

AÑO VIII

MAYO-AGOSTO

ISSN 0188-8293

NÚM. 24

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



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

México, 2000

DIRECTORIO

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

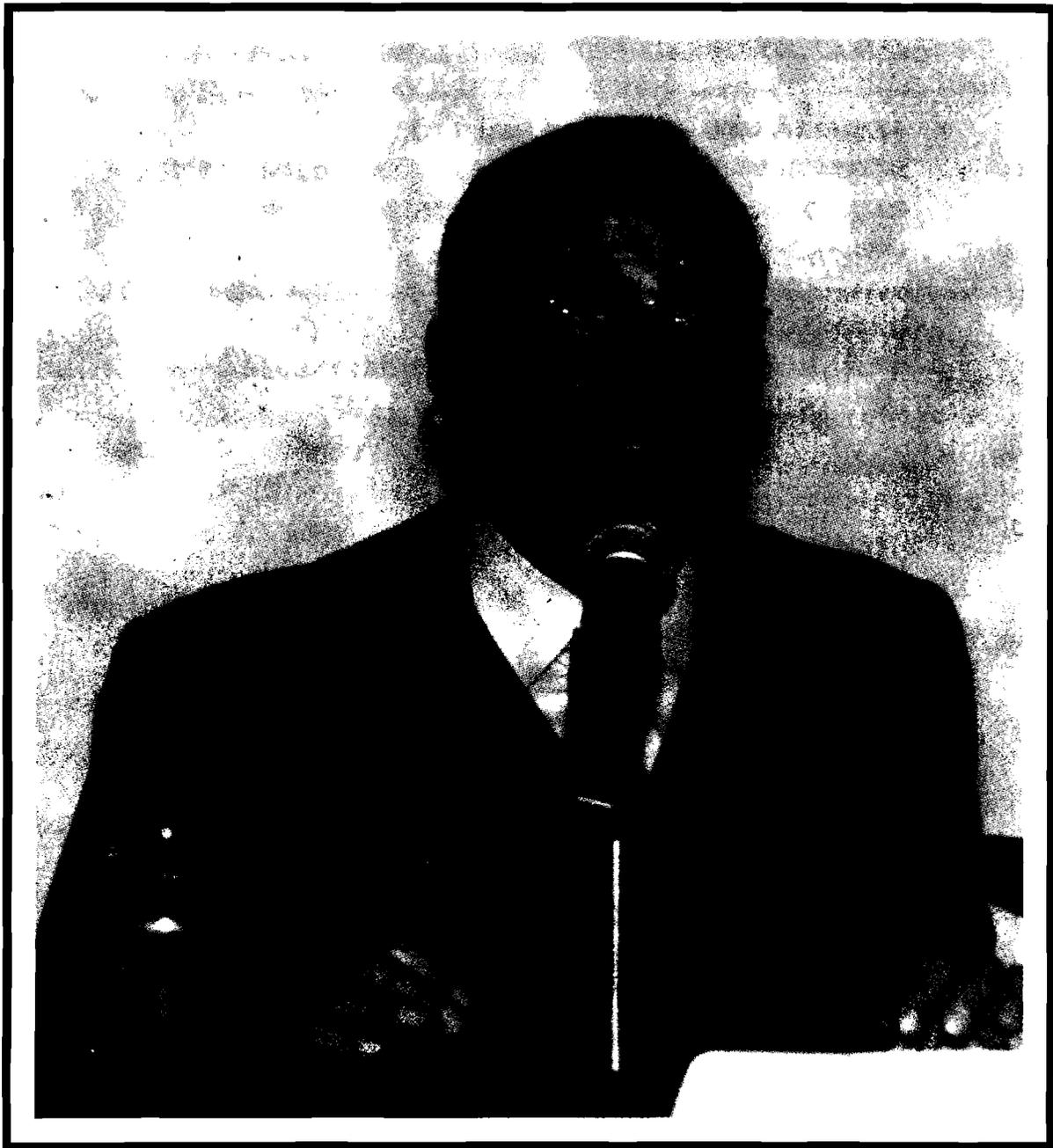
Magistrado Presidente: Lic. Luis O. Porte Petit Moreno; **Magistrados Numerarios:** Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos, Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero, Lic. Luis Angel López Escutia, Lic. Ricardo García Villalobos; **Magistrada Supernumeraria:** Lic. Carmen Laura López Almaraz; **Secretaria General de Acuerdos:** Lic. Claudia Velázquez González; **Oficial Mayor:** Lic. Jesús Anlén López; **Contralor Interno:** Lic. Jorge Preisser Campos; **Director General de Asuntos Jurídicos:** Lic. Ernesto Jiménez Navarrete; **Directora General de Recursos Humanos:** Lic. Celia Valencia González; **Director General de Recursos Financieros:** Prof. Jaime Díaz Morales; **Directora General de Recursos Materiales:** C.P. Sofía Arce y Paredes; **Director del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez":** Dr. Luis Ponce de León Armenta; **Capturista:** Verónica Jiménez Jiménez.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA
"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"
Av. Alvaro Obregón No. 151, 5° Piso
Col. Roma
C.P. 06700 México, D.F.,**

CONTENIDO

I.	LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO AGRARIO Y DEL DERECHO AMBIENTAL	7
	LIC. MARCO VINICIO MARTÍNEZ GUERRERO MAGISTRADO NUMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	
II.	EL JUICIO DE AMPARO	21
	LIC. CARMEN LAURA LÓPEZ ALMARAZ MAGISTRADA SUPERNUMERARIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	
III.	ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL JUICIO ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	51
	LIC. ARMANDO ALFARO MONROY MAGISTRADO UNITARIO SUPERNUMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.	
IV.	LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA AGRARIA.....	61
	LIC. HERIBERTO LEYVA GARCÍA MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 2, EN MEXICALI, B. C.	
V.	EL PROCESO ANTE LOS MODERNOS TRIBUNALES AGRARIOS	79
	DR. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 8, EN EL DISTRITO FEDERAL	

VI.	REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL	95
	ANTE EL TERCER MILENIO	
	DR. LUIS PONCE DE LEÓN ARMENTA	
	MAESTRO Y MIEMBRO DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA DE	
	DERECHO AGRARIO, FACULTAD DE DERECHO DE LA	
	U.N.A.M.	
VII.	DE LOS JUICIOS AGRARIOS.....	125
	LIC. RUBÉN GALLEGOS VIZCARRO	
	MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO	
	DEL DISTRITO 31, EN JALAPA, VER.	



LIC. MARCO VINICIO MARTINEZ GUERRERO
MAGISTRADO NUMERARIO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO AGRARIO Y DEL DERECHO AMBIENTAL

LIC. MARCO VINICIO MARTÍNEZ GUERRERO*

El fenómeno de Internacionalización del Derecho Agrario y del Derecho Ambiental, tema sobre el que me toca reflexionar, puede abordarse desde diversas perspectivas. Podemos acercarnos a él, por ejemplo, asimilándolo al proceso de internacionalización de la economía, es decir, a los cambios y movimientos de carácter económico que se vienen gestando y existen desde el surgimiento del llamado “capital sobrante”, predichos desde el siglo pasado por la ciencia económica, y que recientemente los teóricos han presentado como fenómenos inéditos, jamás sospechados por nadie, con el nombre de “globalización”. Otro tratamiento interