dueños de un admirable patriotismo y de una conciencia social evidente habrían de ser combatidos no sólo los grandes latifundios de ese momento, sino que fundamentalmente se revertiría la tendencia histórica consistente en hacer víctimas de explotación y despojos a quienes precisamente tenían mayores derechos sobre la tierra y que a través de innumerables maniobras de todo tipo les habían venido siendo conculcados.

Obviamente no bastaba que en ese dispositivo constitucional se establecieran principios y determinaciones en beneficio de la mayoría campesina, sino que se requería tanto voluntad política para aplicar, para ejecutar tales disposiciones, como la instrumentación de un aparato administrativo que se encargara de esta labor.

En la Constitución se plasmaron, pues, las conquistas sociales derivadas de la Revolución. Ahora procedía llevar hasta el último rincón del país y hasta el más humilde de los mexicanos, aquellos beneficios que en la Carta Magna se podían ya leer. Ahora quienes habían perdido a seres queridos en la lucha por la dignidad y la superación, estaban ávidos de recibir justicia, trabajo, educación, bienestar, tierras. Querían cerciorarse de que el derramamiento de sangre de sus hijos, padres y hermanos no había sido en vano, y pudieron sin duda confirmarlo, pues la Nación, a pesar de limitaciones, egoísmos, traiciones avanzó; empezó a romper las cadenas que lo ataban a un pasado oscuro, injusto, absurdo y poco a poco se fue despejando el futuro de miles y miles de familias que antes ni siquiera sonaban con saber leer y escribir, privilegios sólo reservados durante el porfiriato a algunos acomodados.

Sin embargo, fue hasta que el General Lázaro Cardenas llegó a la Presidencia de la República que la obra de la Revolución tomó verdadero impulso.

Con clara visión de estadista, sensible a las necesidades de los más pobres, consciente de la capacidad creadora del pueblo mexicano y de la vastedad de los recursos naturales de la Nación logró en 6 años la consolidación definitiva de las conquistas sociales y que estas realmente llegaran hasta donde debían llegar. Con firmeza, con convicción, con energía marcó una huella indeleble hacia la justicia social, hacia la defensa de la soberanía de la Patria.

Por lo que ve al reparto agrario como instrumento de justicia social, representó durante su gobierno una de las más decididas acciones, pero Don Lázaro mismo señaló entonces y después, hasta su muerte, que ese reparto representaba una medida destinada al bienestar de las familias campesinas, siempre que estuviese complementada de otras acciones igualmente importantes: obras de infraestructura rural, capacitación a hombres y mujeres del campo para el trabajo comunitario y para el manejo de implementos agrícolas, técnicas para el mejoramiento de la producción, distribución oportuna de semillas, fertilizantes, etc.; organización campesina, créditos blandos y oportunos, asistencia médica, educación y, en fin, todo un universo que no era imposible de lograr pero que requería de mística, convicción, honradez, sensibilidad y espíritu de servicio por parte de quienes, a nombre del gobierno, habrían de intervenir.

Era y es una obra titánica, no de un sólo hombre, por supuesto, pero mucho importa y tiene que ver la voluntad política del gobernante y de sus colaboradores más cercanos, para llevar a cabo semejante reto.

En torno al General Cárdenas trabajó una generación de compatriotas convencidos y motivados por la actitud y principios que caracterizaban al hombre de Jiquilpan. Por eso fue posible el avance. El pueblo creyó en el y lo siguió decididamente, como lo prueban los numerosos gestos de respaldo a sus decisiones y la satisfacción de millones y millones de mexicanos por su obra social, admirada y reconocida por varios estadistas de aquél entonces.

Sin embargo, y como el mismo Lázaro Cárdenas lo advirtió, esa política de gobierno, para reafirmarse y extender sus beneficios requería de continuidad. Seis años no bastaban, obviamente, para conseguir tan altos y tan amplios objetivos. Era mucho lo que al

final del sexenio cardenista había aún por hacer, pero para ello como ya quedó asentado, se necesitaba convicción, emoción social, sensibilidad hacia las necesidades y urgencias de los más pobres, y fundamentalmente tomar conciencia de que si las acciones de gobierno que son positivas se interrumpen, y sobre todo bruscamente, representan incluso la posibilidad de volver atrás, de retroceder, de inutilizar los beneficios alcanzados.

El golpe de timón que se dio entonces varió por supuesto el rumbo de la Nación. Aún cuando había hombres revolucionarios, recios, con amplia visión de los problemas del País y cómo enfrentarlos, sabían también que México ya no debía dividirse. Tenía que convertirse, como lo quisieron los Constituyentes del 17, en un País de instituciones, de paz social, de leyes, que pudiera avanzar en el campo de la democracia y de la libertad hacia un futuro promisorio sin abandonar los principios que, convertidos en norma constitucional, había conquistado la Revolución.

Desde entonces el País ha venido buscando, experimentando, utilizando diversos caminos tanto políticos como económicos y sociales, que sin variar los principios fundamentales de la Nación le den capacidad para enfrentar los problemas y los retos que se han presentado, pero es preciso reconocer que, aún cuando existen triunfos y éxitos notables en beneficio del pueblo, seguimos inmersos en contradicciones e insatisfacciones que debemos superar de modo definitivo.

Es claro que todos los países del mundo enfrentan y enfrentarán siempre dificultades y retos, y ante ello se debe tener la inventiva y la capacidad de cambio suficiente para encontrar cómo resolverlos de manera más rápida y eficaz mediante procesos y sistemas realistas, viables y oportunos, y creo yo que hacia allá se encaminan, precisamente, las reformas constitucionales a las que concretamente nos referimos, y

particularmente aquella que alude a la creación de los Tribunales Agrarios, y dentro de este mecanismo a la promulgación de la nueva Ley Agraria con un procedimiento jurisdiccional de estricto derecho para ventilar y resolver los conflictos derivados de la tenencia de la tierra.

Al respecto quisiera destacar que las críticas enderezadas en contra de dichas reformas, desde su promulgación, no se refieren particularmente al establecimiento de órganos jurisdiccionales dotados de autonomía e dependencia destinados a intervenir en la solución, conforme a derecho, de estas controversias. Es decir, existe o parece existir un convencimiento generalizado, muy especialmente entre la gente del campo, de que tales instituciones representan verdaderamente la oportunidad de resolver justa, equitativa y legalmente todas estas disputas, y cuando los campesinos, sean comuneros, ejidatarios o pequeños propietarios al tomar mayor conocimiento acerca de los Tribunales y su procedimiento para resolver, más confían en esta fórmula para ventilar ante ellos sus controversias agrarias.

Ya el Doctor Sergio García Ramírez, eminente estudioso del derecho y primer Presidente del Tribunal Superior Agrario, así como el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, respetado maestro universitario, han abordado el tema relacionado con las razones y motivos que dieron lugar a la creación en su momento del Cuerpo Consultivo Agrario y de las Comisiones Agrarias Mixtas como órganos administrativos encargados de impartir justicia agraria, en lugar de conferir tal misión a los órganos jurisdiccionales desde entonces. Destacaré de entre ellos el que no era posible confiar a los tribunales heredados del porfirismo esta tarea que necesariamente debía contemplar para ello aspectos sociales, de justicia social, de realidades y derechos insoslayables.

Al establecer aquellos órganos administrativos se procuró ante todo, concretar esta justicia social a través de un procedimiento

"*sui generis*" que incluía como máxima autoridad agraria al Presidente de la República y que contemplaba diversas etapas en las que la intervención de oficio de las autoridades agrarias, -el desaparecido Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización primero, y la Secretaría de la Reforma Agraria después,- resultaba determinante para el conocimiento de los hechos, el acopio de pruebas y su desahogo. Incluso, como es sabido, el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en cada entidad federativa era a la vez Presidente de la Comisión Agraria Mixta, lo que resultaría inadmisibile en un procedimiento jurisdiccional, de estricto derecho, pues quien juzga y resuelve no puede en este ser también parte.

Sin embargo y aún cuando a través de este procedimiento y mediante la intervención de dichas autoridades los campesinos obtuvieron conquistas sociales impresionantes, honrando así muchos de los integrantes de estos cuerpos administrativos la confianza en ellos depositada, logrando resolver diversos y muy conflictivos asuntos planteados ante esas instancias, también es cierto que pasados los años se generaron en algunos casos confusiones y abusos, injusticias y corrupción, errores e incompetencia, de tal manera que en determinado momento y con mayor fuerza en algunas regiones del País, apareció de nuevo la inseguridad, la inconformidad y la irritación de muchos hombres y mujeres del campo, generando una falta de confianza sistemática hacia cualquier autoridad agraria.

Ante este comentario se dirá quizá que ahora, en los tribunales agrarios, se pueden dar también casos de insensibilidad, corrupción, incompetencia y autoritarismo, y yo digo que si, que es posible, pero también digo que a diferencia del sistema anterior ahora existe otro plenamente jurisdiccional independiente y autónomo, cuya labor está sujeta a un procedimiento de estricto derecho, equilibrado, transparente, en el que las partes deben contar con la asesoría circunstancial, y para el efecto ha sido

creado un órgano de procuración de justicia al servicio gratuito de los más pobres y marginados. Además, el sistema prevé la existencia de una segunda instancia y el juicio de amparo como recursos que tienden a garantizar una eficaz y honesta impartición de justicia, y también una Contraloría Interna encargada de vigilar la conducta de los servidores públicos de los tribunales agrarios, así como de atender las quejas que formal y directamente se presentan en contra de quien presuntamente ha actuado indebidamente en su encargo.

Ahora, quienes a lo largo de estos casi cinco años han acudido en demanda de justicia agraria pueden decir lo que saben y les consta al respecto, y si bien falta mucho por hacer, por precisar, por informar, este es indudablemente un camino que puede contribuir a resolver los problemas agrarios del País.

Más debe decirse que los tribunales agrarios no podrán resolverlo todo, ni aspiran a ello, pues sería ilusorio, ni fueron creados para eso. Son apenas, pero tampoco menos, las instituciones jurisdiccionales que darán seguridad en la tenencia de la tierra mediante el derecho. Esto significa mucho porque sólo así podemos también hacer progresar al sector agropecuario, al existir seguridad y confianza.

Se ha creado una institución noble. Ojalá que quienes sirven a la justicia agraria actúen siempre también con nobleza. De ellos depende, como bien afirma el Doctor Sergio García Ramírez, el éxito o el fracaso de esta tarea, también muy noble.

Sin embargo, en un País como el nuestro, es claro que la búsqueda de justicia social no puede abandonarse. De hecho, debe ser irrenunciable. Por lo tanto, el Estado tiene que encontrar permanentemente alternativas para atender las necesidades de los más débiles, atento a la participación y puntos de vista de la sociedad.

Quisiera igualmente destacar el que, aún cuando los tribunales agrarios deben proceder y resolver conforme a derecho los asuntos ante ellos planteados, ello no es óbice para que al dictar sus sentencias tomen en cuenta la realidad social del campo mexicano. Es más, considero que forma parte de modo esencial en el conjunto de valores a revisar por el juzgador agrario al resolver, este aspecto que tanto pesa en la conciencia nacional.

Es cierto, una es la justicia social y otra es la justicia distributiva, jurisdiccional si vale la expresión, pero también es cierto que una y otra confluyen, probablemente como en ninguna otra, en la materia agraria. Entonces dictar sentencia sin tomar en cuenta esta realidad podría provocar mayores conflictos en lugar de resolverlos y generaríamos más injusticia, más inconformidad.

Así pues, la reforma constitucional de 1992 al artículo 27 tiene en mi concepto como propósito sustancial lograr paz, justicia, armonía y desarrollo a través de seguridad jurídica y material en la tenencia de la tierra como presupuesto y condición insoslayable. Por lo tanto y al resultar evidentemente un proyecto tan vasto, requerirá de numerosas acciones de tipo jurídico, económico, político y social, y exige necesariamente la participación de todos los actores, de toda la Nación. Esto no se logrará de manera inmediata, por lo que deberá perseverarse en ello y evaluar periódicamente acciones, contenidos y resultados, en la inteligencia de que tales evaluaciones determinarán quizá la necesidad de ajustar, modificar o reformar algunos aspectos, algunas decisiones que de ninguna manera alteren de fondo dicho proyecto. Es más, esas modificaciones deben ser, en todo caso, para reafirmar el propósito fundamental de que los habitantes del campo en verdad superen para siempre carencias y limitaciones, y para que México pueda disfrutar de autosuficiencia alimentaria así como para que el agro se constituya en instrumento de desarrollo nacional.

Entendida así la reforma constitucional y sus propósitos, creo que se hace necesario abordar algunos temas específicos para explicar de modo más detallado ciertas acciones que en mi opinión tendrían que desarrollarse si realmente se quiere, como yo creo que se quiere, llevar las bondades y beneficios de esta legislación a todos los mexicanos .

### I.- ESTADO Y REFORMA AGRARIA

Es incuestionable que la responsabilidad de llevar a cabo una reforma agraria completa, integral, profunda y exitosa corresponde al Estado, y en México no podemos decir que hubiese concluido ya, pues si bien se afirma que el reparto agrario concluyó en 1992 al desaparecer las acciones de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, ello no significa que la reforma agraria haya terminado, pues en tanto subsistan acciones pendientes de resolver o de ejecutar, y mientras muchos hombres y mujeres del campo no alcancen un nivel de vida cuando menos aceptable, no podremos afirmar que la reforma agraria haya culminado y aún cuando la atención a las necesidades campesinas involucra a diversas dependencias federales y estatales y la solución a una serie de problemas del campo no corresponde directamente sólo a las autoridades agrarias, es preciso reconocer el origen de tales problemas, que es generalmente de naturaleza agraria.

Por otra parte debe decirse también que ante la imposibilidad material y jurídica de continuar con el reparto agrario, los solicitantes virtuales de tierras deben ser informados, orientados y atendidos para que lleguen a encontrar fórmulas que les permitan resolver sus necesidades individuales, familiares y sociales, desactivando así focos de tensión y de conflicto, y sobre todo

generando verdaderas expectativas de desarrollo, y esto también formará parte de una reforma agraria integral.

### *1.- SECTOR AGRARIO, DEMOCRACIA Y BIENESTAR SOCIAL*

Como lo he destacado, el reparto agrario fue una acción revolucionaria que fungió como palanca para el desarrollo y como instrumento de justicia social, pero para conseguir su fin último debe ir seguido de acciones complementarias indispensables, como lo señaló el General Cárdenas, orientadas a incrementar la productividad sin distraer a los campesinos en otros menesteres.

Consecuentemente debe pugnarse de inmediato para organizar al sector rural hacia la producción forestal, ganadera, agrícola y piscícola, y abandonar prácticas injustas y corruptas que atenten contra los derechos políticos de aquellos. Ello requerirá decisiones enérgicas y firmes para romper con esferas y regiones de influencia, los llamados cacicazgos, para dar paso a la expresión genuina y auténtica de los campesinos tanto por lo que ve al ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales, como a las vinculadas con su organización agraria. En otras palabras, para alcanzar el bienestar social pleno de los campesinos mexicanos se requiere de su participación a fondo, pero organizada y expresada esa participación en la forma más democrática y libre. Para ello es necesario también informar y capacitar debidamente a los hombres y mujeres del campo; ampliar y reafirmar su conocimiento respecto de la Constitución y leyes reglamentarias relacionadas con el agro; que sepan cómo y cuándo asociarse entre ellos o con inversionistas privados, etcétera, y esta capacitación no ocurrirá de la noche a la mañana y exigirá un gran esfuerzo y disciplina de todo mundo.

Quizá esto fue algo que faltó cuando se elaboró y promulgó la nueva Ley Agraria. Se olvidó que el atraso y la marginación en que se encuentran algunas comunidades del País dificultaría la comprensión y adaptación a esta nueva legislación. Se pensó y se dijo que los campesinos son "*mayores de edad*" y que por lo tanto estas ideas madurarían en ellos rápidamente, y claro que son mayores de edad, lo han sido en cada generación, pero algunos servidores públicos se empeñaron en tratarlos durante años como menores de edad y el resultado está a la vista lamentablemente en muchas zonas del País.

Así pues, si verdaderamente tenemos la convicción de que nuestros campesinos pueden y deben ocupar el lugar que les corresponde en el contexto nacional, tanto por lo que ve a sus derechos como a sus obligaciones, entonces capacitémosles para ejercer plenamente la democracia en el campo, para que con libertad y sentido de responsabilidad tomen las decisiones que les correspondan. Que sean sujetos y no objetos de una reforma agraria, entendida ésta en un amplio sentido, que no se agota con el reparto de tierras y que tendría en la organización campesina para la producción un enorme campo de acción y un vigoroso recurso para lograrlo.

Dar el paso hacia allá requiere de audacia, pero los campesinos y la Nación entera se beneficiarían enormemente.

## 2.- RELACIÓN DEL ESTADO CON SUJETOS AGRARIOS Y ORGANIZACIONES CAMPESINAS.

Tradicionalmente ha existido una relación estrecha entre el Estado y las organizaciones campesinas así como con los sujetos agrarios, entendidos éstos fundamentalmente como comunidades ejidales o indígenas. Tal relación debe fortalecerse y esto ocurrirá

en la medida en que los campesinos cuenten con plena capacidad y conocimiento de aquellos temas referentes a leyes y organización, y el Estado impulse y coordine la aplicación de esta nueva reforma agraria alentando el ejercicio de una democracia y de una participación cada día más vigorosa de los hombres y mujeres del campo en la construcción de su propio futuro, respetando y preservando sus costumbres y tradiciones, procurando la coincidencia de nuestros valores y principios con los de ellos. Debe ser una relación enmarcada en el respeto, en la tolerancia y en el diálogo, fundamentada en la confianza mutua, sin suspicacias, sin autoritarismos. El ejercicio de esa democracia implica, entre otras cosas, por ejemplo, la elección libre y secreta de sus órganos de representación, para que estos sean integrados por los mejores hombres y mujeres, aquéllos capaces de tender puentes de comunicación con autoridades y funcionarios públicos sin por ello renunciar a sus legítimas aspiraciones y derechos; campesinos honrados e inteligentes que no se venzan ante las tentaciones que ofrecen el dinero y el poder; servidores públicos sencillos, competentes y honestos, refractarios al chantaje, a la corrupción y a la soberbia, dispuestos al trabajo con emoción y optimismo.

Entonces la relación entre el Estado y los sujetos agrarios y las organizaciones campesinas depende en mucho de los hombres y mujeres que representan a todos ellos. Por eso en algunas épocas estas relaciones han sido mejores y más provechosas que en otras, pero en todo caso esta relación jamás deberá interrumpirse ni menos violentarse y sí mantenerse cada vez más intensa, encauzada y dirigida hacia el desarrollo y la productividad.

Estado, organizaciones campesinas y sujetos agrarios tienen un proyecto común, el engrandecimiento de México, y sus esfuerzos y trabajo hacia allá deben estar encaminados aún cuando se difiera en justicia, se reestructura la Secretaría de la Reforma Agraria y se establecen a través de la nueva legislación una serie

de responsabilidades, obligaciones y objetivos para estas instituciones.

Es oportuno destacar que en este nuevo marco jurídico institucional la creación de órganos jurisdiccionales dotados de autonomía e independencia para resolver los conflictos derivados de la tenencia de la tierra ha sido sin duda una decisión que representa un avance notable en el afán de realmente resolver los viejos y nuevos problemas agrarios sin la intervención de autoridad administrativa alguna, evitando así que influencias e intereses extrajudiciales irrumpían en el análisis y posterior resolución que se dicte sobre cada caso, en cambio, con estricto apego a derecho y en justicia.

Así, existen ahora el Tribunal Superior Agrario y diversos Tribunales Unitarios, cuya competencia y facultades están determinados tanto por la Ley Agraria en vigor como por la Orgánica de aquellos. Sobresalen en este sistema competencial la segunda instancia reservada al Tribunal Superior Agrario mediante el Recurso de Revisión, sólo aplicable en ciertos casos previsto también por la legislación, y el juicio de amparo como instrumento que garantiza seguridad y respeto a las garantías de los justiciables.

Quisiera expresar mi modesta opinión en el sentido de que sería conveniente la incorporación de los tribunales agrarios al Poder Judicial Federal, como ya se ha hecho con los tribunales electorales por ejemplo, pues ello fortalecería ante la Nación y ante los justiciables a nuestra Institución. La naturaleza de esta es precisamente jurisdiccional, por lo que sus características de autonomía e independencia también se reafirmarían.

En estos años hemos comprobado lo difícil que ha resultado para muchos hacerse a la idea de que los problemas agrarios únicamente se resolverán por esta vía, mediante el derecho,

escuchando y tomando en cuenta a las partes por igual sin influencias ni corruptelas, respetando la personalidad acreditada debidamente en cada expediente, procurando la conciliación entre los contendientes y dictando sentencia en conciencia y conforme a derecho. Entendemos esa actitud. Revertir una tendencia, un modo de ser y de pensar, un proceso mental y material de un día para otro no es fácil, y por eso reitero que integrar a nuestros tribunales al Poder Judicial Federal haría dicha adaptación mucho más sencilla, rápida y firme.

No debemos olvidar la trascendencia social que muchas de las sentencias dictadas por los tribunales agrarios conllevan, precisamente por la grave problemática que atienden, por lo que al integrarse al Poder Judicial de la Federación, estarían revestidos de la fuerza moral y jurídica que esto representa.

Por otra parte, quisiera brevemente mencionar aquí la idea que durante mucho tiempo se manejó, incluso a través de planteamientos formales ante diversas instancias, para que se creara en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Sala agraria a fin de que en esta se ventilaran y resolvieran, bien el amparo directo o la revisión en esa materia frente a las resoluciones dictadas por tribunales colegiados de circuito.

Creo que esta preocupación no tiene ya razón de ser si tomamos en cuenta tanto la creación de todo un sistema jurisdiccional agrario como la reforma de 1994 al artículo 107 Constitucional, que en su fracción IX precisa el caso en que nuestro más alto Tribunal intervendría frente a las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de Circuito, las cuales no admiten recurso alguno excepto si deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecen la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte, pero este mismo dispositivo limita dicha intervención

*"exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales"*.

Existe también otra posibilidad de que la Corte conozca de los amparos directos que se hubiesen interpuesto en contra de las sentencias dictadas por los tribunales agrarios, considerando lo establecido por los incisos b y d, último párrafo del mismo artículo 107, pues señala: *"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten"*.

Finalmente se dá una posibilidad más si como lo establece la fracción octava del dispositivo en cita, se opone revisión respecto de las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito *"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad"*.

Resulta conveniente así mismo destacar las facultades reservadas por el artículo 106 Constitucional al "Poder Judicial de la Federación" para dirimir las controversias que por razón de competencia se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados o los del Distrito Federal. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina que es a la Corte a quien compete conocer de las controversias a que se refiere dicho artículo, que por lo que ve a los tribunales agrarios ya se han presentado en diversas oportunidades.

Frente a una reforma institucional agraria tan profunda, parece que en materia de amparo quizá debiera plantearse la necesidad de analizar con mayor detalle la competencia y facultades de la autoridad correspondiente, de tal manera que pudiesen crearse tribunales colegiados regionales especializados en materia agraria que conocieran de manera exclusiva del amparo directo interpuesto en contra de resoluciones dictadas por los tribunales agrarios, agilizando así el desahogo de los asuntos, definiendo y estableciendo tesis y criterios más especializados. Ello no implica ni mucho menos que pretenda ignorar el notable empeño que los señores magistrados de tribunales colegiados y jueces de distrito han puesto al atender los asuntos agrarios que les han sido planteados, ni el profesionalismo y conocimiento con el que han dictaminado, que desde luego reconozco. Mi preocupación no es en ese sentido, sino fundamentalmente respecto de que una gran reforma como lo es esta, se vería perfeccionada en mi opinión, estableciendo este sistema institucional de amparo en materia agraria en beneficio de los justiciables.

Finalmente quisiera destacar el gran papel que en este marco juega la Procuraduría Agraria, institución nobilísima que está al servicio de los hombres y mujeres del campo, capaz de coadyuvar sustancialmente para la superación del agro.

Esta dependencia tiene como es sabido diversas y muy importantes funciones, pero destacaría cuatro para mí esenciales:

- a).- Organización y orientación campesina,
- b).- Gestoría,
- c).- Defensa, incluso jurídica, de sus derechos, y
- d).- Conciliación y arbitraje entre los sujetos del derecho agrario.

En la Procuraduría Agraria tiene el Estado el mejor instrumento para resolver el problema representado por los cacicazgos y por

los supuestos "líderes" campesinos, pues al constituirse en el más auténtico y autorizado defensor y gestor de los derechos e intereses de ellos, irá desplazando paulatinamente a quienes por años han utilizado en su beneficio la marginación e ignorancia de muchos hombres y mujeres del campo.

Ojalá que todos quienes laboran en ese organismo sean dueños de la emoción necesaria para servir con entrega y para honrar la confianza que en ellos se ha depositado, pues de eso depende en mucho el resultado.

## II.- TENENCIA DE LA TIERRA

La seguridad en la tenencia de la tierra, como hemos dicho, resulta vital para crear confianza, fomentar las inversiones y obtener el desarrollo. Para ello el artículo 27 Constitucional determina los aspectos, características y superficie de las diferentes formas de tenencia de la tierra, y la Ley Agraria reglamenta su uso y destino.

### 1.- COMBATE AL LATIFUNDIO Y AL ACAPARAMIENTO

Entre la inmensa mayoría de los mexicanos existe y ha existido un absoluto rechazo al latifundio, considerado como símbolo de opresión, de injusticia, de violencia en perjuicio de los pobres y marginados.

No puede ser de otra manera pues precisamente el acaparamiento de grandes extensiones de tierra en unas cuantas manos motivó, entre otras causas, el surgimiento del movimiento revolucionario de 1910 y posteriormente el reparto de esas

extensiones entre miles y miles de mexicanos cuyas esperanzas volvieron a nacer con esa decisión.

Plasmado en el texto constitucional de 1917, el combate al latifundio es un objetivo permanente en el propósito de conseguir justicia social, oportunidad de vida digna y productiva para muchos campesinos, un patrimonio para ellos y sus familias, una oportunidad de desarrollo para el País y una seguridad alimentaria para nuestro pueblo.

Durante todos estos años posteriores a la Revolución, en mayor o menor medida se vino realizando un reparto agrario de manera constante, afectando así muchos latifundios y creando nuevos ejidos, hasta llegar a una etapa en la que el reparto, entendido como entrega masiva de tierras, culminó.

Existe numerosa bibliografía destinada a estudiar la historia del combate al latifundismo y diversas opiniones y puntos de vista respecto de las acciones que en materia de reparto agrario los mandatarios mexicanos realizaron, por lo que me gustaría tan sólo referirme al tratamiento que las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional dan a este tema.

Así, la fracción XV de manera categórica señala que en nuestro País están prohibidos los latifundios, y establece las características precisas de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, figura jurídica que integra con la propiedad ejidal y con la comunal, las tres formas de tenencia de la tierra rural en nuestro País.

Conviene en mi opinión recordar claramente lo que debe entenderse por latifundio, y al respecto los diccionarios precisan que se trata de una finca rústica de gran extensión, y si bien la Constitución expresamente no lo determina, podemos considerar que, si esta fracción XV con toda claridad establece, como ya señalamos, las características y límites de la pequeña propiedad,

entonces cualquier excedencia al respecto podría constituir un latifundio aún cuando no se tratara de una finca rústica de gran extensión, es decir de varios miles de hectáreas, por ejemplo, de terrenos húmedos de primera calidad.

Entiendo así que es esto precisamente lo que en nuestro País constituye un latifundio; que es esto lo que nuestra Carta fundamental prohíbe terminantemente.

Ahora bien, la fracción XVII faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, para expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV (referida a la propiedad de terrenos rústicos por parte de sociedades mercantiles) y XV del mismo artículo 27.

Enseguida esta disposición obliga también a fraccionar y enajenar dentro de un año contado a partir de la notificación que se haga al propietario, y advierte que de no procederse así la venta deberá hacerse mediante almoneda pública.

De estas disposiciones surge una preocupación que trataré de explicar:

Si bien las acciones agrarias de creación de nuevos centros de población, dotación y ampliación de tierras han desaparecido de nuestro ámbito jurídico, ello no implica que no haya solicitudes de tierras. Igualmente, si durante muchos años fueron repartiéndose diversos latifundios, ello no significa que no existan otros; sin embargo, también la figura jurídica de la afectación de tierras desapareció con la reforma constitucional de 1992.

Entonces, parece darse, si no una contradicción entre la prohibición categórica en relación a la existencia de latifundios y

la venta de excedencias respecto de la pequeña propiedad, sí una incongruencia, pues tal vez lo que debería proceder es una afectación de dichos excedentes en beneficio de solicitantes, en lugar de la venta a cargo de los propietarios, pues estos, sobre ser latifundistas, todavía tendrían la ventaja que pudieran obtener por la venta, cuando no simular esta para que la excedencia continúe en sus manos.

En resumen diríamos que, efectivamente, el reparto masivo de tierras ha concluido, pero existe la posibilidad de localizar excedencias, en cuyo caso propondríamos la cancelación de la opción de venta de estas para proceder a su afectación en beneficio de campesinos sin tierra, reactivando así dicha figura jurídica de hondo contenido social.

## *2.- ABATIMIENTO DEL REZAGO AGRARIO*

Resulta incuestionable a nuestro entender que para lograr el avance en la consolidación de un estado de derecho en el agro deben ser totalmente integrados y resueltos aquellos expedientes que conforman el denominado rezago agrario, constituido este por los asuntos atendidos por la Secretaría de la Reforma Agraria relacionados con acciones de tierras colectivas o individuales, planteadas por los campesinos hasta 1992.

Es conveniente destacar el enorme esfuerzo realizado por esa dependencia al respecto en los últimos años, y el importante avance logrado hasta ahora.

Igualmente, reconocer la voluntad y decisión existente entre las diversas autoridades e instancias para conseguir tan trascendental objetivo, que irá permitiendo sin duda despejar el camino para terminar de una vez por todas con muy diversos y agudos

conflictos para dar paso a la armonía y a la paz, indispensables en el afán de llevar desarrollo al agro.

Se ha querido distinguir, a mi juicio correctamente, entre rezago agrario administrativo, bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, y rezago agrario jurisdiccional a cargo de los tribunales agrarios. Aquél, constituido por los expedientes que se encuentran pendientes de integrar, o de ejecutar las resoluciones respectivas, y éste formado por los asuntos turnados a los tribunales agrarios por la Secretaría de la Reforma Agraria para su resolución definitiva, en los términos del artículo tercero transitorio del artículo 27 constitucional. Es conveniente precisar de cualquier forma que, en todo caso, podría interponerse el juicio de amparo frente a tales resoluciones, lo que implicaría la consecución del procedimiento correspondiente, y entonces ¿podría considerarse como concluido el rezago agrario en relación a aquellos asuntos que se encuentren "*sub judice*" en amparo, o aquellos otros en los que la ejecutoria dictada por el tribunal colegiado ordene la reposición del procedimiento o una nueva resolución?

Por otro lado, es necesario destacar que esta tarea también depende de los sujetos agrarios, pues en la integración debida de los expedientes aludidos necesariamente tienen que efectuarse determinadas diligencias de carácter técnico y jurídico que sólo pueden desahogarse en los terrenos objeto de estudio, y estos trabajos no siempre pueden llevarse a cabo en la forma y fechas previstas ni en las condiciones ideales que en teoría se construyen.

Sucede también que los órganos jurisdiccionales, ante la necesidad imperiosa de conocer mejor los hechos, la realidad, la verdad, pueden decretar medidas para mejor proveer que por su naturaleza y características demoren el dictado de una sentencia, lo que provocaría la dilación en el abatimiento del rezago agrario. Sin embargo, pienso que no es conveniente proceder con ligereza,

que no es lo mismo que con agilidad, en el afán, noble y justo de culminar esta tarea, pues si en efecto lo que queremos es "*resolver definitivamente*" los asuntos agrarios, debe procederse a ello con cuidado, disciplina y honestidad, tomando el tiempo necesario para hacerlo así; no más pero tampoco menos.

### 3.- CONSOLIDACION DEL PROCEDE

Otro de los proyectos más importantes que conlleva la reforma al artículo 27 constitucional está significado en la certificación de los derechos ejidales en alrededor de 30 mil ejidos y comunidades.

Ello contribuirá sustancialmente a dotar de seguridad jurídica suficiente a la propiedad social, y consecuentemente de tranquilidad, paz y armonía a los hombres y mujeres del campo.

Dicho programa, bajo la responsabilidad directa de la Procuraduría Agraria, persigue fundamentalmente que cada núcleo de población y cada individuo tengan certidumbre sobre su tierra en el menor tiempo posible, mediante la expedición de certificados que consagren sus derechos.

Este trabajo consiste en la medición de todos los ejidos y comunidades, tanto su perímetro como las áreas que los componen: tierras comunes, zonas urbanas y parcelas. Así, se procura que cada núcleo y cada comunero o ejidatario cuente con un certificado definitivo de sus derechos agrarios y con el título de propiedad del solar en que viven.

Intervienen también en este programa la Secretaría de la Reforma Agraria, el I.N.E.G.I. y el Registro Agrario Nacional, cuyas actividades resultan igualmente sustanciales. Sin embargo, una vez más debe destacarse que el éxito de semejante tarea no se

logrará plenamente sin la participación voluntaria y organizada de ejidatarios y comuneros, pues el mecanismo y procedimiento está planteado de tal manera que mediante asamblea se acepte la incorporación al programa, precisando quiénes son titulares de derechos y se realice la asignación definitiva de los mismos. Consecuentemente, es indispensable que los conflictos internos de las comunidades o aquellos otros que existen entre un núcleo y otro estén resueltos para que puedan acceder a dicho proyecto y ello requiere indudablemente de tiempo y de una profunda, cuidadosa y paciente labor de conciliación de la Procuraduría Agraria, o en su caso de la solución de tales conflictos mediante sentencia a cargo de los Tribunales Agrarios. Así mismo, será necesario que quienes se encuentran enfrentando controversias de esta naturaleza pongan todo lo que esté a su alcance y sobre todo voluntad para resolverlas.

Lo anterior claramente define que, para concluir el programa exitosamente, será igualmente indispensable abatir en su totalidad el rezago agrario.

El esfuerzo realizado por las instituciones involucradas arroja resultados alentadores. En todas las entidades federativas se ha trabajado con empeño, con perseverancia y por ello quisiera dejar plasmado aquí mi reconocimiento, modesto pero sincero, no solamente a esas dependencias federales, sino fundamentalmente a quienes las integran y representan.

#### *4.- RESPETO A TODAS LAS FORMAS DE PROPIEDAD*

Como hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, sólo la seguridad de las personas en su propia integridad y en su patrimonio permitirá que, no sin esfuerzo, el desarrollo justo y generalizado se logre y se mantenga, y de entre todos esos

aspectos relacionados con la seguridad, destaca el de la tenencia y propiedad de la tierra.

Uno de los objetivos torales de la reforma constitucional que analizamos es precisamente el de llegar a concretar esta seguridad de la que mucho se ha hablado durante años, pero que evidentemente no se ha conseguido de manera plena. De hecho para encontrar alguna o algunas explicaciones a esta falta de seguridad, no como ejercicio superficial o tendencioso, sino para tratar de entender el fenómeno y encauzar debidamente las acciones destinadas a superarlo, tendríamos en mi opinión que considerar nuevamente a la situación prevaleciente en el campo mexicano durante la etapa porfirista, a la lucha revolucionaria de 1910, a las conquistas sociales agrarias plasmadas en la Constitución de 1917, el reparto agrario y las consecuencias que este trajo consigo, y a la forma en que los gobiernos de la República vinieron abordando el problema agrario de México, pues ignorar todos estos hechos nos impediría a quienes de una forma u otra estamos participando, así sea de manera tan modesta, en este esfuerzo institucional y social destinado a concretar esa seguridad jurídica, tomar nuestras decisiones en el mejor sentido posible.

Así, combatida mediante la lucha armada aquella injusticia y marginación, y teniendo estas como principalísimo motivo la concentración de la tierra en unas cuantas manos como resultado de despojos, abusos y atropellos cometidos en contra de los dueños verdaderos y originales de esas tierras, resultaba consecuencia lógica que al vencer la Revolución se decretara constitucionalmente la nulidad de todas aquellas operaciones que con apariencia de legales habían permitido esos latifundios, y se promulgara la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, determinando así las características y usos de la propiedad rural, se especificara la extensión máxima de la pequeña propiedad y se procediera al reparto de todas aquellas tierras que excedieran esa superficie.

Es indudable a mi juicio que ahora, en 1997, la Constitución mexicana sigue siendo el marco jurídico fundamental, suficiente y adecuado para que el esfuerzo de pueblo y gobierno rinda beneficios para todos. Entonces, en lo que ve a la referencia jurídica relativa a la tenencia de la tierra y a las diversas formas de propiedad, todo está perfectamente claro y bajo ese esquema es factible alcanzar y mantener el bienestar y el desarrollo del sector rural.

Ahora bien, el Estado garantiza, y debe seguir siendo así, el respeto a estas formas de propiedad. Esa seguridad se concreta básicamente en sentido jurídico y material; aquella mediante la existencia de documentos y títulos de propiedad reconocidos por el régimen jurídico mexicano, expedidos por las autoridades constitucionales facultadas para ello, así como por la creación de instituciones plenamente jurisdiccionales en las que se ventilen controversias de esta naturaleza en un marco legal definido, mediante procedimientos y reglas transparentes y equitativas, y esta, la seguridad material, a cargo de instituciones de seguridad pública plenamente confiables, integradas y dirigidas por personal profesionalmente preparado y capacitado cuyos salarios correspondan a las características de una labor como esa y al elevado riesgo que confronta.

Al respecto falta mucho por hacer, obviamente, pero también es cierto que se ha avanzado notablemente, y aún cuando estos son temas frecuentemente politizados, la objetividad tanto en el análisis como en el trabajo mismo deben prevalecer si queremos ir hacia adelante con un proyecto definido, no exento de errores, pero con voluntad indeclinable de alcanzar la superación.

Debe destacarse en este contexto el hecho de que no obstante existir el marco jurídico, instituciones de gobierno adecuadas y reglas procedimentales equitativas, poco se logrará a fin de cuentas si la sociedad no participa también en la edificación de

esta estructura para el desarrollo, pero no bastaría que tan sólo esa participación se diera mediante la crítica, honrada y de buena fe, y ni siquiera sólo mediante el ejercicio de nuestros derechos constitucionales tanto individuales como sociales; se requiere un esfuerzo decidido, enérgico de gran contenido cívico y de gran conciencia social, para que entre todos impulsemos a la Nación en medio de este marco jurídico del que forma parte el sistema agrario que responde a nuestra realidad, determinada por factores históricos, geográficos y sociales insoslayables.

Se trata esencialmente de un gran proyecto nacional, por supuesto, del que el análisis de la problemática agraria y sus retos es tan sólo una parte que involucra aspectos sociológicos, históricos, deontológicos, geográficos, lingüísticos, y de otra índole, y es necesario tomar en cuenta al respecto que en esa diversidad que integra nuestro ser como pueblo, como Nación, encontramos muchas de las respuestas a nuestras carencias, a nuestro comportamiento, a nuestras luchas, a nuestras aspiraciones pues frecuentemente olvidamos lo principal, nuestras afinidades, que son muchas, para enfrascarnos en nuestras diferencias que no son pocas.

Así pues, si existe la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad como formas jurídicas de tenencia de la tierra, debemos todos procurar fórmulas de convivencia, de colaboración, de solidaridad que contribuyan a crear confianza, certidumbre, seguridad.

Basta de recelos entre pequeños propietarios e indígenas y ejidatarios; basta de recriminaciones y ofensas; basta de enfrentamientos. Nuestro País no está ya para estas escenas que retrasan el desarrollo. No nos atemos al pasado cuando podemos seguir construyendo entre todos un futuro mejor.

Hemos perdido y seguiremos perdiendo tiempo precioso en reyertas y pugnas que a nada conducen. Procuremos que el debate

sea propositivo, que nuestras controversias se resuelvan mediante las leyes, que ejerzamos nuestros derechos con verdadero sentido de responsabilidad para ensanchar nuestra democracia y cumplamos a cabalidad nuestras obligaciones ciudadanas.

Tanto vale la opinión de un mexicano del campo como de la ciudad. El mismo respeto y consideración merece un indígena, que un obrero, que un empresario, que un estudiante, que un servidor público.

Tenemos una hermosa Nación que cuidar y engrandecer. Es nuestro hogar común. Si lo perdiéramos, todos perderíamos. No lo olvidemos.

Indígenas, ejidatarios y pequeños propietarios pueden y deben no sólo convivir en términos de respeto y confianza mutua, sino inclusive para emprender juntos proyectos de desarrollo con los que todos salgan beneficiados.

Esa es la seguridad que debemos construir.

De qué serviría el que contáramos con un título de propiedad, sea ejidal, comunal o de pequeña propiedad, o con una sentencia dictada por los tribunales, si como mexicanos no estuviésemos dispuestos a respetar la ley y a vivir en un régimen de derecho. Tendría entonces el Estado que hacer cumplir las normas, aunque para ello se viera precisado a utilizar la fuerza pública y es ahí donde todo puede arriesgarse; es ahí en el filo de esa navaja por donde nadie quisiéramos transitar, pero de todos depende, a todos obligan las leyes, y si estas no nos gustan, o nos parecen injustas, entonces por la vía democrática, transparente y escrupulosa, modifiquémoslas. No hay otro camino, más que este; democracia y leyes para conquistar justicia y desarrollo.

Esa es la seguridad que debemos construir.

En un País como el nuestro la violencia no debe tener cabida, ni aún en los casos de más terrible injusticia o abuso de poder. Por ello debemos seguir construyendo instituciones suficientemente democráticas y preparando hombres y mujeres profesionales, incorruptibles, justos, más competentes, verdaderos patriotas sensibles a las necesidades de los más debiles, respetuosos de la ley, dispuestos a servir a los demas por conviccion.

Pero también, insisto, contar con una sociedad más responsable, más madura, más honrada, más preparada para participar, para informarse, para decidir, para criticar, para proponer.

Esa es la clase de seguridad que debemos construir.

Hemos avanzado, pero de todos depende.

### III.- DESARROLLO AGRARIO.

Dentro de este último tema quisiera analizar y proponer otros subtemas, que en mi modesta opinión resulta necesario agregar a este trabajo porque se refieren muy concretamente a la utilización de la tierra como palanca de desarrollo, y desde luego a todos aquellos a quienes directa o indirectamente interesa o preocupa la producción agropecuaria, silvícola y forestal.

En este sentido tendríamos que empezar por tratar de diferenciar los términos con los que frecuente e indistintamente se hace referencia a los asuntos del campo, agrarios, agropecuarios y rurales, considerando por mi parte que desde luego no significan lo mismo, pues en realidad los dos primeros abarcan cuestiones

distintas y el tercero contempla de manera genérica temas que aluden a aquellos, todo esto aún cuando las raíces etimológicas indiquen similitud entre tales conceptos.

Creo que el intentar esta clasificación no es un ejercicio ocioso sino conveniente para desahogar este tema y sobre todo, porque creo que los problemas y retos que el campo plantea se han vuelto tan diversos que si los identificamos y definimos mediante clasificaciones como esta, quizás resulte menos difícil la estructuración de programas y acciones destinadas a resolverlos.

Estos tres conceptos por supuesto están íntimamente vinculados entre sí y tienen como común denominador a la tierra, considerada desde el punto de vista de la tenencia y propiedad de la misma, producción con todos sus factores, organización y sociedad en torno de aquélla.

Así el término "*agrario*" alude fundamentalmente al régimen jurídico de propiedad, tenencia de la tierra y todos aquellos temas o asuntos que se deriven de ello, así como a los sujetos o personas contempladas por él, y a las autoridades y órganos encargados de aplicarlo.

Consecuentemente hablar de un "*desarrollo agrario*" implica a mi juicio, referirnos necesariamente a la evolución de la reforma agraria en nuestro País, fundamentalmente a la formación sistemática del derecho y de las instituciones agrarias. En este sentido creo que la reforma constitucional de 1992 al artículo 27, representa un verdadero parteaguas que sin duda significa un avance muy importante en la evolución y desarrollo de la cuestión agraria. Debe decirse, sin embargo, que no podemos esperar que los conflictos, problemas, regularizaciones y demás asuntos "*agrarios*" sean resueltos de inmediato o en un plazo determinado todos ellos.

La definición de la propiedad en el campo tendrá lugar paulatina pero firme y decididamente.

El "*desarrollo agrario*" a partir de 1992 ha venido dándose con más claridad, con más agilidad, con más justicia. Ha tenido un impulso notable, y seguramente no pasarán muchos años para que veamos perfectamente definida esta cuestión, y a los hombres y mujeres del campo acostumbrándose a resolver sus disputas por la tierra ante autoridades jurisdiccionales y a que exista plena seguridad sobre su propiedad.

El "*desarrollo agrario*" debe también incluir el cambio de mentalidad que necesariamente ha de darse entre los campesinos. Insistiremos en esto. Sólo el respeto a la ley, la convicción plena de ello entre gobernantes y gobernados puede dar paso al desarrollo.

Entendemos que en el sector agrario es donde probablemente tardará más en consolidarse el cambio, pero si tomamos en cuenta la experiencia obtenida en estos años veremos que poco a poco se está logrando superar la desconfianza y el recelo, pero habrá que persistir.

Consecuentemente se encuentran sentadas las bases de un desarrollo agrario pleno y permanente que habrá de irse consolidando con la participación activa de los sectores y entidades involucradas.

Como aspectos esenciales y concretos de este desarrollo mencionaría los siguientes:

- A).- Promulgación de la nueva Ley Agraria en 1992
- B).- Creación de Tribunales Agrarios como instituciones plenamente jurisdiccionales para resolver las disputas por la tenencia de la tierra.
- C).- Modificación del derecho agrario.

- D).- Creacion de un organo de procuración de justicia agraria en que se provea de asesoría jurídica gratuita a los campesinos.
- E).- Seguridad y definición en la tenencia de la tierra
- F).- Vigencia de las tres formas de propiedad.
- G).- Combate al rezago agrario por parte tanto de la Secretaría de la Reforma Agraria, como de los Tribunales Agrarios.
- H).- Instauración del PROCEDE.

Ahora bien, resulta necesario recordar incesantemente la existencia de figuras que materialmente pueden entorpecer el desarrollo agrario: el latifundio y el minifundio.

Respecto del primero, ya señalamos que categóricamente la norma fundamental en el artículo 27 fracción XV prohíbe su existencia, pero no establece ni ella ni ninguna otra ley el mecanismo que se empleara para combatirlo, pues aunque se hace referencia (fracción XVII), a la "*excedencia*" de la pequeña propiedad y a la forma como sus propietarios deberán proceder a regularizarla, a través de una venta, para lo cual la ley les concede un término de un año, o de lo contrario "*la venta deberá hacerse mediante pública almoneda*", esto creo que no representa precisamente un coto al latifundio o un combate al mismo.

Por lo tanto, si estas "*excedencias*" en lugar de ser objeto de venta lo fuesen de afectación para que el Estado recupere la facultad de disponer de ellas a fin de satisfacer necesidades de tipo social, se estaría combatiendo efectivamente al latifundio, al acaparamiento, y se contaría con un patrimonio importante bien sea para entregarlo a comunidades necesitadas de tierras, dispuestos a trabajarlas y no a especular con ellas, o bien para utilizarlas como mejor convenga a los intereses de la Nación, es decir, edificación de hospitales y clínicas, escuelas, viviendas;

construcción de carreteras, centros de investigación científica y agropecuaria, unidades deportivas; de fomento al arte y a la cultura, etcétera.

En lo que ve al minifundio, resulta igualmente necesario procurar opciones para el desarrollo de los campesinos y de sus familias, distintas a las representadas por el fraccionamiento de las unidades parcelarias para ser poseídas y trabajadas individualmente. Resulta urgente e indispensable efectuar una profunda labor de concientización entre los ejidatarios y comuneros para que abandonen la idea del reparto agrario como fórmula para resolver sus necesidades socioeconómicas, pues de hecho el reparto ha concluido, y aún cuando las "*excedencias*" de las que ya hablamos fuesen utilizadas para dotar a solicitantes, resultarían obviamente insuficientes para satisfacer de ese modo aquellas necesidades.

Así, la nueva Ley Agraria propone alternativas viables: creación de sociedades entre ejidatarios, entre estos y comunidades indígenas, entre estos y pequeños propietarios, entre campesinos e inversionistas privados, todo ello con objeto de establecer desarrollos agroindustriales, forestales, pecuarios, pesqueros y silvícolas que constituyan un negocio exitoso y productivo no sólo para los socios, sino para todo el País. Ello permitiría por ejemplo la creación de fuentes de empleo en los ejidos, el establecimiento de reglas más claras y justas de comercialización y transportación de los productos, capacitación y profesionalización de los participantes, obtención de créditos oportunos y atractivos, y otros más.

Por supuesto, un proyecto tan ambicioso, tan diferente a lo que se había venido dando, necesita también de un cambio mental por parte de los involucrados. Esto ya lo hemos señalado como requisito esencial de toda la reforma.

Creo que estos, extremos de un mismo problema, deben ser resueltos para que el gran esfuerzo que se está realizando pueda rendir frutos. Hay pasos alentadores. La oposición a dichas alternativas, en muchos casos bien intencionada, ha ido encontrando que su postura no tiene razón de ser o que puede en las opciones que se presentan ver canalizadas sus preocupaciones, pero podemos llegar probablemente al acuerdo de que lo peor que podría suceder es alentar ideas irreales, elaborar proyectos en el aire, tolerar la mentira y la simulación, permitir que supuestos líderes lleven a quienes confían en ellos hacia posibilidades y destinos inexistentes, conduciéndolos incluso a la comisión de ilícitos o hasta el sacrificio de sus vidas en aras de la satisfacción de intereses muy distintos de los que dicen perseguir.

Por lo tanto la información, la capacitación y la organización del campesinado nacional, es indispensable; información respecto de sus derechos y obligaciones, respecto de instancias, instituciones, proyectos y posibilidades, y capacitación, instrucción y organización para actuar.

La indiferencia, el rechazo y la desconfianza son resultado de la falta de aquello en el agro nacional. Prueba de esto es que las comunidades donde sí existe organización y orientación hay desarrollo y bienestar, convivencia armónica y participativa.

Sí se puede, pero deben ser vencidos atavismos, vicios y resistencias. Sí se puede y por eso, ante un proyecto viable y cierto, debemos persistir en ello tenazmente.

### *1.- DESARROLLO AGROPECUARIO*

Como hemos tratado de explicar creo que el desarrollo agrario es requisito o condición para procurar el desarrollo agropecuario;

es decir, si este se refiere fundamentalmente a la producción y a la productividad en el campo, la seguridad en la tenencia de la tierra resulta, obviamente, indispensable para que toda actividad a ello destinada realmente se dé.

Entonces, la producción y productividad en el campo como factores generadores de bienestar individual y colectivo, deben pasar por diferentes etapas y reunir diversas condiciones, a saber:

- A).- Definición y seguridad en la tenencia de la tierra.
- B).- Capacitación y organización de los sujetos agrarios
- C).- Establecimiento de sociedades rurales.
- D).- El Estado como regulador de la actividad agropecuaria.

El primero de estos rubros ha sido expuesto ya ampliamente en líneas anteriores.

Respecto del segundo diríamos que, por lo ve a la capacitación, debe esta incluir desde la enseñanza básica, combatir el analfabetismo, proporcionar conocimiento de climas, suelos, ciclos, recursos acuíferos, variedad de especies agrícolas, pecuarias, silvícolas y forestales, hasta técnicas para el mejoramiento genético de semillas, fertilizantes y abonos; capacitación también para constituirse en sujetos de crédito responsables, que sepan administrar oportuna y eficientemente el recurso; para participar del seguro agrícola y ganadero de tal manera que se aproveche al máximo el trabajo y la tierra a fin de que en caso de siniestro sea cubierto el daño y únicamente el daño; para crear y participar en sociedades rurales en condiciones equitativas y justas para todos sus integrantes; para que puedan ventilar sus controversias por la vía del derecho y ante las autoridades competentes; capacitación para procurar mejores fórmulas de comercialización con objeto de eliminar el nocivo y pernicioso intermediarismo y alcanzar niveles y calidad de exportación, integrando el producto directamente a los mercados

internacionales. En este sentido, no debe olvidarse el fomento y apoyo a la actividad artística y artesanal que caracteriza orgullosamente a nuestros campesinos.

Ojalá que pudieran fundarse no sólo escuelas técnicas agropecuarias, sino sobre todo más instituciones de educación superior, de nivel universitario inclusive, destinadas a la formación de profesionales en estas materias; instituciones tales como la de Chapingo o de Antonio Narro en Coahuila debieran proliferar por todo el País. Al respecto conviene destacar lo señalado por el licenciado Luis O. Porte Petit Moreno, cuando afirma *"el tema del campo es vital para el desarrollo equilibrado de la Nación; en consecuencia, los centros de enseñanza deben reforzar sus planes de estudio para que los hombres del campo desde temprana edad, aprendan a conocer el medio, aprovechar optimamente sus recursos y enriquecerlo. En consecuencia es necesario promover una nueva cultura hacia el campo mexicano sin olvidar nuestras raíces, tradiciones, historia, anhelos y metas para responder a los nuevos retos de nuestro crecimiento, brindando mayores oportunidades y apoyando las actividades productivas, sin descuidar el equilibrio y la riqueza ecológica de la Nación. Esta es una tarea que, consideramos, debe ser compartida por las universidades, institutos tecnológicos y por la sociedad mexicana"*

En lo que ve a la organización, si bien existen diversas agrupaciones de hombres y mujeres del campo, estas se encuentran orientadas más hacia fines políticos, respetables y oportunos en mi concepto, y aún cuando en sus estatutos y reglamentos se hace referencia al trabajo para la producción, quizá debiera impulsarse más esta cuestión, tan importante como aquella.

Consecuentemente debieran esas organizaciones aprovechar toda su experiencia y estructura para incrementar su esfuerzo hacia la capacitación de sus integrantes en torno de este objetivo y alentarlos para aumentar su productividad y potencialidad.

Ahora bien, el ejido es en sí mismo ejemplo de organización y aún cuando más de alguno de sus críticos tienen argumentos para combatirlo, debe decirse que la teoría que lo imaginó y lo creó indica que es viable como unidad de producción suficiente para el desarrollo de quienes lo integran y para el País; que puede perfectamente traducirse en palanca de bienestar y desarrollo siempre que sea estructurado y operado democrática y eficientemente; que hay ejemplos en diferentes regiones del País tanto de ejidos como de comunidades que nos llevan a reiterar lo positivo y fecundo de una organización como esta, pero será necesario también reconocer que cuando no ha funcionado debe atribuirse a factores tales como autoritarismo, corrupción, analfabetismo y otros, que deben ser combatidos con energía y firmeza.

Más adelante abordaré el tema vinculado con la democracia como forma de vida entre ejidatarios y comuneros y en él aludiré nuevamente a la organización como elemento clave en el desarrollo agropecuario.

Por lo que ve al establecimiento de sociedades rurales, es sin duda una fórmula poco explorada en nuestro País para aumentar producción y productividad. Ciertamente habría que tomar en cuenta la realidad vigente en el campo mexicano y por ello no esperar que de manera mágica ni inmediata tal proyecto se generalice y se instituya como *modus operandi*, pero creo que puede representar una opción atractiva siempre que al efecto sean tomadas en cuenta las costumbres y tradiciones existentes entre los hombres y mujeres del campo, particularmente en nuestras comunidades indígenas, pues si alguna sociedad de esta naturaleza ha de prosperar no será, por supuesto, ignorando estos aspectos sino incorporándolos a la estructura jurídica y administrativa de dichas sociedades.

Debe decirse así mismo que no sería posible imaginar, evidentemente, una organización agraria para la producción sin la presencia del Estado como uno de los factores más importantes en dicho proceso. Por lo tanto, aunque el agro ha sido considerado dentro de los temas del libre comercio, y porque muchos han reconocido y hasta exigido que sean únicamente las reglas del mercado las que rijan esta actividad, se hace necesario una vez más recordar la realidad imperante en el campo mexicano, así como a nuestro régimen jurídico que contempla a la justicia social como uno de sus elementos y objetivos sustanciales. No es posible admitir que en un País en el que imperan tantas desigualdades aceptemos las tesis del libre comercio simplemente porque en otros lugares parecen dar resultado, ni como fórmula mágica y exclusiva que resolverá todos los problemas.

Es cierto. Durante años el Estado vino acumulando funciones y atribuciones que acabaron por abrumarlo. Reconocido así ha optado por derivar en favor de la sociedad y de sus integrantes una serie de tareas y responsabilidades de gran importancia, reservándose aquellas que por su naturaleza demandan su presencia, consideradas de carácter estratégico por nuestra propia Carta Fundamental.

En el caso que nos ocupa, la intervención del Estado en el fomento de la organización campesina para la producción representa una necesidad social, además de que, en mi opinión, forma parte incluso de sus obligaciones constitucionales para lograr el abasto nacional de alimentos, su comercialización y distribución y la regulación de precios y tarifas en condiciones justas y equitativas. Es decir, la organización campesina forma parte vital de ese proceso productivo en el cual el Estado tiene una responsabilidad sustancial.

Así, la Secretaría de la Reforma Agraria, probablemente a través de la Procuraduría Agraria, y la Secretaría de Agricultura,

Ganadería y Desarrollo Rural, han jugado y juegan en este contexto un papel de la mayor trascendencia, con la participación igualmente de aquellas otras instituciones identificadas con el campo, pero de modo especial las que estudian y fomentan el conocimiento de la idiosincrasia de los campesinos. No ignoramos, por supuesto, la importante participación que en este esfuerzo han tenido los gobiernos estatales y municipales, pero la organización de los campesinos como parte crucial del ciclo de producción y desarrollo agropecuario tiene que pasar a formar parte de sus prioridades en la amplísima agenda de trabajo que contemplan.

### *Desarrollo Rural*

A nuestro entender, el término "*rural*", como ya se señaló, podría ser el más genérico de los tres que se analizan y creo que alude o incluye a los demás. Consecuentemente hablar de desarrollo rural significa referirnos a todo aquello que tenga que ver con los temas agrarios y con los agropecuarios, es decir, al desarrollo del campo en general. Creo, por ello, que no se hace necesario abundar más sobre este particular, salvo precisar que no me he referido a aspectos técnicos de la producción, es decir, climas, calidad de tierras, insumos, fertilizantes, créditos, etcétera, no sólo porque no son materias de mi conocimiento, sino también porque mexicanos de gran experiencia al respecto han plasmado en diversas publicaciones sus opiniones y recomendaciones con profundidad y detalle, todo esto además de que, como es evidente, cada uno de los temas incluidos en este escrito, exigirla para su análisis minucioso abordarlo probablemente en forma exclusiva, pero han sido considerados ahora únicamente dentro del contexto que dio lugar, en mi opinión a las reformas constitucionales que he venido comentando, es decir, cada tema

como parte de un todo constituido por el problema rural y la forma de resolverlo.

## 2. EL EJIDO Y LA COMUNIDAD COMO ESPACIOS DEMOCRÁTICOS

Creo que la sociedad no puede realizar sus objetivos sino en el marco de una democracia plena, tangible y permanente en la que sus integrantes puedan expresarse y desarrollarse con libertad, conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, asumiendo su responsabilidad en la tarea de construir entre todos una Nación, pues se engaña quien crea que esta es sólo responsabilidad del gobierno, de los partidos políticos o de un determinado sector de la población. Así, afirmamos que México hoy día se encuentra en una etapa crucial de su destino como Nación; que ha cambiado y lo sigue haciendo cada día; que hasta hace muy poco funcionaron reglas y procedimientos ideados y practicados durante décadas, que permitieron el crecimiento del País y el desarrollo de la sociedad, no obstante los errores y abusos que algunos han cometido.

Es indudable que hoy día la transformación del País representa una necesidad y una exigencia que si no se estuviera atendiendo o si se hubiera aplazado había dado lugar a riesgos y dificultades enormes, y debe destacarse el que esta transformación, para continuar avanzado, únicamente puede seguir dándose en el marco de la ley y en medio de la democracia que sirve de cauce a la participación ciudadana. En este sentido, la Constitución General de la República representa genuina, decidida y ampliamente el mayor y más sólido instrumento para conseguirlo. De hecho, varias veces ha sido puesto a prueba y siempre ha surgido como el faro que nos indica el camino.

Existe también, evidentemente, una clara convicción en la mayoría de los mexicanos de que este, el de la democracia, el de la

ley, el de la libertad, el de la justicia, es el único camino por el que pueden ser canalizadas, atendidas y resueltas tanto la participación como las necesidades e inquietudes de nuestro pueblo.

Ahora bien, al hablar de democracia muchos compatriotas vuelven la mirada al extranjero y particularmente a los Estados Unidos, tratando de encontrar ejemplo, orientación, puntos de referencia para la aplicación aquí de doctrinas y procedimientos desde luego ajenos a nuestro modo de ser y de pensar; algunos incluso han caído en el absurdo de afirmar que México debería ser como tal ó cual país, ignorando así nuestra historia, nuestra geografía, y nuestros principios, demostrando una incapacidad total para proponer alternativas y soluciones realistas, viables para la superación nacional.

Debemos entonces ser muy cuidadosos a la hora de abordar el tema de la transformación de México y sobre todo al participar en esta. Debemos sí superarnos pero no a cualquier precio ni de cualquier modo. Debemos hacerlo con un sentido nacionalista y tomando en cuenta las desigualdades socio económicas existentes, observando lo que en el mundo sucede y aprovechando lo que nos sea útil sin olvidar los principios que dan sentido y perfil a la Nación.

Así la democracia en México debe también incluir a la sociedad rural organizada en torno de ejidos y comunidades indígenas, y es aquí precisamente donde la idiosincracia de hombres y mujeres del campo cobra singular importancia, pues lo que tradicional y universalmente caracteriza a la democracia, no siempre es así al interior de nuestras comunidades. Por ejemplo, en algunas de ellas sucede que las mujeres menores de 18 años o casadas no pueden votar y ni siquiera participar en los debates y decisiones de las asambleas, lo que evidentemente constituye una inaceptable marginación si se ha de obrar democráticamente.

Entonces enmarcar estas costumbres y tradiciones en la democracia e incorporar a indígenas y ejidatarios a ella es parte de la labor del Estado para la superación, respetando y alentando todo aquello que no lesione la dignidad de las personas, así como la participación responsable y decidida de todos en la búsqueda de alternativas para el progreso.

Es cierto, durante años los campesinos han sido objetos y no sujetos participativos de y en un proceso productivo, político y social que en muchos sentidos y por eso mismo les es ajeno. Esto tiene que cambiar y no cambiará sólo porque lo diga la Constitución, lo ordene el Presidente de la República o lo exijan las mayorías. Se logrará en la medida en que todos, gobernantes y gobernados, ricos y pobres, jóvenes y ancianos, mujeres y hombres, todos, nos decidamos a que las cosas cambien, y ese rubro, este tema relacionado con el ejercicio de la democracia en el ejido y en la comunidad no es la excepción.

Por otro lado, no podemos esperar que de la noche a la mañana nuestros campesinos reaccionen ante esa expectativa, ni mucho menos que quienes han medrado con la ignorancia y la marginación de aquellos acepten este cambio así nada más. De ahí que la información, la capacitación y el diálogo sean instrumentos irremplazables que los servidores públicos honrados, sensibles, talentosos y valientes debieran utilizar en una tarea de largo plazo que ha de realizarse con paciencia y profundo respeto hacia los sujetos agrarios, entendiéndolos como tales, dándoles su lugar, interesándose en su forma de vida, pero también dependerá de la voluntad, empeño y decisión que los hombres y mujeres campesinos tengan en este proyecto. Consecuentemente no sólo es responsabilidad de las autoridades agrarias y dependencias gubernamentales, sino también de ejidatarios y comuneros, de asambleas y comisariados el alcanzar tan grande objetivo.

La Ley Agraria en vigor define claramente quiénes son ejidatarios, cómo se integran y funcionan las asambleas y comisariados ejidales y comunales, cuáles son las responsabilidades y derechos de sus integrantes, especificando tales cuestiones mediante la elaboración del reglamento interno de cada ejido y comunidad.

El Estado debe garantizar el ejercicio de la democracia en el agro respetando y haciendo respetar el orden jurídico, particularmente de la legislación agraria, y en este sentido vigilar que en el campo se apliquen y consoliden principios elementales como el sufragio universal y secreto para la elección de comisariados, convocando debida y puntualmente a las asambleas, respetando la libre manifestación de las ideas y el debate propositivo, constructivo; acordando estas asambleas mayoritariamente sus decisiones sin imposiciones ni inducciones que aprovechan la ignorancia o buena fe de sus integrantes; aceptando los comisariados que su período sólo es de tres años y no más; promoviendo estos y alentando la capacitación de sus compañeros sin temor a la competencia y a la preparación; procurando el intercambio de experiencias e información entre ejidos y comunidades, no obstante la distancia y diferencias que existan entre ellas.

Por todo esto dijimos en otro capítulo que la teoría que imaginó y creó al ejido es realmente positiva y notable, pero la realidad nos hace pensar en que falta mucho por hacer, por transformar, y que quizá, como ha dicho un gran mexicano, debemos ir en pos de una quimera, y sí, debemos ir en pos de ella y así tal vez algún día la alcancemos. Al respecto soy también optimista porque creo que México vale cualquier esfuerzo, cualquier sacrificio, y porque los mexicanos con solidaridad y empeño podemos lograrlo.

Insistiría sin embargo, en que la democracia, para su ejercicio pleno y decidido, exige superar el analfabetismo de modo total

pues mientras subsista, aquellos que lo padecen no estarán en condiciones reales y verdaderas de participar en esta forma de vida. Por lo tanto, también aquí el gobierno y la sociedad tienen mucho por hacer, y es en el campo donde con más crudeza se patentiza tan dolorosa marginación. No obstante, paternalismo y lástima no son, por supuesto, estrategias o recursos que resolverán el problema. De hecho, esto dio lugar durante años al agravamiento de las limitaciones y carencias de ese sector. Por lo tanto dependencias educativas y agrarias, fundamentalmente la Secretaría de Educación Pública, Gobiernos Estatales y Procuraduría Agraria unirían sus esfuerzos para llevar a cabo programas de combate al analfabetismo en el agro y de capacitación e información sobre temas básicos vinculados con la democracia, con los derechos y obligaciones ciudadanas y con el contenido de la Constitución y de la Ley Agraria. Este esfuerzo se realizaría por medio de alfabetizadores que concurrirían a los ejidos y comunidades a fin de efectuar sesiones que incluyan no sólo a los titulares de derechos sino a sus familias, a avunculados y a todo hombre y mujer, niño o adulto que ahí se encuentre; aquí es donde debe empezar la democracia en el campo, por el conocimiento de las letras, de lo más elemental. Sin ello, no podemos pensar ni sostener que la democracia exista en todo el País ni se ejerza plena y conscientemente.

### *3.- ORGANIZACIÓN Y ASOCIACIÓN DE MINIFUNDIOS*

En capítulos anteriores hemos aludido al minifundio como un problema que incide en la falta de desarrollo, de productividad en el campo, que puede y debe superarse mediante la capacitación y la organización de los campesinos. Es decir, mediante la alfabetización y la capacitación superar desconfianzas y recelos, primero, para después conocer todas las posibilidades y beneficios de la asociación mediante la organización. Para ello es

imprescindible desterrar definitivamente la inseguridad en la tenencia de la tierra y las falsas expectativas que aún existen en relación al reparto agrario ya concluido.

El minifundio existe por una variedad de razones, entre ellas porque los campesinos suponen que así obtendrán seguridad y alimentos para su subsistencia y porque no se ha logrado convencerlos de que ello no es así creando alternativas que permitan su desarrollo. Es decir, muchos hombres y mujeres del campo siguen esperando que algún día, tarde o temprano, serán poseedores o propietarios de tierras deseando también que estas sean de calidad suficiente para su manutención. En algunos casos la falta de información, el aislamiento o incluso la manipulación de la información adquieren características de gravedad y todo esto es también consecuencia del analfabetismo.

Además ningún ser humano, y mucho menos los servidores públicos agrarios, podríamos contentarnos con saber que varios miles de campesinos viven, apenas, en condiciones de marginación tales que costará gran esfuerzo superar, ni podemos aceptar que la miseria sea característica en ellos. Por lo tanto crear y promover alternativas en forma abierta y sincera resulta un deber para nosotros, y estas deben tomar en cuenta las opiniones de los sujetos agrarios.

Así, el combate al minifundio únicamente se logrará convenciendo a los campesinos de esto y proponiéndoles la asociación como opción viable para su seguridad y para su desarrollo. Esta forma de sociedad debe considerar, entre otros factores, la extensión, ubicación, calidad y capacidad de las tierras.

Una vez integrada esta asociación debe ser apoyada con asesorías técnicas, capacitación, créditos y comercialización de productos agrícolas y en ello no sólo el Estado tiene

responsabilidad, sino toda la sociedad; igualmente estas agrupaciones de minifundistas podrían a su vez asociarse también con ejidos, con comunidades y con pequeños propietarios, bajo el mismo esquema. Habría que elegir aquellas regiones o zonas que por su condición socioeconómica y geográfica ofrezcan mayores posibilidades de desarrollo.

Como se ve, el éxito de esta alternativa depende no solamente de aspectos técnicos, financieros o climáticos inclusive, sino fundamentalmente de la sensibilización, información y culturización capaces de despertar en los minifundistas la voluntad y el interés suficiente para emprenderla.

#### 4.- *ESTRATEGIAS DE CAPACITACIÓN, EMPLEO PRODUCTIVO, INDUSTRIALIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y SERVICIOS.*

El grado de desarrollo existente entre las zonas urbanas y rurales de nuestro País contiene diferencias que en algunos casos resultan abismales. Es más, sólo quien ha conocido las carencias de algunos hombres y mujeres del campo puede comprender tan agudos contrastes; consecuentemente, para implementar y desarrollar programas estratégicos de capacitación y empleo, así como para obtener la industrialización del campo y la comercialización adecuada de los productos agropecuarios, es necesario apoyarse en las experiencias exitosas tanto nacionales como extranjeras que al respecto existen, tomando en cuenta en todo momento la manera de ser y de pensar del campesino mexicano en cada región del País y aprovechando la preparación de los profesionistas y técnicos egresados de nuestras instituciones. Sobre el particular, el Licenciado Luis O. Porte Petit Moreno afirma, *"Tenemos que vincular a los técnicos y a los profesionales con los productores agrícolas, ganaderos y forestales para transformar positivamente al campo mexicano. Hoy más que nunca, es*

*necesario formar especialistas con vocación de servicio y conciencia social en cuestiones del campo relacionados con todas las disciplinas científicas, para que su preparación técnica y humanística sea garantía de una actividad social útil y fructífera para el País".* Consecuentemente, se trata de combinar la teoría y la práctica para echar a andar tan ambicioso proyecto, desterrando el centralismo y el autoritarismo y alentando y respetando las ideas y participación de quienes tienen la experiencia, que son los mismos campesinos.

Debo remarcar el que estos proyectos se promuevan y realicen de manera regional, pues pretender que se establezcan programas nacionales parecería ilusorio, representaría una pérdida de tiempo, de recursos y de esfuerzo y, al fracasar, traería consigo la desesperación y frustración de muchos, lo que fatalmente desembocaría en la creencia de que tales proyectos son inviables, como algunos afirman respecto del ejido, cuando bien sabemos que no es así o cuando menos que resulta una verdad a medias.

Parece natural afirmar que recaiga en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural la coordinación de un programa como este, en el que participarían diversas dependencias e instituciones, tanto públicas como privadas, pero creo que en la estructura de dicha Secretaría debiera responsabilizarse a una sólo área de esta coordinación, de principio a fin, en la que concurrirían todas las demás instancias. Así por ejemplo en lo que ve a las estrategias para la organización y capacitación participarían también la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Desarrollo Social, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional Indigenista, las universidades y facultades vinculadas con el agro y desde luego los gobiernos de los Estados. Además, en las tareas relacionadas con la creación de empleos productivos tendrían que ver la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la del Trabajo y la SEMARNAP, y en lo que ve a la industrialización y comercialización del campo, la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial, e instituciones financieras y crediticias. De hecho, todas estas dependencias formarían parte permanentemente de dicha coordinación, misma que obviamente debe ser del más alto nivel para que pueda en verdad obtener resultados.

Sé bien que al mencionar estas ideas no estoy descubriendo nada nuevo ni propongo nada original, pero este no es mi propósito sino el de reiterar una y otra vez que lo importante es tener la voluntad de hacer las cosas y contar con una adecuada y eficaz organización para que veamos resultados, y esta voluntad, como lo he insistido, tiene que darse y mantenerse en todos, desde el Presidente de la República hasta el más humilde de los campesinos, y tal organización tiene que sustentarse en la honestidad y en la confianza mutua.

*a).- Capacitación:*

Unicamente mencionaré que cualquier proyecto de organización y capacitación en favor de los campesinos debe considerar al ejido y a la comunidad como los espacios en los que surgirán y se desarrollarán estas actividades, y desde luego en medio de democracia como condición insustituible para el éxito de las mismas. Tal capacitación incluiría tanto aquella destinada a conocer el manejo de nuevos implementos agrícolas, semillas mejoradas, fertilizantes, técnicas de cultivo, etcétera, como organización, sociedades y cooperativas rurales, obtención de créditos, aseguramiento de cosechas y ganado, características de variedades vegetales y animales, técnicas de cuidado, conservación y producción de áreas ecológicas, así como respecto del aprovechamiento de los recursos agropecuarios, forestales y marítimos. Sobre este último rubro, pesca y recursos marinos, es importante destacar los enormes litorales con que cuenta nuestro País, no aprovechados más que en mínima proporción.

Así mismo esta capacitación debe extenderse a las mujeres madres, hijas, hermanas y esposas, pues así tendría efecto multiplicador, de tal modo que en algunos años el conocimiento y preparación sean parte de la vida cotidiana en todo el campo de México.

Igualmente debe promoverse el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias entre ejidatarios y comuneros que con éxito se encuentran organizados, superando sus problemas y trabajando en paz y en armonía. Nada sería más ilustrativo y estimulante.

Finalmente expresaré mi más profunda convicción en el sentido de que ninguna capacitación estaría completa y, más aún, carecería de sentido, si no se encuentra sustentada en los más altos valores cívicos: el amor a México, la solidaridad entre los mexicanos, la atención a los más débiles, el fortalecimiento y defensa de la soberanía nacional, la observancia de la ley y la honradez como norma cotidiana de conducta. Esto es indispensable reafirmarlo una y otra vez.

*b).- Empleo Productivo, Industrialización, Comercialización y Servicios.*

Resulta indiscutible que las diversas crisis económicas y financieras que hemos enfrentado los últimos 25 años han afectado profundamente al campo. Podríamos entonces decir por ello y por las reformas constitucionales de 1992, que para obtener la superación del agro y mantener un ritmo de desarrollo de este sector deben contemplarse estrategias distintas, novedosas y modernas.

Así, el Estado continuaría como rector de las actividades económicas productivas, de comercialización, financiamiento y crediticias pero estas se abrirían a la participación directa del sector privado mediante inversiones y asociaciones que abarquen el ramo de prestación de servicios.

En los últimos años y particularmente a partir de 1994 un gran número de productores se han visto perjudicados por la situación financiera, esencialmente por la insuficiencia y encarecimiento de los créditos, de tal manera que han caído en una enorme cartera vencida y aún cuando el gobierno ha realizado esfuerzos importantes para apoyar a estos deudores, se hace necesario proponer alternativas y dictar medidas complementarias para la reactivación del agro. En este sentido, recientemente el Presidente de la República se refirió en Sinaloa a la Alianza para el campo, que señala estrategias como las que comentamos, tendientes a reactivar la producción para lograr la autosuficiencia alimentaria. En ella se anuncia lo siguiente: Un incremento de 17 mil millones de pesos para este esfuerzo más 56 millones por la vía de la banca de desarrollo y comercio, y la rehabilitación de 5 millones de hectáreas además de la adquisición de 663 mil cabezas de ganado para la reposición del hato; también el propósito de superar los records nacionales de producción de granos básicos y de azúcar, triplicar el programa de semillas mejoradas, asesorar y dar capacitación a los productores con 8 mil ingenieros agrónomos, incrementar el apoyo para compra de implementos agrícolas, impulsar la transferencia de tecnologías, duplicar la inversión en riego tecnificado, dar empleo temporal a 100 mil campesinos en zonas de extrema pobreza, intensificar programas especiales de combate a la pobreza: equipamiento rural, hule, oleoginosas, café, zonas indígenas; incrementar las exportaciones de carne, hortalizas, cítricos, aguacate y otros frutales, y elevar la producción de leche, pollo, huevo y cerdo.

Pero también el Presidente destacó de modo fundamental que debe garantizarse el que los programas destinados a este sector *"no estén ya más plagados de corrupción y abuso de poder"*. Esto es esencial y representa la clave para avanzar en dicho proyecto, porque es indispensable la voluntad de gobernantes y gobernados para conducirse con honradez, y por parte de los servidores públicos deben tener el más alto sentido de responsabilidad para manejar escrupulosamente los recursos que les han sido confiados y para actuar con respeto y consideración hacia quienes deben servir.

Resulta claro entonces, algo en lo que se ha insistido durante décadas: la reforma agraria mexicana, para que realmente lo sea de manera integral debe pasar ya al desarrollo del campo utilizando el reparto de tierras como parte de una estrategia que incluye diversas etapas. Reafirmamos que el reparto agrario no fue el fin esencial de la reforma agraria, sino un medio para conseguir elevar el nivel de vida de los campesinos.

Ahora es indispensable crear fuentes de trabajo permanentes y productivas en los centros rurales, tales como pequeñas industrias, granjas avícolas, desarrollar la apicultura y la piscicultura. También promover el establecimiento de medianas y grandes industrias agrícolas como molinos de trigo y arroz, plantas beneficiadoras y empacadoras y almacenes, así como forestales, aserraderos y procesadoras de la materia prima para la elaboración directa de productos derivados, de tal manera que el campesino no sólo siembre y espere la cosecha, sino que participe activamente en la transformación de los productos de la tierra. En este sentido, la asistencia técnica y económica, así como el apoyo social, son indispensables para lograrlo, como lo hemos venido remarcando, pues la voluntad de los hombres y mujeres del campo, con ser lo más importante, no resulta bastante.

La asistencia social la resumiríamos así: Educación y capacitación, dotación de servicios de salubridad, vivienda, seguridad social, introducción de agua potable en los poblados rurales, electrificación, etcétera, como verdaderos factores de progreso.

La asistencia técnica: organización, provisión de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, maquinaria adecuada y capacitación para su uso, con la presencia insustituible de técnicos y profesionales.

La asistencia económica: créditos oportunos, blandos, realistas para apoyar la creación de industrias rurales, recuperables a largo plazo con sistemas de garantía basados en la nueva legislación agraria; precios de garantía para los productos de la tierra fundamentados en la realidad y en la justicia, que se irían ajustando periódicamente tomando en cuenta estos mismos factores hasta llegar a un grado de desarrollo socioeconómico óptimo, hasta alcanzar plenamente la justicia social, hasta comprobar que los campesinos viven en condiciones de igualdad frente a los demás mexicanos.

Para lo anterior habría que tomar en cuenta también a la inversión privada en los términos a los que ya se hizo referencia en líneas anteriores.

Con base en estos apoyos y considerando tanto el marco jurídico como el esfuerzo de los productores, no es ilusorio afirmar que sí es posible lograr la industrialización del campo pues de hecho esto representa uno de los objetivos del proyecto, que sin embargo no estaría completo sin una adecuada estrategia de comercialización de los productos agropecuarios tanto recién cosechados como procesados, que beneficie con justicia el trabajo del hombre del campo, y esto se logrará de mejor forma si este obtiene directamente acceso al consumidor, quien obviamente

también resultaría beneficiado. Consecuentemente será necesario, insistimos, romper las cadenas de intermediarios existentes prácticamente en todo el País, capacitando y organizando a los productores, adquiriendo estos mediante la organización y asociación adecuadas bodegas y transportes en cantidades que les permitan ser autosuficientes, trabajando ellos mismos en los servicios relacionados con esta actividad. Si los campesinos integraran cooperativas de venta y consumo como lo proponía desde 1962 Don Javier Rojo Gómez siendo Secretario General de la C.N.C., seguramente podría eliminarse la presencia de los intermediarios. Igualmente recomendaba la integración de cooperativas de producción destinadas a crear un frente debidamente organizado tanto para mejorar aquella como para contribuir a abatir el intermediarismo. Quizá estas ideas, que no han perdido actualidad, serían complementadas con la creación de las asociaciones a que tantas veces hemos hecho referencia.

No cabe duda que la producción, la industrialización y la comercialización de la agricultura y de la ganadería, de los recursos forestales y marítimos, requiere de actividades complementarias para su consecución.

La industrialización de los productos agropecuarios, la explotación racional de los recursos naturales y el establecimiento de sociedades e industrias rurales, mantendrán al campesino en actividad productiva suficiente y eficiente, de tal manera que se constituya en factor de progreso y no distraiga energías mentales y físicas que pueden emplearse en bien del País y de la clase rural.

Ojalá que pueda llegar el día en que, sin asistencias, los campesinos sigan construyendo su porvenir, sin tantos sacrificios ni marginación. Que llegue el día en que sus posibilidades y desarrollo sean tan grandes como su dignidad y esfuerzo. Que llegue el día en que encuentren en México lo que se ven obligados a buscar en el extranjero. Que llegue el día en que ciertamente,

todos los mexicanos, en el campo o en la ciudad, tengan las mismas oportunidades. Que así sea debe ser motivo y razón de nuestra labor.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Agraria.
3. Ley Federal de la Reforma Agraria.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.
6. ROUAIX Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.
7. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El problema agrario de México.
8. GARCIA RAMIREZ, Sergio. La Tierra tema de México.
9. LOPEZ ROSADO, Diego. Problemas Políticos, Económicos y Sociales de México.
10. BENITEZ, Fernando. Los Indios de México.
11. BARTRA, Armando. Los Herederos de Zapata.
12. ROJO GOMEZ, Javier. Un hombre de este pueblo. Juan Manuel Menes Llaguno.

13. Revista de los Tribunales Agrarios (Num. 12).
14. Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria (Núms. 3 y 4).
15. Alianza para el campo. Periódico Excelsior 12 y 13 de febrero de 1997.
16. ALVAREZ, José Rogelio. Enciclopedia de México.
17. Enciclopedia Británica.

...



## LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

LIC. EUCARIO CRUZ REYES  
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO  
DEL DISTRITO 17, EN MORELIA, MICH.

**C**onsidero que para el análisis, la comprensión y la interpretación de las normas jurídicas agrarias se requiere un previo conocimiento sobre el desarrollo histórico del país, muy especialmente sobre la lucha por la tenencia de la tierra y la evolución de la legislación agraria, para comprender conceptos como **colonización, comunidad agraria, comunidad indígena, sobre lo que es el ejido, colonias agrícolas, ganaderas o agropecuarias, conceptos sobre explotación colectiva o individual, diferenciación respecto a propiedad, posesión, uso o usufructo de tierras, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, parcela, unidad de dotación, solar, capacidad en materia agraria, etc.** En lo particular estimo que el problema de la tenencia de la tierra en nuestro país, es la causa fundamental que promueve o retrasa nuestro desarrollo económico, social y político, pues no debemos olvidar que la lucha por la Independencia, la Guerra de Reforma y la Revolución de 1910 tienen realmente como origen fundamental el acaparamiento de las tierras en pocas manos en la Independencia, de los denominados españoles peninsulares; en la Reforma encontrabáse en poder del clero católico y en la Revolución, de los llamados terratenientes. Me atrevo a afirmar que la pérdida de Texas, California y demás territorio al pasar a poder de los Estados

Unidos, no sólo la motivó la actuación de un traidor como Antonio López de Santa Ana, sino igualmente por la equivocada política agraria en materia de colonización, que permitió el asentamiento indiscriminado de colonos extranjeros, principalmente en el Estado de Texas.

Este origen, incluso prehispánico, de la regulación ejidal y comunal subsiste en la actual Legislación Agraria, y los términos y conceptos agrarios a veces no se comprenden y menos se interpretan correctamente si se desconoce dicho origen, que es lo que le da características propias o especiales a los procedimientos agrarios, lo que ocasiona que no siempre se puedan encuadrar en la Legislación Civil actual; valga lo anterior como una referencia histórica.

Previo al estudio del proceso o procedimiento agrario me permito hacer algunas precisiones teóricas o doctrinales en relación a la diferencia entre proceso y procedimiento, para lo cual tengo a bien transcribir los conceptos sostenidos por Eduardo Pallares al señalar:

*"Y ha sido una vez más Carnelutti quien, adelantándose al reparo de que una distinción semejante pudiera reputarse bizantina, ha hecho ver que entre ambos conceptos media diferencia cuantitativa y cualitativa que se podía establecer considerando el proceso como continente y el procedimiento como contenido (Manuel de la Plaza incurre en un error de memoria, al hacer esta afirmación. La relación de continente a contenido la hace Carnelutti relacionando al litigio con el proceso. Dice que el juicio no es sino el litigio dentro del proceso. Véase el primer tomo de su "Sistema" donde demuestra esto con mucha claridad); explicándose así que una combinación de procedimiento*

*(los de primera y de segunda instancia por ejemplo) pudiera concurrir a constituir un solo proceso”.*

Finalmente el maestro Pallares concluye:

*“El proceso es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia, mientras que el procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función. Unas veces, en forma escrita, otras verbalmente, en la vía amplia dilatada, que se llama ordinaria o en la breve y expedita que tiene el nombre de sumaria; en ocasiones, el proceso se inicia mediante un embargo lo que tiene lugar en los juicios ejecutivos, y de esta manera el procedimiento cambia según las circunstancias y origina al proceso como un todo orgánico, pues aquél es la manera como se tramita este último”. (Eduardo Pallares, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S. A. México, 1965).*

Se hace necesario, también, por lo que más adelante se expondrá, precisar lo que es un proceso y un procedimiento administrativo, para lo cual transcribimos lo que se establece en el Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Invetigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. y Editorial Porrúa, S. A., México 1995:

*“En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. Finalmente, la función administrativa también se realiza a través de un*

*procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados”.*

*“Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal”.*

La necesidad de conocer los anteriores conceptos, deriva de que actualmente los tribunales agrarios, tanto el Tribunal Superior como los Unitarios Agrarios tienen una doble competencia, que se ha denominado transitoria o extraordinaria y ordinaria, las que más adelante analizaremos.

La doble competencia de los tribunales agrarios se origina en lo prescrito por los artículos transitorios del decreto de reforma al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que ordenan que los expedientes cuyo trámite se inició antes de las reformas de 1992, se desahogarán y resolverán conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria y otras leyes vigentes en esa época; por lo que siguen vigentes los procedimientos agrarios, así determinados por la legislación anterior, y al mismo tiempo las acciones o juicios promovidos directamente ante los tribunales agrarios se desahogan en términos de la Ley Agraria vigente. Motivo por el cual analizaremos primero las características y el desarrollo del

proceso agrario actual, conforme a la Ley Agraria, y en seguida la competencia transitoria y la ordinaria de los tribunales agrarios, para señalar cuáles son los procedimientos agrarios, de que en su competencia extraordinaria conocen dichos tribunales y qué acciones o juicios conocen dentro de su competencia ordinaria.

## EL PROCESO AGRARIO

El nuevo proceso agrario, o, en inobservancia de las diferencias doctrinales, el nuevo procedimiento agrario o juicio agrario, tiene las siguientes características que le señala la Ley Agraria vigente, consistentes en:

**A iniciativa de parte**, conforme a los artículos 170 y 181, lo que es contrario al procedimiento administrativo que se establecía en la Ley Federal de Reforma Agraria y el que podía ser iniciado de oficio por la autoridad agraria competente.

**Igualdad jurídica de las partes**, conforme a lo establecido en los artículos 179 y 186 último párrafo; característica que no es en detrimento de la suplencia de los planteamientos de derecho en favor de los núcleos de población ejidales o comunales o de los ejidatarios o comuneros como lo prescribe el artículo 164; sino que se refiere a que se debe procurar la igualdad de las partes en cuanto a la asesoría jurídica y a la admisión y desahogo de las pruebas y a que si alguna de las partes habla algún idioma que no sea el español, ésta cuente con traductores.

**Suplencia de los planteamientos de derecho**, como lo preceptúa el párrafo tercero del artículo 164, que se conserva sólo en cuanto al planteamiento legal, que pudiera ser deficiente en las promociones de los núcleos agrarios o de sus integrantes, y no

como suplencia en forma amplia como lo ordenaba la Ley Federal de Reforma Agraria.

**Conocimiento de la verdad**, como lo prescriben los artículos 186, 187 y 189, el Tribunal está obligado a agotar todos los medios para llegar al conocimiento de la verdad real o material de los hechos controvertidos, estableciéndose la posibilidad de la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia que sea conducente para el conocimiento de la verdad o de requerir documentos o pruebas a terceros o a dependencias que los tengan, o requiriendo a terceros para que declaren lo que les conste al respecto.

**Oralidad y expeditéz**, la oralidad como sistema de desahogo del procedimiento se establece con preferencia para que a la vez sea más expedito y oportuno, a fin de superar los vicios en que se había incurrido de que un procedimiento agrario tardara años y años en ser resuelto, tiempo que podría prolongarse por 20, 30 o más años; por lo que la Ley Agraria en sus artículos 179 último párrafo, 180 último párrafo, 185 fracciones I y III, 188 último párrafo, 192, 193 y 197 y 50 fracción III del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios establecen medidas para hacer más ágil el desahogo de las pruebas, y la emisión de la sentencia correspondiente, estableciendo incluso, en el artículo 192 que las cuestiones incidentales se resolverán conjuntamente con el principal a menos que por su naturaleza sea forzosa decidir las antes, o que se refieran a la ejecución de la sentencia, como podrían ser los incidentes de incompetencia o falta de personalidad; pero que en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento, sino que se decidirán de plano.

**Inmediación o inmediatez**, en materia agraria, por las características especiales que revisten los conflictos o controversias se requiere que el juzgador conozca y escuche en forma directa a

las partes, valore su seguridad, su sinceridad, su grado de cultura y su situación económica y social, para que en verdad pueda como dice el artículo 189 dictar una sentencia a verdad sabida, en conciencia y fundando y motivando las mismas, por lo que el último párrafo del artículo 185 de la Ley Agraria y 50 fracción I del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, establecen la obligación del Magistrado de presidir la audiencia con el propósito de dar cumplimiento a lo anteriormente citado.

**Publicidad**, como lo establece el artículo 194 las audiencias son públicas, excepto cuando a criterio del Tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar la violencia; lo que es consecuencia de ser un procedimiento en estricto derecho, pues en los procedimientos administrativos que desahogaba la Secretaría de la Reforma Agraria no se celebraban audiencias, y los actos y comparecencias eran exclusivamente entre las partes, y en la mayoría de las veces ni siquiera en presencia de ambas partes.

**Conciliación**, la conciliación ha sido siempre un medio de lograr la solución de los conflictos agrarios, evitando el empleo de tiempo y dinero a los campesinos, que son los que menos tienen, y sobre todo que dicho procedimiento no deja rencores y diferencias entre las partes al llegar a una sentencia que en la mayoría de los casos se ejecuta por voluntad de las mismas, por lo que la Ley Agraria impone como una obligación del Tribunal intentar la conciliación de las partes hasta antes de dictar sentencia, como lo prescribe el artículo 185 fracción VI, y 191 fracción I en cuanto a la ejecución de la sentencia y el 135 y 136 en cuanto a las facultades de la Procuraduría Agraria para llevar a convenios de conciliación a las partes en conflicto y solicitar al Tribunal Unitario Agrario las eleve a sentencia.

## DESARROLLO DEL PROCESO AGRARIO

El proceso o procedimiento agrario es único para todas las acciones agrarias que se ejerciten, o los conflictos, controversias o nulidades que se promuevan ante el tribunal unitario agrario, es decir, como lo establecen los artículos del 163 al 185 de la Ley Agraria, y en suplencia de los mismos conforme al artículo 167, se apoye en los artículos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Este proceso consta de las etapas de demanda y emplazamiento; audiencia, que es única, aunque por necesidades del desahogo de pruebas u otras circunstancias se suspenda y desahogue en diversas fechas, pero en la misma deben realizarse la contestación de la demanda, la reconvencción en su caso, contestación a la reconvencción, la conciliación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, interposición de alegatos y sentencia o resolución; en los términos que todos conocemos y que en obvio de repeticiones, como acostumbramos expresar, se tienen aquí reproducidas.

### COMPETENCIA TRANSITORIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

#### LOS PROCEDIMIENTOS

Conforme a la reforma en materia agraria al artículo 27 constitucional, a la Ley Agraria y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación correspondiente, el primero el 6 de enero de de mil novecientos noventa y dos y las dos segundas el 26 de febrero del mismo año, establecieron en sus artículos transitorios que para la substanciación de los expedientes que se encontraban en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales en los que no se

haya dictado resolución definitiva, se continuarían desahogando por la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y los Comisiones Agrarias Mixtas, de conformidad con las disposiciones legales que reglamentaban dichas cuestiones al momento de entrar en vigor las reformas citadas, y remitirían dichos expedientes, debidamente integrados, a los tribunales agrarios, para que dictaran sentencia en definitiva, una vez que estos entraran en funciones; y que los demás asuntos de naturaleza agraria que se encontraran en trámite o se presentaran a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser competencia de los tribunales agrarios se turnarán a los mismos una vez que entren en funciones; trayendo como consencuencia que la Ley Federal de Reforma Agraria y demás leyes relativas se sigan aplicando para resolver todos los asuntos agrarios que se encontraban en trámite, antes de la nueva legislación agraria de 1992, y que se han denominado *rezago agrario*.

En especial, el artículo 3 transitorio de las reformas al artículo 27 constitucional, 3 y 8 transitorios de la Ley Agraria, y 4 transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establecen la competencia del Tribunal Superior Agrario para conocer y resolver en definitiva sobre los asuntos que se encontraban en trámite en la Secretaría de la Reforma Agraria o en el Cuerpo Consultivo Agrario, en relación a los procedimientos de:

- 1.- Dotación de tierras, bosques y aguas,
- 2.- Ampliación de tierras, bosques y aguas,
- 3.- Creación de nuevos centros de población ejidal.

Los mismos dispositivos legales, señalan la competencia para conocer y resolver en definitiva a los Tribunales Unitarios Agrarios sobre asuntos de:

- 1.- Restitución de bienes comunales,
- 2.- Reconocimiento y titulación de bienes comunales,
- 3.- Sobre asuntos relativos a colonias agrícolas, ganaderas y agropecuarias,
- 4.- Suspensión y privación de derechos agrarios, controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas.

De igual manera los artículos 3 transitorios del Decreto de reformas del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria establecieron que los demás asuntos de naturaleza agraria que se encontraran en trámite y que correspondiera conocer a los tribunales agrarios se turnarían a éstos en el estado en que se encontraran, una vez que entraran en funciones; lo que trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito resolvieran que ya no eran competentes para conocer de diversos juicios relativos a la tenencia de la tierra ejidal o comunal como eran los juicios de inconformidad ante la Suprema Corte o juicios reivindicatorios ante los otros órganos jurisdiccionales y los remitieran a los tribunales agrarios para su conocimiento y resolución.

Por lo anterior, actualmente los tribunales agrarios al conocer y resolver sobre los asuntos antes descritos continúan aplicando la legislación agraria anterior, principalmente la Ley Federal de Reforma Agraria; y ante los mismos se desahogan los procedimientos administrativos correspondientes, de los que

anteriormente conocían las Comisiones Agrarias Mixtas, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, en donde sí se desahogaban procedimientos administrativos que, conforme a las consideraciones teóricas señaladas, eran procesos administrativos, porque se impartía justicia y se emitía una resolución, independientemente de las facultades administrativas, en sentido estricto, que tenían dichas dependencias.

A este respecto se aclara que en lo adjetivo o procesal, se aplica en lo que cabe o es procedente la Ley Agraria, sobre todo en cuanto a notificaciones, audiencias y admisión y desahogo de pruebas; pero en lo sustantivo se resuelve exclusivamente conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria y demás leyes aplicables, cuando se inició el procedimiento o acontecieron los hechos.

#### COMPETENCIA ORDINARIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. EL PROCESO AGRARIO.

Aunque la competencia de un órgano jurisdiccional se establece en su Ley Orgánica, es frecuente, como en el caso en estudio, que en otras leyes se encuentren diseminadas otras facultades; por tanto, señalaremos primero las facultades o competencia de los tribunales agrarios comprendidos en el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria y, finalmente, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Conforme al artículo 27 constitucional, éste señala en su párrafo noveno, fracción VII, que se establecerán los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros:

- 1.- Podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros,
2. Podrán otorgar el uso de sus tierras,
3. Tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población,
4. En el caso de tierras ejidales la asamblea ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela,
5. Demandar la restitución de tierras, bosques y aguas.

En la fracción VIII del mismo párrafo, conserva la declaratoria de nulidad de todos los actos, disposiciones y resoluciones agrarias, hechas desde el 10 de diciembre de mil ochocientos setenta y seis, que hayan tenido como consecuencia la ocupación o invasión ilegal de terrenos pertenecientes a los pueblos en general; y en la fracción IX señala la nulidad del reparto hecho entre los vecinos del núcleo de población en los que haya habido error o vicio y, finalmente, en la fracción XIX declara que son de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales.

La Ley Agraria establece en diversos artículos de la misma la competencia de los tribunales agrarios unitarios para conocer de asuntos no establecidos en la Ley Orgánica, como es el caso de los siguientes: Artículo 13, reconocimiento de avecindados; artículos 18 y 19, reconocimiento por sucesión de derechos ejidales y comunales; artículos 20 y 48, competencia para conocer asuntos de prescripción de derechos ejidales; artículo 61, de impugnación de las asambleas en relación a los artículos 56 y 57 de la misma; artículo 96, en relación a indemnización a los ejidatarios, por expropiación; artículos 135 y 136, en relación con el artículo 44 fracción V del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria,

para elevar a categorías de sentencia convenios de conciliación; artículo 160, cuarto párrafo, que le concede facultades cuando exista controversia respecto a las resoluciones que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria en relación a los terrenos baldíos y nacionales; artículo 165 sobre asuntos de jurisdicción voluntaria y 8 transitorio de la Ley Agraria y 7 transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de de mil novecientos noventa y seis, sobre asuntos de colonias agrícolas, ganaderas o agropecuarias.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 18, en sus catorce fracciones, establece los asuntos que son competencia de los tribunales unitarios agrarios, las que pueden concretarse en acciones agrarias de:

- ❖ Controversias por límites,
- ❖ Restitución de tierras, bosques y aguas,
- ❖ Reconocimiento del régimen ejidal,
- ❖ Nulidad: a) juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias, b) de las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional, c) De nulidades resultantes de actos y contratos que contravengan las leyes agrarias,
- ❖ Conflictos relacionados con la tenencia de la tierra,
- ❖ Controversias en materia agraria y relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales,
- ❖ Las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria,
- ❖ Los negocios de jurisdicción voluntaria,
- ❖ Las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales,
- ❖ La reversión en materia de expropiación,
- ❖ La ejecución de convenios a que se refiere a la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria y,

- ❖ Los demás asuntos que determinen las leyes.

Faltarían otros temas, muy importantes, en relación a las facultades de los tribunales agrarios y los procedimientos agrarios establecidos en la legislación actual; hoy sólo los enunciamos:

- A) El análisis e interpretación de la fracción XIX del párrafo noveno del artículo 27 constitucional, cuando establece que la impartición de la justicia agraria **tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad**, ¿quiere esto decir que los Tribunales Agrarios son competentes para conocer y resolver conflictos o controversias sobre la pequeña propiedad particular, rural, para garantizar su seguridad?.
- B) Interpretación del artículo 163 de la Ley Agraria, el que establece que son juicios agrarios los que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en dicha ley; como ésta legisla sobre la pequeña propiedad, sobre desarrollo y fomento agropecuarios, y sobre las sociedades propietarias de tierras agrícolas; ganaderas o forestales; ¿son competentes los tribunales agrarios para conocer de juicios en relación a dichas cuestiones?.
- C) Análisis de procedimiento del recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, conforme a los artículos 198 de la Ley Agraria y

- 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- D) Denuncia o queja contra miembros de los tribunales agrarios, en atención al artículo 8 fracción IX de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
  - E) Conflicto de competencia entre los tribunales agrarios, del establecimiento de jurisprudencia, de los impedimentos y excusas de los magistrados y de las excitativas de justicia, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
  - F) De la facultad de atracción del Tribunal Superior Agrario, artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
  - G) De la inspección de los Tribunales Agrarios y la itinerancia de los mismos, de acuerdo a lo establecido en los artículos del 38 al 45 y del 56 al 58 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

## BIBLIOGRAFÍA

1. *Legislación Agraria*. Editada por los Tribunales Agrarios, México, 1994.
2. *Marco Legal Agrario*. Editado por la Procuraduría Agraria, México 1997.
3. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-U.N.A.M. y Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
4. PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, S.A., México 1965.

## EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

LIC. ERNESTO JIMÉNEZ NAVARRETE  
DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

### 1. NATURALEZA JURÍDICA

**E**l artículo 27 de la Constitución Federal de 1917 marca el inicio del Derecho Agrario como una nueva disciplina jurídica de carácter social, destinada a reglamentar la tenencia, propiedad y reparto de tierras rurales.

Las recién creadas instituciones están destinadas desde su origen a liquidar los latifundios para fomentar la pequeña propiedad y crear ejidos y nuevos centros de población, y restituir a las comunidades las tierras que les correspondían, de las que hubieron sido injustamente despojadas.

Como es lógico suponer, los actos de gobierno encaminados al cumplimiento de esos fines se tradujeron, primero, en la afectación a los propietarios o poseedores de derecho civil para entregar o para restituir las tierras a los núcleos de población que las solicitaron; después, además de la consecuencia anterior, se dio el caso de que se afectaran los derechos agrarios colectivos de esos núcleos y los derechos agrarios individuales de sus

integrantes. Estos dos últimos supuestos son los que dieron origen al procedimiento tutelar que es motivo de nuestro estudio, conocido como "*Amparo en Materia Agraria*".

### 1.1 CONCEPTO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia numero 109 que se consulta en la página 219 Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en el año de 1985, ha definido el amparo agrario en los siguientes términos: "*... por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 constitucional*". Esta definición sigue vigente, con la única salvedad de que conforme al texto actual de la ley, la tutela jurídica de este procedimiento privilegiado comprende también a los "*aspirantes a ejidatarios o comuneros*" (artículo 212, fracción III), de la Ley de Amparo.

En la misma tesis se determina que "*... tiene el carácter de "materia agraria" cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que la legislación de la materia, es decir, el artículo 27 de la Constitución, el Código Agrario (actualmente Ley Agraria) y sus reglamentos, establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados (núcleos de población ejidales y comunales, ejidatarios, comuneros y aspirantes a ejidatarios o comuneros), ya sea que tales actos se emitan o realicen dentro de algún procedimiento agrario en que, por su propia naturaleza, necesariamente están vinculados con las cuestiones relativas al régimen jurídico agrario*

mencionado, o bien cuando, aun provenientes de cualesquiera otras autoridades, pudieran afectar algún derecho dentro del aludido régimen jurídico agrario”.

El análisis anterior efectuado desde el desarrollo histórico que dio como consecuencia el origen del Amparo Agrario y el concepto emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos da como resultado el concluir que la institución en estudio *es un juicio creado para proteger los derechos de los sujetos individuales o colectivos ya señalados, creando una tutela jurídica especial originada por la garantía social contenida en el artículo 27 de la Carta Magna y las diferentes razones de carácter material ocurridas durante su desarrollo histórico previamente analizado.*

## 1.2 ORIGEN DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

El amparo en materia agraria fue consecuencia de una revolución, en la que el principio básico fue llevar a cabo la repartición de las tierras en favor de quienes las trabajaban. Sin embargo, la institución del amparo, en vez de producir beneficios a la clase campesina, consolidó en muchas ocasiones las injusticias de que eran objeto, debido a la escasa participación de los campesinos en los amparos en los que eran emplazados como terceros perjudicados y, sobre todo, las deficiencias de las demandas por ellos presentadas y de las promociones que formulaban durante el curso del procedimiento, quedando sin posibilidad de reparación, una vez que el amparo les era negado, o cuando los juicios se sobreseían.

Tomando en cuenta que estos hechos afectaban de manera particular a la clase campesina, el Presidente Adolfo López Mateos presentó a la consideración del Congreso Constituyente Permanente, el día 26 de diciembre de 1959, una iniciativa de

adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, a través de la cual instituyó el amparo "*en materia agraria*", entendido éste como un verdadero instrumento protector de la garantía social agraria que consagra el artículo 27 constitucional.

Fue en esa iniciativa donde se utilizó por vez primera la denominación de "*Amparo en Materia Agraria*", dándole la significación que actualmente tiene. La proposición concreta de la adición al texto constitucional consistió en imponer a los jueces la obligación de suplir la queja deficiente en los juicios de amparo en que se reclaman actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros; y en proscribir, en esos mismos juicios, la caducidad de la instancia, el sobreseimiento por inactividad procesal y el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

Asimismo, se estableció en la propia iniciativa presidencial que "*... de adoptarse por el texto constitucional la adición que adelante se consigna, quedaría para la ley secundaria la estructuración, los rasgos y normas peculiares, del nuevo amparo agrario, previendo las reglas adecuadas sobre personalidad, términos, deficiencias de la demanda, pruebas y en general la substanciación del juicio, con objeto de crear un procedimiento al alcance del campesino que constituya una eficaz defensa de la garantía social agraria...*", lo cual evidencia que la intención tutelar de dicha iniciativa fue mucho más amplia que los enunciados integrados al texto constitucional.

La adición propuesta fue aprobada en sus términos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de noviembre de 1962 siendo esta fecha en la que se consigna el nacimiento del amparo en materia agraria.

### 1.3 ETAPAS DE EVOLUCIÓN DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

Previamente al examen de las instituciones y características especiales que lo conforman, conviene examinar las etapas de evolución por las que ha pasado el juicio de amparo, iniciando con el que promovían los propietarios o poseedores de derecho civil afectados por resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, porque precisamente como resultado de dichos procedimientos se advirtió la necesidad de crear el régimen privilegiado del amparo agrario, con el que se pretende asegurar la acertada defensa de los derechos de la clase campesina y la justa solución de las controversias en las que participan sus integrantes.

Así tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, en su artículo 27, acogió las disposiciones del Decreto preconstitucional, mal llamado Ley, del 6 de enero de 1915, y las elevó a la categoría de ley constitucional, sin embargo, como en la misma no se estableció prohibición alguna respecto a la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones agrarias, dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, tal omisión dio como resultado el entorpecimiento de la reforma agraria, situación que se prolongó hasta el 15 de enero de 1932.

En esa fecha, después de haberse cumplido el procedimiento instituido por el artículo 135 Constitucional, por tratarse de una ley que había sido elevada a ese rango, entraron en vigor las reformas a la misma, mediante las cuales se proscribió todo control jurisdiccional sobre las resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras o de aguas, estableciéndose que las mismas no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni por el "*extraordinario de amparo*". En el artículo primero transitorio del decreto modificatorio se llegó al extremo de invalidar las ejecutorias de la Suprema Corte que hubieran concedido el

amparo a los propietarios afectados y que estuvieran pendientes de ejecución, pues únicamente se declararon respetables las que ya estuvieran ejecutadas al entrar en vigor la reforma.

El 10 de enero de 1934 entró en vigor el Decreto que derogó la Ley de 6 de enero de 1915 y reestructuró el artículo 27 de la Constitución en lo relativo a la materia agraria. En dicha reforma se reiteró la proscripción del juicio de amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas.

Trece años después, el 12 de febrero de 1947, se agregó a la fracción XIV del artículo 27 constitucional el párrafo tercero, conforme al cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, tienen la facultad de promover el juicio de amparo contra las afectaciones agrarias ilegales de sus tierras o aguas.

De lo anteriormente reseñado podemos desentrañar que en relación con esta cuestión se han sucedido *tres etapas perfectamente definidas y diferenciadas*: la primera, comprendida entre los años de 1917 a 1932, en la que los propietarios afectados por resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas *podieron libremente acudir al amparo*, sin más limitaciones que las que establece la Ley de Amparo para todos los casos. El resultado de lo anterior fue que se obstaculizara gravemente la reforma agraria. La segunda, comprendida entre los años de 1932 a 1946, en la que se *proscribió de manera absoluta el amparo contra dichas resoluciones*. El resultado fue que se cometieron graves injusticias en contra de los poseedores o propietarios afectados y que se emplearan medios no legales para paliar esta situación (como ejemplo podemos citar la oficina de quejas dependiente del entonces Departamento a través de la cual, de facto, sin ningún fundamento legal, dejó sin efecto muchas resoluciones presidenciales). La tercera, de 1947 a 1962, en la que subsistió la proscripción del amparo en términos generales, pero se

*hace la excepción para los poseedores o propietarios afectados por resoluciones agrarias que cuenten con certificado de inafectabilidad.*

Posteriormente a estas tres etapas del amparo en materia agraria, tenemos que el 4 de febrero de 1963 se publicaron las reformas a la Ley de Amparo, con las que se reglamentó la adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal. Sin embargo, y toda vez que se trataba de normas de excepción, se consideró que era conveniente incluirlas en las Instituciones Jurídicas que resultaron modificadas; siendo así, como se adicionaron veinte de los artículos de la Ley de Amparo y se crearon dos más, el 80 bis y el 116 bis, con estas modificaciones, que fueron veintidós en total, efectivamente, se estructuró un nuevo procedimiento que resultó accesible a la clase campesina y que constituye una eficaz defensa de la garantía social agraria.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al examinar las disposiciones de la reforma de 1963 esclareció que *el amparo en materia agraria está caracterizado por las notas distintivas que a continuación se reproducen*, relacionando cada una de ellas con los preceptos actuales de la Ley de Amparo.

## 2. CARACTERISTICAS O NOTAS DISTINTIVAS DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

### 2.1 "OBLIGACIÓN DE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, TANTO EN LA DEMANDA COMO EN LA REVISIÓN (ARTÍCULOS 2º, 76 Y 91)".

En este punto el artículo 227 actual es más completo porque establece la obligación de suplir la deficiencia de la queja (demanda) y la de las exposiciones, comparecencias, alegatos y recursos de los sujetos de la clase campesina que sean parte en los amparos en materia agraria, ya sea que participen como quejosos o como terceros perjudicados.

2.2 "IMPROCEDENCIA DEL DESISTIMIENTO TRATÁNDOSE DE NÚCLEOS DE POBLACIÓN Y DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA O DEL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE PROMOCIÓN (ARTÍCULOS 2º Y 74)".

Similares disposiciones contiene el actual artículo 231, con la salvedad de que sí permite el desistimiento del juicio cuando sea acordado expresamente por la Asamblea General.

2.3 "SIMPLIFICACIÓN EN LA FORMA PARA ACREDITAR LA PERSONALIDAD (ARTÍCULO 12)".

Las disposiciones relativas las contienen ahora los artículos 214 y 215.

2.4 "PROHIBICIÓN DE DESCONOCER LA PERSONALIDAD DE LOS MIEMBROS DE UN COMISARIADO CUANDO SE HAYA VENCIDO EL TÉRMINO PARA EL QUE FUERON ELECTOS, SIN QUE SE HAYA HECHO NUEVA ELECCIÓN (ARTÍCULO 12)".

Actualmente artículo 214, fracción I

2.5 "FACULTAD DE CONTINUAR EL TRÁMITE DE UN AMPARO PROMOVIDO POR UN CAMPESINO, POR AQUÉL QUE TENGA DERECHO DE HEREDERO (ARTÍCULO 19)".

Actualmente artículo 216.

2.6 "DERECHO DE RECLAMAR, EN CUALQUIER TIEMPO, ACTOS QUE AFECTEN A NÚCLEOS EJIDALES O COMUNALES, LO QUE SE TRADUCE EN LA PROHIBICIÓN DE SOBRESEER EN EL JUICIO CON BASE EN LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 73, CUANDO EL AMPARO SE HAYA INTERPUESTO POR DICHOS NÚCLEOS (ARTÍCULOS 22 Y 73, FRACCIÓN XII)".

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 217.

2.7 "DERECHO DE RECLAMAR, EN UN TÉRMINO DE 30 DÍAS, ACTOS QUE CAUSEN PERJUICIOS A EJIDATARIOS O COMUNEROS (ARTÍCULO 22)".

Actualmente artículo 218.

2.8 "FACULTAD DE LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA DE ADMITIR LA DEMANDA DE AMPARO Y DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, PARA LOS CASOS EN QUE SE RECLAMEN ACTOS QUE TENGAN O PUEDAN TENER COMO EFECTO PRIVAR DE SUS DERECHOS AGRARIOS A UN NÚCLEO DE POBLACIÓN (ARTÍCULO 39)".

Actualmente artículo 220.

2.9 "OBLIGACIÓN DE RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE SE CONSIDEREN CONVENIENTES, ASÍ COMO AMPLIAS FACULTADES DE LOS JUECES DE ACORDAR LAS DILIGENCIAS QUE ESTIMEN PERTINENTES Y DE SOLICITAR DE LAS AUTORIDADES ELEMENTOS PROBATORIOS IDÓNEOS, LO QUE IMPLICA LA PROHIBICIÓN DE RESOLVER EN CONTRA DE LOS EJIDATARIOS, COMUNEROS O NÚCLEOS DE POBLACIÓN POR DEFICIENCIA DE PRUEBAS (ARTÍCULOS 78 Y 157)".

Las disposiciones relativas las contienen ahora los artículos 225 y 226.

2.10 "OBLIGACIÓN DE EXAMINAR LOS ACTOS RECLAMADOS TAL Y COMO APAREZCAN PROBADOS AUNQUE SEAN DIFERENTES A LOS RECLAMADOS EN LA DEMANDA (ARTÍCULO 78)".

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 225.

2.11 "TÉRMINO DE 10 DÍAS PARA INTERPONER LA REVISIÓN (ARTÍCULO 86)".

Actualmente artículo 228.

2.12 "PROHIBICIÓN DE QUE SE TENGA POR NO INTERPUESTO UN RECURSO POR FALTA DE COPIAS; OBLIGACIÓN DE ORDENAR SU EXPEDICIÓN (ARTÍCULO 88)".

Actualmente artículo 229.

2.13 "DERECHO DE HACER VALER EL RECURSO DE QUEJA EN CUALQUIER TIEMPO (ARTÍCULO 97)".

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 230.

2.14 "OBLIGACIÓN ESPECIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE VIGILAR QUE SE CUMPLAN LAS SENTENCIAS DICTADAS EN FAVOR DE NÚCLEOS (ARTÍCULO 113)".

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 232.

2.15 "PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE OFICIO CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS ENTRAÑEN LA AFECTACIÓN DE LOS BIENES AGRARIOS DE NÚCLEOS DE POBLACIÓN, O SU SUBSTRACCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO EJIDAL (ARTÍCULO 123, FRACCIÓN III)".

Actualmente artículo 233.

2.16 "NO EXIGENCIA DE GARANTÍA PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN (ARTÍCULO 135)".

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 234. La exención beneficia únicamente a los núcleos de población y no a los individuos de la clase campesina.

2.17 "OBLIGACIÓN DEL JUEZ DE RECARAR LA LAS ACLARACIONES A LA DEMANDA SI LOS QUEJOSOS NO LO HAN HECHO EN EL TÉRMINO DE 15 DÍAS QUE SE LES CONCEDE PREVIAMENTE (ARTÍCULO 146)".

En la ley actual no existe disposición específica sobre este particular, pero, evidentemente, el juez sí está obligado a recabar las aclaraciones que sean necesarias para perfeccionar la demanda, desde el momento en que el artículo 227 le ordena suplir las deficiencias de la misma y el artículo 226 lo faculta para acordar las diligencias que estime necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

2.18 "OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES DE RENDIR SUS INFORMES JUSTIFICADOS, NO SÓLO DE LA MANERA MÁS PRECISA QUE CONDUZCA AL CONOCIMIENTO EXACTO DE LOS HECHOS, SINO, TAMBIÉN, ACOMPAÑÁNDOLOS DE TODOS LOS ELEMENTOS IDÓNEOS PARA ELLO (ARTÍCULO 149)".

Actualmente, artículos 223 y 224.

2.19 "RÉGIMEN PARA EVITAR QUE UN NÚCLEO PUEDA QUEDAR SIN DEFENSA (ARTÍCULO 8º BIS)".

La representación substituta que instituyó en su tiempo el artículo 8º bis está prevista ahora en el artículo 213, fracción II.

2.20 "SIMPLIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA (ARTÍCULO 116 BIS)".

El artículo 116 bis fue derogado por el Decreto de reformas de 29 de junio de 1976; sin embargo, es evidente que los sujetos de la clase campesina siguen disfrutando de privilegios al formular sus demandas, puesto que el juez está obligado a suplir las deficiencias en que incurran en ellas, según lo dispone el artículo 227.

Las tesis en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer estas notas distintivas del juicio de amparo en materia agraria, aparecen publicadas en las páginas 106 a 109, Tercera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975. En la inteligencia de que las características antes mencionadas subsisten en la reglamentación actual, pero desarrolladas con mucha más claridad.

#### 2.21 REFORMAS A LA LEY DE AMPARO (PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JUNIO DE 1976)

Sin embargo, dada la dispersión de las normas antes señaladas que regulan el amparo agrario, la falta de claridad en muchas de ellas y las lagunas legales existentes, hacían necesario perfeccionarlo, tanto en sus normas sustantivas como en sus procedimientos, a fin de tutelar con mayor eficacia a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros en el ejercicio de sus derechos agrarios; y tomando en cuenta que para esas fechas el juicio de amparo promovido por los núcleos de población, los ejidatarios y los pequeños propietarios habían aumentado en forma considerable, así como las reiteradas solicitudes del campesinado, de contar con un sólido respaldo legal, el Presidente de la República en el año de 1976, envió al Congreso de la Unión dos Iniciativas de reformas.

La primera, consistente en reformas a la fracción II del artículo 107 Constitucional, en sus párrafos tercero y cuarto, que modificaban substancialmente las anteriores fracciones que se establecían en este dispositivo constitucional, y la segunda, de reformas a la Ley de Amparo, proponiendo que el articulado referente al amparo agrario se ordenara en un libro específico, el cual estuviera enriquecido con las experiencias y resoluciones de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo propósito o finalidad fundamental sería tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, y que el juicio de amparo en materia agraria tuviera las características de un procedimiento ágil y expedito, acorde a los requerimientos de justicia de los hombres del campo.

En base a estas consideraciones, el Congreso de la Unión aprobó únicamente la Iniciativa Presidencial relativa a la reforma a la Ley de Amparo, y determinó con una mejor técnica legislativa dividirla en dos Libros, el Primero "*Del Amparo en General*", conformado con los artículos del 1º al 211, y el Segundo denominado "*Del Amparo en Materia Agraria*", en el que se concentraron las nuevas disposiciones, constando de un solo capítulo y comprende de los artículos 212 al 234; facilitando su consulta e invocación en favor de los núcleos ejidales, comunales y campesinos.

Cabe aclarar que en estas reformas se modificó también el artículo 5º de la Ley de Amparo, donde se faculta al Ministerio Público Federal para que como parte en el juicio de amparo pueda interponer recursos, fortaleciendo así los mecanismos institucionales de defensa y preservación de los intereses de la sociedad.

Aunque si bien es cierto que dicha reforma no fue acertada del todo, en virtud de que tanto los jueces de Distrito, como las autoridades responsables en los juicios de amparo agrarios, tienen la necesidad de fundamentar sus actuaciones tanto en el Libro Primero del Amparo en General, como en el Libro Segundo Del Amparo en Materia Agraria, como sucede por ejemplo en lo que se refiere a la suspensión provisional del acto reclamado y otras instituciones que serán analizadas con oportunidad en el presente estudio, también lo es que con estos 22 preceptos y con la reforma a los artículos 224 y 231, fracción IV entre otros, publicada en el

Diario Oficial de la Federación el día 16 de enero de 1984, se lograron los siguientes avances: la incorporación al texto de la ley de los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte, en la materia, la superación de algunas deficiencias de la reglamentación anterior, se le dio mayor alcance a la tutela de este procedimiento privilegiado y mayor claridad a las instituciones que lo componen.

Es importante destacar que estas disposiciones permanecen vigentes hasta la fecha y por ende serán parte de este estudio.

Ahora bien, aunado a las características establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del amparo en materia agraria, podríamos señalar que del Libro Segundo de la Ley de Amparo se desprende que el artículo 212 de la Ley de Amparo, al conceptualizar al amparo en materia agraria establece que es el procedimiento que tiene *"la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina"* y se precisan los casos en los que debe otorgarse dicha tutela.

De lo anterior, se deduce que a partir de ese precepto legal, se tutela no sólo a los sujetos que ya tienen derechos adquiridos, sino a los que tienen pretensión o aspiración de llegar a tener dichos derechos.

Por su parte, el artículo 215 faculta al juez para decretar la suspensión de los actos reclamados, sin admitir la demanda, entre tanto se investiga la personalidad del promovente.

Resulta la anterior también una característica muy sui generis el que se pueda conceder la suspensión del acto reclamado sin haber dado entrada a la demanda.

En el artículo 219 se establece que se deberá notificar en forma personal a los sujetos de derecho agrario que cita el artículo 212 de la Ley de Amparo el auto que deseche la demanda, el auto que decida sobre la suspensión y la resolución que se dicte en la audiencia constitucional.

Son estas las características generales del amparo en materia agraria.

En otro orden de ideas yo me atrevo a establecer que con posterioridad a las reformas a la Ley de Amparo efectuadas en el año de 1976, existe una etapa más en el desarrollo de la institución del amparo en materia agraria, en la que los tratadistas no han incursionado aún pero que es sumamente importante.

Esta nueva y última etapa del amparo en materia agraria empieza a partir del año de 1992, con la creación de los Tribunales Agrarios, toda vez que por su naturaleza jurídica de órganos jurisdiccionales, emiten sentencias definitivas en los juicios agrarios de su competencia, las cuales son impugnables por la vía del amparo directo, situación que no existía con anterioridad a su instauración, en virtud de que contra los actos de las autoridades agrarias solamente procedía el amparo indirecto.

Pasaremos ahora al análisis de las instituciones del juicio de amparo agrario, en lo particular.

### 3.- LOS TÉRMINOS EN LA LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CARTA MAGNA

#### 3.1 CONCEPTO DE TÉRMINO

Por término debemos entender el período de tiempo en el cual deben realizarse los actos procesales, tanto por el juez como por las partes que intervienen en un juicio.

#### 3.2 DIFERENCIA ENTRE PLAZO Y TÉRMINO

Antes de entrar de lleno al análisis de los términos, me gustaría realizar una aclaración al respecto, ya que suelen confundirse los vocablos procesales "*plazo*" y "*término*".

En sentido estricto, los plazos son aquellos lapsos o períodos de tiempo dentro de los cuales es preciso efectuar determinados actos de carácter procesal.

En tanto que el término, es la fecha en que concluye un determinado plazo. No obstante lo cual, nuestros códigos procesales, como lo es la Ley de Amparo, utilizan por regla general el vocablo "*término*" en el sentido de "*plazo*", de acuerdo con la tradición del derecho español. No obstante que como lo ha hecho notar el procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en la Partida III ya se establecía la distinción entre ambos conceptos.

### 3.3 LOS TÉRMINOS EN LA LEY DE AMPARO

Una vez realizada la anterior aclaración procederemos a analizar los términos que contempla la Ley de Amparo.

De conformidad con el artículo 21, el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Ahora bien, existen varias excepciones al término general de quince días, como es el caso de la fracción III del artículo 22, en el que se señala que cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.

**Artículo 23.-** Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo, todos los

días del año, con exclusión de los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 1o. y 5 de mayo, 14 y 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre.

... Para los efectos de esta disposición, los jefes y encargados de las oficinas de correos y telégrafos estarán obligados a recibir y transmitir, sin costo alguno para los interesados ni para el gobierno, los mensajes en que se demande amparo por alguno de los actos enunciados así como los mensajes y oficios que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión, aun fuera de las horas del despacho y aun cuando existan disposiciones en contrario de las autoridades administrativas. La infracción de lo prevenido en este párrafo se castigará con la sanción que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de resistencia de particulares y desobediencia.

La presentación de demandas o promociones de término podrá hacerse el día en que éste concluya, fuera del horario de labores de los tribunales, ante el secretario, y en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, los jueces podrán habilitar los días y las horas inhábiles, para la admisión de la demanda y la tramitación de los incidentes de suspensión que no se refieren a actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

### 3.4 REGLAS A LAS QUE SE ENCUENTRAN SUJETOS EL COMPUTO DE LOS TÉRMINOS EN EL JUICIO DE AMPARO

**Artículo 24.-** El cómputo de los términos en el juicio de amparo se sujetará a las reglas siguientes:

- I. Comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, y se incluirá en ellos el día del vencimiento.
- II. Los términos se contarán por días naturales, con exclusión de los inhábiles; excepción hecha de los términos en el incidente de suspensión, los que se contarán de momento a momento;
- III. Para la interposición de los recursos, los términos correrán para cada parte desde el día siguiente a aquél en que para ella haya surtido sus efectos la notificación respectiva;
- IV. Los términos deben entenderse sin perjuicio de ampliarse por razón de la distancia, teniéndose en cuenta la facilidad o dificultad de las comunicaciones; sin que en ningún caso, la ampliación pueda exceder de un día por cada cuarenta kilómetros.

**Artículo 25.-** Para los efectos del artículo anterior, cuando alguna de las partes resida fuera del lugar del juzgado o tribunal que conozca del juicio o del incidente de suspensión, se tendrán por hechas en tiempo las promociones si aquélla deposita los escritos u oficios relativos, dentro de los términos legales, en la oficina de correos o telégrafos que corresponda al lugar de su residencia.

**Artículo 26.-** No se computarán dentro de los términos a que se refiere el artículo 24 de esta ley, los días hábiles en que se hubiesen suspendido las labores del juzgado o tribunal en que deban hacerse las promociones.

Se exceptúan de lo previsto en el párrafo anterior, los términos relativos al incidente de suspensión.

El término para la interposición del recurso de revisión, es de diez días, tanto en el amparo en general, como en el amparo agrario.

El término para interponer el recurso de reclamación contra el auto que desecha la demanda de amparo directo es de tres días para cualquiera de las partes; y los términos para interponer el recurso de queja son los siguientes:

Contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo mientras se falle el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme.

Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada en que admitan demandas notoriamente improcedentes; contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios; contra las autoridades responsables con relación a los juicios de amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehusen la admisión de fianzas o contra fianzas: cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; en estos casos, la queja deberá ser interpuesta dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

Contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido al quejoso el amparo, ya sea por el juez de Distrito o por el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. En este caso, el recurso de queja podrá interponerse dentro de un año contado desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya

mandado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de éstos.

Ahora bien, contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en que se conceda o niegue la suspensión provisional, el término para su interposición es de veinticuatro horas, a partir del momento en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

### 3.5 TÉRMINOS EN EL AMPARO AGRARIO

Por lo que se refiere al amparo en materia agraria, difieren los términos señalados en el Libro Primero para la interposición de la demanda de amparo, como se verá a continuación

El artículo 213 del amparo en materia agraria establece que: Tienen representación legal para interponer el juicio de amparo en nombre de un núcleo de población:

- I. Los comisariados ejidales o de bienes comunales.
- II. Los miembros del comisariado o del Consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo.

Es decir que después de quince días de haber recibido la notificación del acto reclamado cualquier miembro de la

comunidad o ejido puede interponer el amparo en nombre de un núcleo de población.

A su vez el artículo 217, determina que la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

Relacionado con lo anterior, el Poder Judicial de la Federación ha hecho las siguientes interpretaciones:

**DEMANDA DE AMPARO. TERMINO PARA SU INTERPOSICION. NO EXISTE CUANDO SE RECLAMA LA AFECTACION DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS NUCLEOS DE POBLACION, AUNQUE LOS ACTOS RECLAMADOS NO AFECTEN EN SENTIDO ESTRICTO LA PROPIEDAD O DISFRUTE DE SUS BIENES AGRARIOS.**— *Si bien la fracción II del artículo 22 de la Ley de Amparo (aplicable al artículo 217 actual) interpretada en forma literal podría hacer suponer que no existe plazo de presentación de la demanda de amparo únicamente cuando se está en presencia de actos de privación de la propiedad, posesión o disfrute de bienes agrarios de los núcleos de población, tal precepto debe interpretarse en relación con la fracción I del mismo artículo que, en lo conducente, expresa: "Este termino (de 30 días) regirá en el caso de los actos reclamados que causen perjuicio a los intereses individuales de ejidatarios o comuneros sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan." De la interpretación sistemática de ambas fracciones se desprende que cuando se afecte el*

*régimen jurídico de los núcleos de población, aunque no se afecte en sentido estricto la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios, no existe término para la interposición de la demanda.*

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, 1917-1988, SEGUNDA PARTE, SALAS Y TESIS COMUNES, PAG 2396.

(COMENTARIO)

Ahora bien, cuando se trata de actos que afectan en lo individual a los ejidatarios o comuneros, el artículo 218 establece que: Cuando el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan, el término para interponerlo será de treinta días.

Siendo este el caso de excepción al principio general señalado en el artículo 217.

#### 4. AMPARO INDIRECTO

El amparo indirecto o biinstancial es procedente contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido el juicio, una vez agotados los recursos que en su caso procedan y contra actos que afecten a personas extrañas al juicio, se promueve ante los juzgados de Distrito y las sentencias que en ellos se dicten son recurribles en revisión, ante los Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes.

A continuación, haremos un análisis de lo que es el amparo indirecto en materia agraria, el cual se rige por el Libro Segundo de la Ley de Amparo:

#### 4.1 SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDIRECTO

La importancia o esencia de la suspensión consiste en conservar la materia del juicio de amparo y facilitar la restitución en el goce de la garantía violada. La sentencia de amparo no llenaría su objetivo si no fuera por la suspensión, ya que si el acto reclamado se hubiera ejecutado antes de pronunciarse la sentencia en el amparo, las cosas no podrían volver al estado en que se encontraba antes de la violación cometida.

De ahí, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya establecido que: *“los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo”*.

#### 4.2 REQUISITOS PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN

El artículo 124 de la Ley de Amparo establece como requisitos para otorgar la suspensión ~~del acto reclamado~~, los siguientes:

- ❖ Que la solicite el agraviado;
- ❖ Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y

- ❖ Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado.

#### 4.3 TRAMITE DE LA SUSPENSIÓN

La suspensión en el amparo indirecto se tramita por cuerda separada al expediente principal, y por duplicado.

La resolución que se dicta en el incidente de suspensión se denomina auto, y puede conceder o negar la misma; contra dicho auto que conceda o niegue la suspensión provisional procede el recurso de revisión.

Cuando se interponga recurso de revisión contra la resolución dictada en el incidente de suspensión, el juez de Distrito enviará al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del recurso el original del cuadernillo formado con motivo de dicho incidente quedando en el juzgado el duplicado.

Por otra parte, conforme al artículo 38 de la Ley de Amparo, en los lugares en que no exista juez de Distrito, los jueces de primera instancia, dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado, tendrán facultad para recibir la demanda de amparo, pudiendo ordenar la suspensión del acto reclamado por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en cuanto sea necesario, de conformidad con la distancia que exista en relación a la residencia del juez de Distrito; asimismo ordenará que se rindan éste los informes respectivos y formará por separado un expediente en el que se consigne un extracto de la demanda de amparo, la resolución en que se mande suspender provisionalmente el acto reclamado, copias de los oficios o mensajes que hubiesen girado para el efecto y

constancias de entrega, así como las determinaciones que dicten para hacer cumplir su resolución. Hecho lo anterior deberá remitir sin demora alguna la demanda y sus anexos al juez de Distrito, en el entendido de que deberá vigilar el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, hasta en tanto este funcionario le acusa recibo de los documentos que hubiera remitido.

El auto en que un juez de Distrito conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena dentro de los cinco días siguientes al de la notificación los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado.

El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aunque se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado que conozca del recurso revocare la resolución y concediera la suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

El juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento, esto mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo.

Si al presentar la demanda de amparo no se hubiera promovido el incidente de suspensión, mientras no se haya dictado sentencia ejecutoria, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo.

Es importante mencionar que el artículo 231 de la Ley de Amparo establece que en los juicios de amparo promovidos por las entidades o individuos que se especifican en el artículo 212, procede conceder la suspensión de oficio y debe decretarse en el

mismo auto en el que el juez admite la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento; no obstante lo anterior, nada se estableció sobre la suspensión en el caso de que el promovente de amparo sea un particular o pequeño propietario, y en esa virtud resulta aplicable que en tal caso se debe recurrir a lo previsto por el Libro Primero.

Asimismo, el artículo 234 determina que la suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos, contrariamente a la regla general sobre suspensión del acto reclamado contenida en el artículo 125 de la Ley de Amparo, en el que se establece que en los casos en que sea procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviera sentencia favorable.

#### 4.4 INFORME PREVIO

No obstante que el Libro Segundo solamente trata de amparo indirecto, no existe dispositivo legal alguno en éste relativo al informe previo que deben rendir las autoridades responsables, por lo que este informe se encuentra regulado por los artículos 131 y 132 del Libro Primero de la Ley de Amparo, en los que se establece lo siguiente:

**Artículo 131.-** Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, el juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora en que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el juez podrá recibir

únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley.

...No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas en la admisión de pruebas a la audiencia constitucional...

**Artículo 132.-** El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En casos urgentes el juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión; hace, además, incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones.

**Artículo 133.-** Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la

que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes.

#### 4.5 AUDIENCIA INCIDENTAL

En el Libro Segundo de la Ley de Amparo tampoco se establece el procedimiento que deberá seguirse en cuanto a la audiencia incidental, en lo que se considera que existe una omisión de origen y en tal virtud ésta se rige por lo establecido por los artículos 138 al 144 del Libro Primero de la Ley de Amparo, en los que se establece que en los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden los derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados hasta donde sea posible...

Asimismo señalan los dispositivos de referencia que el informe previo se concretará a expresar si son ciertos o no los hechos que se le atribuyen a la autoridad que los rinde y deberán determinar la existencia del acto que de ella se reclama y en su caso la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo manifestar además las razones que estime convenientes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En casos urgentes podrá ordenar el juez de Distrito a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata por vía telegráfica.

Si las autoridades responsables omitieran rendir sus informes previos, se establece la presunción de ser ciertos los actos que se estimen violatorios para el solo efecto de la suspensión. Independientemente de que con tal omisión la autoridad responsable se hace acreedora a una corrección disciplinaria que le será impuesta por el propio juez de Distrito.

Si las autoridades responsables residen fuera del lugar donde se encuentra el Juzgado de Distrito y no rindieran su informe con la debida oportunidad por no haber hecho uso del servicio telegráfico, la audiencia se celebrará respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas y en vista de las nuevas reformas se podrá modificar la resolución dictada en la primera audiencia.

Cuando al celebrarse la audiencia incidental apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio de amparo, promovido por el mismo quejoso o por otra persona en su nombre o representación, ante otro juez de Distrito, contra el mismo acto reclamado, y contra las mismas autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión, y se impondrá al quejoso o a su representante o a ambos una multa de 30 a 180 días de salario.

En los casos ~~en que proceda~~, la suspensión se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado hasta que se dicte en él ~~resolución~~ firme, a menos que la continuación del ~~procedimiento~~ ocasione la consumación irreparable del daño que se ocasione al quejoso.

#### 4.6 INFORME JUSTIFICADO

Ahora bien, por lo que se refiere a los informes justificados a diferencia del término de cinco días establecido por el artículo 149 en el Libro Primero de amparo en general, el artículo 222 del amparo en materia agraria establece lo siguiente:

**Artículo 222.-** En los amparos interpuestos en materia agraria, las autoridades responsables deberán rendir sus informes justificados dentro del término de diez días, que el Juez de Distrito podrá ampliar por otro tanto, si estimare que la importancia del caso lo amerita.

Cabe hacer mención que en la materia agraria el informe justificado es un informe extenso, en el que el promovente de amparo queda relevado de algunas obligaciones, dado el régimen de suplencia de la queja.

**Artículo 223.-** En los amparos en materia agraria, los informes justificados deberán expresar:

- I. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay;
- II. La declaración precisa respecto a si son o no ciertos los actos reclamados en la demanda o si han realizado otros similares o distintos de aquéllos, que tengan o puedan tener por consecuencia negar o menoscabar los derechos agrarios del quejoso;
- III. Los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o que pretenden ejecutar;

IV. Si las responsables son autoridades agrarias, expresarán, además, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones agrarias que amparen los derechos del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas; así como los actos por virtud de los cuales hayan adquirido sus derechos los quejosos y los terceros.

Resulta innovadora y verdaderamente excepcional, la obligación que se impone a la autoridad responsable de que en el informe justificado sea ella quien señale al tercero perjudicado, si lo hay, es decir, que si el quejoso no señala este dato, quien tendrá que hacerlo será la autoridad responsable. Asimismo, la autoridad está obligada a informar con precisión si es cierto o no el acto reclamado en la demanda, pero además también deberá hacerlo respecto de si ha realizado otros actos similares o distintos, que tengan o puedan tener por consecuencia negar o menoscabar derechos agrarios del quejoso.

**Artículo 224.-** Las autoridades responsables deberán acompañar a sus informes copias certificadas de las resoluciones agrarias a que se refiera el juicio, de las actas de posesión y de los planos de ejecución de esas diligencias, de los censos agrarios, de los certificados de derechos agrarios, de los títulos de parcela y de las demás constancias necesarias para determinar con precisión los derechos agrarios del quejoso y del tercero perjudicado, en su caso, así como los actos reclamados.

La autoridad que no remita las copias certificadas a que se refiere este artículo, será sancionada con multa de veinte a ciento veinte días de salario. En caso de que subsista la omisión no obstante el requerimiento del juez, la multa se irá duplicando en cada nuevo requerimiento, hasta obtener el cumplimiento de esta obligación.

Conforme a estos dos últimos preceptos, la obligación de las autoridades responsables implica no solamente informar acerca del acto reclamado sino de cualquier otro que estén realizando o tengan la intención de realizar, llevando al máximo la suplencia de la queja, tanto en los juicios de amparo como en los recursos que interpongan como quejosos o intervengan como terceros perjudicados las entidades o individuos a que se refiere el artículo 212 de la Ley de Amparo.

#### 4.7 AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

En la audiencia constitucional, deberán ofrecerse y rendirse las pruebas, excepción hecha de las documentales las cuales podrán presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el juez las relacione en la audiencia y las tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. Las pruebas pericial, testimonial y de inspección ocular, deberán ser anunciadas con una anticipación de cinco días hábiles, antes de la celebración de la audiencia constitucional sin contar el de ofrecimiento y el señalado para la propia audiencia. La parte que proponga la prueba debe de exhibir copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, o bien el cuestionario para los peritos. El juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan formular por escrito o verbalmente preguntas al verificarse la audiencia. Por cada hecho que se pretenda probar no se admitirán más de tres testigos.

Al promoverse la prueba pericial, el juez designará uno o los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, independientemente de que cada una de las partes también puede designar un perito para que se asocie al designado por el juez, o bien rinda su dictamen por separado. Los peritos no son

responsables, pero el nombrado por el juez deberá excusarse cuando concurra alguno de los impedimentos señalados por el artículo 66 de la Ley de Amparo.

Los peritos al aceptar su nombramiento manifestarán bajo protesta de decir que no tienen impedimento legal alguno.

Los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir las copias o documentos que les sean solicitados a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio y si no cumplieran con esa obligación la parte interesada solicitará al juez que requiera a los omisos. El juez requerirá a las autoridades omisas y aplazará la audiencia por un término que no excederá de diez días y si aun cuando se haya hecho el requerimiento por el juez no se expidieran las copias o documentos en el término mencionado, a petición de parte y si lo estima indispensable el juez podrá aplazar la audiencia hasta en tanto se expidan las copias o documentos solicitados, en la inteligencia de que el juez podrá hacer uso de los medios de apremio en contra de la autoridad omisa por desobediencia a su mandato. Ahora bien, cuando se trate de actuaciones concluidas podrán solicitarse los originales a instancia de cualquiera de las partes.

Si algún documento presentado por las partes fuera objetado de falso el juez suspenderá la audiencia que será continuada dentro de los diez días siguientes, presentando las pruebas y contrapruebas relativas a la autenticidad del documento; si el juez desechara la objeción presentada podrá aplicar al promovente una multa de 10 a 180 días de salario.

La audiencia constitucional y la recepción de pruebas son públicas y una vez abierta ésta se deben recibir por su orden las pruebas, los alegatos por escrito y en su caso el pedimento del Ministerio Público, procediendo a continuación a dictar el fallo que corresponda.

#### 4.8 SENTENCIA

Sentencia de amparo es el acto procesal del juez que decide el fondo del negocio.

#### 4.9 PRINCIPIOS A QUE SE ENCUENTRAN SUJETAS LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Las sentencias de amparo están sujetas a dos principios: el principio de relatividad y el de estricto derecho.

El principio de relatividad establece que las sentencias de amparo se ocuparán única y exclusivamente de los individuos o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediese, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo haya motivado.

Por su parte, el principio de estricto derecho consiste en que las sentencias que se dicten en los juicios de amparo se sujetarán a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella.

Sin embargo, como toda regla tiene una excepción. Por disposición expresa del párrafo quinto de la fracción II del artículo 107 constitucional, las autoridades del Poder Judicial Federal no sólo tienen la facultad sino la obligación de suplir la queja deficiente en el amparo en materia agraria.

Por su parte, el artículo 225 de la Ley de Amparo establece que la autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la

inconstitucionalidad de los actos reclamados tal como se hayan probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si es en beneficio de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo individual.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido con relación a las sentencias de amparo, que éstas solamente pueden resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama, pero nunca sobre cuestiones cuya decisión compete a los tribunales del fuero común, ya que de hacerlo así se estaría sustituyendo en la competencia de las autoridades responsables.

Las sentencias que dictan los jueces de Distrito en el amparo indirecto admiten el recurso de revisión, en virtud de que son susceptibles de ser confirmadas, modificadas o revocadas.

Respecto a su contenido las sentencias de amparo pueden ser de tres clases: las que conceden el amparo, las que lo niegan o las que lo sobreseen.

En la inteligencia de tratarse de un juicio biinstancial, las sentencias que en él se dicten son recurribles en revisión, conociendo del recurso los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes pueden confirmar, modificar o revocar la sentencia dictada por el juez de Distrito.

#### 4.10 EFECTO DE LAS SENTENCIAS QUE CONCEDEN EL AMPARO

Las sentencias que conceden el amparo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, tienen por

objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trata y a cumplir por su parte lo que la misma garantía exige.

#### 4.11 CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS

Una vez que la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto que haya concedido el amparo solicitado quede firme, ya sea porque se declaró ejecutoria, o porque fue confirmada en el recurso de revisión correspondiente, el juez o el tribunal colegiado de circuito, si se interpuso revisión contra la sentencia, la comunicará por oficio y sin demora alguna a las autoridades responsables previniéndolas para que informen acerca de su cumplimiento, haciéndolo saber a las demás partes.

Existe una situación especial en el cumplimiento de las sentencias pronunciadas en los amparos que fueron promovidos en contra de las autoridades administrativas agrarias con anterioridad al año de 1992, en que se realizaron reformas al artículo 27 constitucional, instaurándose los tribunales agrarios, toda vez que las sentencias en que se concedió el amparo y protección de la justicia federal en contra de las resoluciones presidenciales relativas a la dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población y las relativas a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, deberán ser cumplimentadas por los tribunales agrarios, en el ámbito de su competencia, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, fracciones I y II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

El cumplimiento de dichas ejecutorias implica en primer lugar que debe dejarse sin efectos la resolución presidencial que se impugnó mediante el juicio de amparo y posteriormente dictarse una nueva conforme a los lineamientos establecidos en la ejecutoria de amparo.

Existen otros casos en los que la sentencia de amparo ordena reponer el procedimiento desde la publicación de la solicitud agraria, lo que trae como consecuencia que una vez que se ha dejado sin efectos la resolución presidencial impugnada, se turne el expediente administrativo a la Secretaría de la Reforma Agraria para el efecto de que dé cumplimiento en el ámbito de su competencia a la ejecutoria, y una vez hecho lo cual lo devuelva para que se dicte la sentencia que en derecho corresponda.

Asimismo, cuando la sentencia de amparo ordena dejar insubsistentes tanto la resolución presidencial como los actos de ejecución de la misma, el cumplimiento consiste en que el Tribunal Superior declare la insubsistencia de la resolución impugnada, remitiendo copia certificada del acuerdo de inicio de cumplimiento de ejecutoria a la Secretaría de la Reforma Agraria, para el efecto de que restituya en la posesión de los terrenos afectados a los propietarios de los mismos.

Por otra parte, cuando los actos reclamados son propios de esta autoridad, como lo son violación a la garantía de audiencia, por no haber llamado a juicio a poseedores o propietarios, causahabientes de otros, quienes se ostentan como terceros extraños a juicio, habiéndoseles concedido el amparo, lo que procede es dejar insubsistente la sentencia reclamada y reponer el procedimiento a partir del momento en que se incurrió en la violación de garantías.

Otro caso que se da es cuando el acto reclamado lo hacen consistir en la indebida ejecución de una sentencia pronunciada

por el Tribunal Superior Agrario, siendo lo conducente dejar sin efectos el acta de ejecución, ya sea parcial o totalmente y ordenar que se realice la ejecución en los términos establecidos en la sentencia.

## 5. AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA

### 5.1 REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (1992)

Al realizarse las reformas al artículo 27 Constitucional, a que se refiere el Decreto promulgado el 3 de enero de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como el apoyo con asesoría legal a los campesinos, y considerando como de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, se instituyeron los Tribunales Agrarios, dotándolos de autonomía y plena jurisdicción.

El decreto de referencia en su artículo tercero transitorio ordenó que los expedientes relativos a los asuntos de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, que al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios no se hubiese dictado resolución definitiva, se pusieran en estado de resolución y se turnaran a los Tribunales Agrarios, para que los resolvieran en definitiva conforme a su Ley Orgánica.

Esta situación dio lugar al amparo directo en materia agraria, en virtud de que las resoluciones que emiten estos Tribunales, son sentencias definitivas que ponen fin a los juicios agrarios, por lo tanto son impugnables mediante el amparo directo y en estas condiciones es que se vuelve a incurrir en vicios de origen como sucedió al llevarse a cabo las reformas de 1963 y 1976, es decir, que no quedó debidamente encuadrado el juicio de amparo agrario, toda vez que al reformarse el artículo 27 constitucional debió haberse reformado también la Ley de Amparo, encuadrando en el Libro Segundo, tanto el amparo indirecto como el directo, ya que como autoridades responsables en los juicios de amparo directo, al dar el trámite correspondiente a la presentación de la demanda de amparo y conceder la suspensión provisional, los Tribunales Agrarios tienen que fundar su actuación, tanto en el Libro "Del Amparo en General", como en el Libro "Del Amparo en Materia Agraria".

En base a lo anterior, se considera que la Ley de Amparo, en materia agraria, resulta inadecuada en la actualidad, por lo que se juzga conveniente y urgente plantear una nueva reforma a la misma, en la que se contemplen, en el Libro Segundo, tanto el Amparo Directo como el Indirecto, haciendo las adecuaciones pertinentes para lograr que el amparo en materia agraria alcance los propósitos para los cuales fue creado, es decir, que sea un juicio ágil y expedito, que no se vea entorpecido por normas que no son las aplicables al mismo, dada su característica de derecho social, pero sin incurrir en los excesos tutelares que a la postre han creado un ambiente de inseguridad social.

Asimismo, debe considerarse la conveniencia de la creación de Tribunales Federales, especializados en la Materia Agraria, ya que son los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, los encargados de resolver los amparos en materia agraria, y siendo ésta una disciplina social tan distinta a la administrativa en general, es necesario que existan Tribunales

que se avoquen al conocimiento profundo de la materia agraria, como sucede en la del trabajo y penal, ya que desde el inicio de los Tribunales Agrarios éstos se han enfrentado a grandes problemas para el trámite de los amparos directos que son presentados ante los mismos.

## 5.2 TÉRMINO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

A partir de 1963 en que se instauran las normas aplicables al juicio de amparo agrario, los núcleos de población afectados en sus derechos no tienen término para interponer el juicio de amparo y de conformidad con el artículo 217, la demanda de amparo podrá promoverse en cualquier tiempo, existiendo la excepción respecto de aquellos actos que se hubieran realizado antes del 4 de febrero de 1963 en que entró en vigor la primera reforma en materia agrario en la Ley de Amparo.

Este precepto si bien es cierto que cumple con los propósitos tutelares del artículo 27 constitucional, también lo es que crea una inseguridad jurídica en perjuicio de la contraparte de los sujetos de derecho agrario, ya que si la sentencia que recaiga a una solicitud de dotación es negativa, el poblado en cualquier tiempo podrá interponer juicio de amparo en contra de la misma, sin importar cuántos años transcurran.

Por otra parte, cuando el juicio de amparo se promueve contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de los ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población al que pertenecen, el término para interponerlo será de treinta días.

### 5.3 PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

De conformidad con lo estipulado por los artículos 163, 167 y 169 de la Ley de la materia, la demanda de amparo debe presentarse ante la autoridad responsable, a fin de emplazar a las partes para que concurran ante el Tribunal Colegiado que corresponda a defender sus derechos, debiendo remitirla al Tribunal de mérito y rendir su informe justificado.

De lo anterior se desprende que la autoridad responsable, ante quien se presenta una demanda, carece de facultades para desecharla, fijar competencias o proveer respecto de dicho escrito, excepción hecha de lo relativo a la suspensión del acto reclamado, en atención a que los actos que implican conocer del juicio de garantías corresponde realizarlos exclusivamente a los tribunales federales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Federal.

### 5.4 SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA

De conformidad con lo establecido por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional el juicio de amparo directo es competencia de los Tribunales Colegiados, y procede contra sentencias definitivas que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario, por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que la emitió, teniendo la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificado al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; en la inteligencia de que si no se hiciera la anotación correspondiente se sancionará a la autoridad responsable con multa de 20 a 150 días de salario. En la misma forma se sancionará a la autoridad responsable, si no consta en autos la fecha de notificación de la resolución reclamada, sin perjuicio de que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que obre en su poder la constancia de notificación respectiva, la proporcione al tribunal al que haya remitido la demanda.

Si la demanda de amparo se presentara ante autoridad distinta de la responsable, dicha situación no interrumpirá el término de 15 días señalado para el efecto por el artículo 21 de la Ley de Amparo.

En los juicios de amparo, competencia de los tribunales colegiados de circuito, la autoridad responsable será quien determine sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, de conformidad con lo establecido por la fracción XI del artículo 107 constitucional en relación con el 170 de la Ley de Amparo.

Al respecto cabe señalar que cuando el amparo es interpuesto por propietarios de terrenos afectados, la suspensión se decretará a instancia del agraviado si concurren los requisitos establecidos por los artículos 124 y 125, en su caso, de la Ley de Amparo y surtirá efectos siempre y cuando se otorgue garantía suficiente para responder de los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a terceros.

Es diferente la situación cuando el amparo es promovido por núcleos ejidales o comunales, ya que de conformidad con los artículos 233 y 234 de la Ley de Amparo cuando se señalen como actos reclamados aquellos que tengan o puedan tener por efecto privar de sus derechos al núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal, procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, en la inteligencia de que la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos.

Ahora bien, siendo facultad de la autoridad responsable otorgar la suspensión del acto reclamado en los amparos directos que se promueven ante la misma, este Tribunal Superior Agrario se encuentra ante la problemática de que las normas antes mencionadas se refieren al amparo indirecto y se ordena al juez que la suspensión se decrete de plano en el mismo auto en el que admite la demanda, sin embargo, por lo que se refiere al amparo directo en materia agraria, no existe ninguna disposición aplicable al caso concreto, por lo que en el otorgamiento de la suspensión se lleva a cabo un procedimiento híbrido, es decir, se sigue por una parte lo ordenado por el Libro Segundo y por otra, lo que se establece para el amparo en general, tanto indirecto (artículo 124) como directo (artículos 170 al 176).

De lo anteriormente señalado se desprende que no obstante que desde la Iniciativa Presidencial de 1963, de reformas a la fracción II del artículo 107 constitucional, el Ejecutivo Federal consideró indispensable que el juicio de amparo en materia agraria requiera ser distinguido del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, hasta la fecha no se ha llegado a la consumación de dicho propósito, toda vez que al efectuarse las reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 de la Constitución no se contempló que con la creación de los Tribunales Agrarios, como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción, cuya

encomienda principal es impartir la justicia agraria, era necesario reformar al mismo tiempo la Ley de Amparo, lo que ha dado como consecuencia que hasta la fecha no se haya logrado el propósito inicial de reunir en un solo libro todas las normas o reglas aplicables al amparo en materia agraria.

#### 5.5 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN EN MATERIA AGRARIA

Una vez recibida la demanda de amparo en la Oficialía de Partes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Tribunal Superior Agrario, se dicta un Acuerdo Plenario, en el que se tiene por presentada la demanda, se resuelve sobre el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, fijando la garantía correspondiente, en su caso, y se ordena la notificación a los quejosos y el emplazamiento a los terceros perjudicados y a las demás autoridades señaladas como responsables.

Si el promovente del amparo fuere un núcleo ejidal o comunal, la suspensión se concederá de plano, salvo el caso en que el quejoso sea un núcleo ejidal o comunal, y el tercero perjudicado también sea otro núcleo, ya que siendo así, se tendrá que hacer el estudio de la situación en particular para determinar si se concede o se niega la suspensión.

Se solicita a los Tribunales Unitarios Agrarios, que en auxilio del Tribunal Superior Agrario, realicen las notificaciones y emplazamientos correspondientes, y se remitan los despachos debidamente diligenciados, los cuales una vez recibidos son remitidos con la demanda de amparo, el informe justificado rendido por este órgano jurisdiccional, los informes justificados que se hubieran recibido rendidos por parte de otras autoridades responsables, las constancias de notificación y emplazamientos

realizados, así como el expediente del juicio agrario del que proviene la sentencia reclamada, y el expediente administrativo agrario formado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

### 5.6 SENTENCIA EN EL AMPARO DIRECTO

Las sentencias que se pronuncian en los amparos directos por los Tribunales Colegiados de Circuito son inapelables e irrecurribles, motivo por el cual se considera al amparo directo como un juicio uniinstancial.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, las sentencias que conceden la protección de la justicia federal tienen por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trata y a cumplir por su parte lo que la misma garantía exige.

### 5.7 CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO DIRECTO

El cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, se realiza en dos etapas:

La primera consiste en emitir un Acuerdo Plenario, en el que se deja insubsistente la sentencia impugnada y se ordena turnar al Magistrado Ponente para que en su oportunidad elabore el proyecto de sentencia que en derecho corresponda, siguiendo los

lineamientos establecidos por la ejecutoria a la que se está dando cumplimiento.

La segunda implica el dictado mismo de la sentencia y su aprobación por el Pleno del Tribunal Superior Agrario.

Contra el cumplimiento de las ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, proceden los siguientes recursos:

El recurso de queja, por considerar los quejosos o los terceros perjudicados que al dar cumplimiento a la ejecutoria, la autoridad responsable lo hizo con exceso o con defecto.

La repetición del acto reclamado, cuando los quejosos o los terceros perjudicados consideran que al dar cumplimiento a la ejecutoria, la autoridad volvió a incurrir en las mismas violaciones que fueron objeto de juicio constitucional, en el que se dictó la sentencia a la que se está dando cumplimiento.

Incidente de inejecución, el cual se inicia cuando la autoridad responsable no realiza acto alguno tendiente a cumplimentar la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo.



LA DEMANDA DE SERVICIOS FINANCIEROS Y LA BANCARIZACIÓN  
DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA: NUEVOS ESQUEMAS,  
MODALIDADES Y PRODUCTOS

LIC. ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO  
DIRECTOR JURÍDICO Y SECRETARIO DEL  
CONSEJO DIRECTIVO DEL  
BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL, S.N.C.

INDICE

	Págs.
1. ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO RURAL .....	134
2. EL MERCADO FINANCIERO RURAL .....	136
3. LIMITANTES A LA BANCARIZACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MEDIO RURAL .....	140
4. LA EXPERIENCIA DE <b>BANRURAL</b> EN NUEVOS ESQUEMAS E INSTRUMENTOS DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA .....	143

## 1.- ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO RURAL

A mediados de los años ochenta, México emprendió un profundo programa de liberalización comercial. Con la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en 1986, se abandonó la política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y se orientó el conjunto de la economía hacia la producción de bienes en los que se tenían ventajas competitivas. Este proceso se profundizó en el periodo 1989-1994, particularmente durante el último año, por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Los objetivos que persigue la política agrícola, en consecuencia, cambiaron conforme a la nueva política económica general.

El enfoque central con el que se ha reformado la política agrícola busca un uso más eficiente de los recursos y una mayor orientación de la producción al mercado, tanto interno mediante una disminución de diferentes formas de regulación, como en el ámbito internacional a través de la liberación del comercio con el exterior.

Esta política agrícola, ha derivado en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en el Programa de la Alianza para el Campo, cuyos objetivos esenciales son:

- ❖ Elevar el ingreso de los productores.
- ❖ Aumentar la producción agropecuaria a un ritmo mayor que el crecimiento demográfico.

- ❖ Alcanzar la autosuficiencia en alimentos básicos.
- ❖ Lograr el equilibrio del comercio exterior agropecuario.
- ❖ Reducir la pobreza rural.
- ❖ Contribuir a la conservación de los recursos naturales y a una más adecuada distribución de la población en el territorio nacional.

En la consecución de estos objetivos, la banca de desarrollo rural desempeña un papel relevante. En ese carácter, el **Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito**, es el único banco de desarrollo de primer piso dedicado a otorgar crédito a la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y demás actividades conexas al desarrollo rural.

**BANRURAL**, junto con el resto de la banca de desarrollo: **FIRA**, **NAFIN** y **BANCOMEXT**, principalmente, que otorgan recursos a los bancos privados mediante operaciones de descuento, han experimentado profundas transformaciones en los últimos años.

En el caso de **BANRURAL** se reformularon los esquemas de atención a la clientela en torno de dos premisas básicas: la primera buscando adecuarse a los nuevos imperativos de la política de liberalización, que ha impuesto a las actividades productivas la necesidad de elevar los niveles de competitividad como condición para mantenerse en el mercado. En este sentido, concretamente, **BANRURAL** reclasificó la clientela objeto de atención, dejó de otorgar crédito a las actividades no viables y redujo su personal y sus gastos administrativos.

La segunda, al replantearse en esos términos sus políticas y estrategias, se experimentó entre 1990 y 1994 una reducción en el número de productores a los que se hacía llegar el crédito, al igual que los montos de recursos otorgados. Para revertir lo anterior, durante los últimos tres años las estrategias se encaminaron a retomar el crecimiento, ampliar las operaciones y diversificar los servicios, todo ello en un marco que exige a los intermediarios financieros altos niveles de eficiencia.

## 2.- EL MERCADO FINANCIERO RURAL

No obstante que México cuenta con un sistema bancario moderno, la atención que presta y la distribución de sucursales se ha concentrado en las áreas urbanas. Se estima que 95 por ciento de esas oficinas se localizan en las ciudades, por lo que alrededor de un 30 por ciento de la población del país —24 millones de personas en 1992— viven en municipios, principalmente rurales, que no cuentan con servicios bancarios.

Es precisamente en las áreas rurales donde más claramente coexisten dos sectores financieros: el formal, definido como aquel que cuenta con una concesión o licencia del gobierno para prestar sus servicios a través de instituciones de crédito propiamente —ya sea banca de desarrollo como es el caso de **BANRURAL** o Bancos Comerciales Privados—, o bien intermediarios financieros no bancarios tales como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo y cajas populares. Por otra parte, se encuentra el sector informal, constituido por prestamistas individuales, muchos de ellos comerciantes o particulares que proporcionan créditos para obtener un interés. El sector formal proporciona créditos en efectivo, mientras que el informal los proporciona tanto en efectivo como un adelanto a cuenta de cosechas, o en especie, ya sea para el consumo o la producción.

Entre los oferentes de servicios se tiene, además de los dos sectores básicos mencionados, un tercer grupo que por sus características se identifica con el sector informal, y que está constituido por cajas y cooperativas de ahorro y préstamo, empresas parafinancieras, fondos comunitarios, etcétera. Estos organismos casi siempre de alcance microregional realizan funciones de intermediación que no son reguladas ni supervisadas por las autoridades bancarias.

De esta manera, en el medio rural la oferta de financiamiento se integra por la concurrencia de:

- ❖ La banca comercial con recursos provenientes de FIRA, BANCOMEXT, NAFIN y otros.
- ❖ La banca de desarrollo de primer piso a través de BANRURAL, tanto con recursos propios, como de FIRA y de otras fuentes de descuento.

Cabe aclarar que BANRURAL cobra, a los productores de bajos ingresos, una tasa de interés que es igual al promedio de los Certificados de la Tesorería de la Federación (*Cetes*). Este instrumento son bonos de deuda del gobierno federal que se colocan semanalmente en el mercado financiero. Por el volumen de colocación, los *Cetes* son la tasa líder y el mejor reflejo del precio del dinero. Al cobrar esta tasa, BANRURAL en su carácter de Banca de Desarrollo, más que otorgar un subsidio, apoya con la tasa de interés más baja que existe en el mercado a los productores de menores recursos.

En este sentido, la tasa de interés preferencial se identifica como un apoyo a productores de alimentos básicos, y no como una actitud paternalista.

Noventa por ciento de los acreditados de BANRURAL son productores de bajos ingresos. A ellos se les cobra una tasa de interés nominal igual a Cetes. Con base en lo anterior, durante los meses de abril a septiembre de 1997, la tasa de interés que se cobró a esos productores fue, en promedio, de 19.8 por ciento anual. La banca comercial fija su tasa de interés a partir de Costo Porcentual Promedio de la Captación (CPP). Sobre ese indicador la banca comercial aumenta entre 8 y 16 puntos porcentuales conforme a las características del cliente y el nivel de riesgo. La diferencia de la tasa de interés de BANRURAL y la banca comercial es de 10.8 por ciento.

- ❖ Organismos financieros no bancarios, como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, cajas de ahorro, arrendadoras financieras, empresas de factoraje, etcétera.
- ❖ Un sector seminformal principalmente constituido por empresas parafinancieras, cooperativas de ahorro y préstamo y fondos comunitarios. En este sector se ubica al Fondo de Solidaridad para la Producción, organismo oficial que con recursos fiscales proporciona crédito "*a la palabra*" sin cobrar interés.
- ❖ Un amplio sector informal de prestamistas, comerciantes y usureros.

Se estimó en 1993 que la participación de la banca de desarrollo se repartió entre FIRA con un 40 por ciento del crédito total al sector; le siguió Bancomext -26 por ciento-, BANRURAL -17 por ciento- y Nafin y otros fondos 17 por ciento-<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase: "*Examen de las políticas Agrícolas de México*", Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, México, 1997.

Por su propio carácter, la banca de desarrollo atiende a los productores rurales conforme a criterios preferenciales de acuerdo con su nivel de ingreso neto anual. La más alta prioridad, que se traduce en una tasa de interés más baja, la constituyen los pequeños productores de menores recursos; aquéllos que obtienen ingresos netos anuales de hasta 3,300 dólares<sup>2</sup>. Un segundo grupo es el de productores con ingresos anuales netos de hasta 10,000 dólares, clasificados como medianos o de ingreso medio; y un tercer grupo, el de grandes productores cuyos ingresos superan este monto. Esta clasificación de los prestatarios rurales permite segmentar la demanda de financiamiento y atenderla institucionalmente conforme a las prioridades de política establecidas.

En la situación actual, los productores más pobres, sin potencial de desarrollo comercial, son atendidos por organismos del gobierno federal con recursos fiscales mediante el crédito "*a la palabra*", sin cobro de intereses. BANRURAL dedica su atención a los agricultores y ganaderos pobres con potencial de desarrollo, aquellos con ingresos de hasta 3,300 dólares. FIRA, a través de las operaciones de redescuento a la banca comercial se ocupa de los productores de ingresos medios y altos. BANCOMEXT, NAFIN y otros fondos atienden a productores de los tres niveles con tasas de interés y plazos de amortización diferenciales.

En su papel de banca de desarrollo de primer piso, a BANRURAL se encomienda la estrategia precisa de desarrollar productores para que pasen a ser sujetos de crédito de la banca comercial.

---

<sup>2</sup> La estratificación que se menciona está basada en múltiplos del salario mínimo vigente en pesos en el Distrito Federal. Se transformó a dólares estadounidenses para facilitar la exposición.

Al delimitarse en esta forma los universos de atención se evita la posible competencia entre la banca de desarrollo y banca comercial.

### 3. LIMITANTES A LA BANCARIZACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MEDIO RURAL

Para adentrarse en la forma de operación del mercado financiero rural debe considerarse que, de acuerdo con cálculos recientes, el número de transacciones del sector informal supera a las del sector formal por un margen de 7 a 1.

En el sector rural, los bancos son los que proveen los créditos más grandes, con un promedio de operación de 36 mil pesos, mientras que los créditos proporcionados por el sector informal son en promedio de 3,100 pesos.

De los anteriores datos se desprende que los bancos tienen preferencia por las operaciones de mayor monto, ya que más de dos terceras partes de sus transacciones son de 10 mil pesos o más.

Los intermediarios tienden a servir a clientes de tamaño medio, otorgando créditos con montos de entre 2 mil y 10 mil pesos. Los prestamistas, en cambio, aunque preferentemente proveen créditos pequeños, sobre todo quienes compran cosechas por adelantado con frecuencia otorgan montos elevados.

Si bien en cuanto al monto total de crédito otorgado se calcula que el sector formal provee el 61%, se advierte también que el productor rural demandante de pequeños montos, es atendido sobre todo por prestamistas informales.

Esta especialización de uno y otro sector es el resultado de varios factores, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

El atraso general de la sociedad rural respecto de los sectores urbanos, que se traduce en una menor cultura financiera. La dispersión misma de la población rural asentada en decenas de miles de pequeñas localidades se recrea en una situación de aislamiento, en la cual los bancos y otras instituciones financieras encuentran obstáculo para hacerles llegar los servicios.

La ausencia del sistema bancario en el medio rural ha sido suplida por los prestamistas, ya sean comerciantes o agiotistas con quienes los pequeños productores han mantenido tradicionalmente relación. Es decir, el sector informal realiza sus operaciones basado en el conocimiento personal de su clientela. Las transacciones se sustentan en una relación de confianza y no el requerimiento de garantías como es el caso de los bancos y del sector formal en general. La clientela, a su vez, no está acostumbrada a proporcionarlas aunque las posea.

El esquema de requisitos y papeleo que exige el sector formal desalienta al pequeño productor cuando se le piden, por ejemplo copias de sus registros contables de los que carece, a la vez que al acreditante le significa la necesidad de disponer de una tecnología mínima, que se traduce en costos en los cuales no incurre el prestamista informal.

El mismo conocimiento directo del medio en que se desenvuelve constituye, para los agentes del sector informal, una ventaja adicional. Además de que no requiere cubrir costos fijos por el pago de oficinas, sistemas de información, empleados, etcétera, conoce en detalle los antecedentes de su clientela potencial.

Tampoco tiene que registrar contratos ni realizar avalúos de garantías, trámites que además le significan al cliente costos que encarecen la transacción y mayor tiempo para disponer del crédito.

Este factor del "*tiempo de respuesta*" para las solicitudes es particularmente importante tratándose de créditos para actividades agrícolas, cuya viabilidad depende del cumplimiento de las labores dentro de plazos impostergables.

Desde una perspectiva más amplia, el sector formal en el medio rural, en especial la banca de desarrollo y comercial, se ha orientado casi exclusivamente a proporcionar financiamiento a la producción. En orden de importancia, predomina el crédito de avío en forma de capital de trabajo para cubrir los costos de los cultivos. Le siguen los créditos refaccionarios para acrecentar la capacidad productiva y elevar los niveles de capitalización de las explotaciones y, en tercer lugar, se ubican los financiamientos para servicios, básicamente para la comercialización.

Cabe destacar, en este sentido, que la banca en el medio rural, salvo excepciones para familias acomodadas, no otorga créditos para el consumo. En el caso de los bancos comerciales la carencia de este tipo de líneas pareciera obedecer a que los niveles de ingreso de los consumidores, por un lado, y el desarrollo comercial, por el otro, son insuficientes para generalizar instrumentos como la tarjeta de crédito, que ha sido el medio principal para financiar bienes y servicios al consumidor en las áreas urbanas. En el caso de la banca de desarrollo se ha considerado que no es su función prestar al consumo. En razón de lo anterior se manifiesta un claro predominio del sector informal en el otorgamiento de esos créditos.

#### 4. LA EXPERIENCIA DE *BANRURAL* EN NUEVOS ESQUEMAS E INSTRUMENTOS DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Todos los estudios recientes, así como la evidencia empírica coinciden en mostrar que hay una demanda insatisfecha de servicios financieros en el medio rural mexicano. En forma más precisa, esa demanda proviene de los estratos de pequeños productores agrícolas y ganaderos, comerciantes, artesanos, mineros, pescadores y pequeños empresarios que desarrollan actividades conexas a las propiamente agropecuarias. Se trata de amplios grupos de la población que actualmente son servidos por el sector informal de prestamistas en condiciones de usura.

Las ventajas que detenta este sector, ya mencionadas anteriormente, provienen sobre todo de su cercanía con la población que requiere los servicios y de las propias características de su oferta, la cual por costumbre y tradición se ha sabido adaptar a las necesidades de una demanda atomizada, basada en transacciones de pequeños montos, rapidez de respuesta y con exigencias mínimas en cuanto a garantías, contratos y trámites en general.

Si bien existen en el medio rural productores y población en general que en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica manifestada en problemas de carteras vencidas y altas tasas de interés, dejaron de ser atendidos por la banca comercial y en menor medida por la de desarrollo; se trata en todo caso de un sector minoritario, con niveles de ingreso medio y alto que se reincorporará a los servicios una vez que se superen esos problemas. En cambio, la demanda verdaderamente significativa, económica y socialmente estratégica es la que provendrá de la mayoría de productores de escasos recursos.

Con el propósito explícito de atender a esa población-objetivo, BANRURAL como parte de sus estrategias ha diseñado nuevos esquemas para ampliar sus operaciones.

Los principios en que se funda esa reformulación buscan aprovechar las ventajas que tiene el propio sector formal y adaptar las necesidades de los pequeños productores a la institucionalidad bancaria, sin detrimento de la reglamentación básica.

Desde la parte de las operaciones pasivas, se trata de incrementar la captación de tal manera que la imagen superior de confianza y seguridad que proyecta la banca —como ya se vio, también entre la clientela de los intermediarios informales— se traduzca en una ventaja real en el ámbito de influencia de las sucursales de BANRURAL.

Una estrategia de difusión a través de los medios de comunicación locales ha permitido que en los últimos tres años la captación de los bancos del sistema BANRURAL se incremente considerablemente.

El notable aumento de la captación de ahorro ha permitido al banco financiar de manera significativa sus programas crediticios, por lo que actualmente sólo depende en un 6 por ciento de recursos fiscales para el desarrollo de sus operaciones.

El siguiente paso que se propone la Institución, es diseñar instrumentos que permitan el microahorro de las familias campesinas, con énfasis entre las amas de casa y los niños.

La estrategia que se ha establecido BANRURAL contempla adecuar sus políticas para llegar a diferentes nichos de mercado, rediseñando sus instrumentos en forma más precisa para que correspondan a las características regionales.

Es en esta perspectiva que se apoyaron, entre otros, los programas de producción de café para exportación, de productores con extensiones de hasta cinco hectáreas.

Sobre todo para las regiones de desarrollo medio, donde coexisten actividades productivas orientadas al mercado, junto con patrones de pequeña producción de autosubsistencia, se debe pensar en un sistema de microcrédito, que atienda tanto al aspecto productivo como al consumo de la familia.

La falta de experiencia institucional en este tipo de políticas, obliga a un aprendizaje a partir de casos piloto de los cuales se obtengan enseñanzas antes de generalizar su práctica.

Se impulsan también esquemas crediticios a través de empresas parafinancieras como una forma de compartir el riesgo y lograr que un pequeño crédito al productor individual tenga, para las instituciones otorgantes, características similares a las prácticas de sindicación.

La operación de BANRURAL a través de empresas parafinancieras trata de apoyar a pequeños productores a través de sujetos de crédito con carácter empresarial, asegurando que el beneficio del financiamiento llegue a los pequeños productores y superando los riesgos que representa el que éstos no cuenten con garantías suficientes, así como que en el momento de la comercialización entreguen su producción a los intermediarios.

El proceso de inicia una vez que la empresa parafinanciera formula una solicitud de crédito por escrito dirigida al Banco, en la que manifiesta que es una empresa debidamente constituida

para operar bajo el esquema de parafinanciera, en apoyo de productores de su región<sup>3</sup>.

Conviene señalar que una empresa parafinanciera es, esencialmente, un intermediario financiero no bancario; es informal en el sentido de que no está sujeto a la supervisión y control de las autoridades financieras, ni tienen que valorar su cartera, crear reservas, ni mantener determinados índices de capitalización. Sus operaciones no están reguladas por las leyes financieras, sino fundamentalmente por los ordenamientos mercantiles.

Se trata de empresas agroindustriales, que por necesidades de su estrategia operativa empezaron a contratar directamente los créditos requeridos, y distribuirlos y administrarlos entre los productores agrícolas que les proveen materia prima.

La empresa parafinanciera es una forma de respuesta a las dificultades que los pequeños productores enfrentan para acceder directamente al crédito institucional, tanto bancario como de intermediarios no bancarios autorizados.

Para la banca, las empresas parafinancieras se presentan como sujetos de crédito. Por lo tanto, se realiza una sola transacción con

- 
- a) <sup>3</sup> Las solicitudes son acompañadas de la siguiente documentación:  
· Contrato de Asociación en participación formado entre la empresa y los productores que serán los beneficiarios finales del crédito.
- b) Documentos que hagan constar que la empresa cuenta con la garantía suficiente.

Los beneficiarios finales del crédito serán seleccionados por la parafinanciera, los cuales deberán ser productores sin adeudos vencidos con el sistema **BANRURAL**.

La sucursal deberá verificar que los productores beneficiarios finales del crédito cumplen con los requisitos de solvencia que se establecen en el punto anterior.

base en un solo contrato y se supera algún problema de garantías que pudiera existir.

La operación bajo este esquema para financiar cultivos como el algodón, sorgo y hortalizas ha arrojado resultados alentadores, con recuperaciones de crédito de más de 98 por ciento.

El tema de las recuperaciones es el menos tratado en los estudios sobre las formas en que opera el sector informal de financiamiento en el medio rural. Se sabe, sin embargo, que por tratarse de una relación basada en la confianza y el conocimiento personal entre el prestamista y el prestatario, los niveles de recuperación son más altos que en el sector informal<sup>4</sup>.

Por otra parte, en la búsqueda de alternativas para otorgar crédito en casos en que los solicitantes carecen de garantías gravables, o bien en situaciones de elevado riesgo por factores climáticos, BANRURAL ha fomentado la creación de fondos de garantía y de contingencia entre los productores rurales organizados.

Ya sea a partir de aportaciones de los propios productores o bien de una aportación inicial del gobierno federal y los gobiernos

---

<sup>4</sup> Algunos estudios sobre el sector informal son:

- a) UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas), *"El Proyecto de UNORCA: una red de Bancos Campesinos"*, publicado en memoria del Taller de Crédito Alternativo al Campo, editado por Equipo Pueblo/ANADEGES/FMDR, México, 1990.
- b) Cruz, Isabel, *"Ahorro Social y Financiamiento Rural"*; ponencia presentada en el Congreso Nacional de Economistas, marzo de 1992, México (mimeo).
- c) *"Hacia un Sistema de Financiamiento para el Desarrollo de la Sociedad Rural"*, en Una propuesta para el Movimiento Campesino. Documentos de trabajo No. 43, editado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, representación en México, 1992.
- d) *"Estudio sobre las Uniones de Crédito en México. Balance y Perspectivas"*. D. Gentil y F. Doligez. FIRA, SHCP. México, S/F.

estatales participantes, los fondos constituidos funcionan otorgando garantías complementarias a sus socios o, en el caso de fondos de contingencia, se dedican a reasegurar los cultivos obteniendo mejores condiciones con empresas aseguradoras de cobertura nacional.

Debe señalarse, que no existe ningún vínculo o relación entre los fondos de contingencias y el Sistema de Seguro Agropecuario (ex ANAGSA). Los fondos de contingencia son creados por los propios productores organizados, en muchos casos mediante una aportación inicial de los gobiernos federal y estatal. La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), se extinguió en marzo de 1990. El seguro agrícola en BANRURAL no es obligatorio. El Banco sólo lo recomienda a su clientela como una forma de prevenir daños a su patrimonio.

BANRURAL ha fomentado la operación de uniones de crédito como una vía que permite generar cultura financiera entre los socios de esos organismos. Los recursos operados por el banco con uniones de crédito muestran una tendencia creciente durante los últimos años. En 1996 representaron 8.6 por ciento del ejercicio total.

Finalmente, para extender los servicios que proporciona BANRURAL la presente administración ha simplificado la normatividad para reducir los trámites a lo mínimo indispensable. Se redujo en 23 por ciento el número de las Normas para el Financiamiento, lo que permitió disminuir en 70 por ciento el tiempo de respuesta a las solicitudes de crédito.

Revista de los Tribunales Agrarios, Núm. 18, Año VI, editado por el Tribunal Superior Agrario, se terminó de imprimir en el mes de Noviembre de 1998, en los TALLERES GRAFICOS DEL D.F. Puente Moralillo No. 49 Col. Puente Colorado, México D.F. 01730 Tels. 635 34 44 , 635 - 34 61 Fax 635-3420 La edición consta de 1,000 ejemplares.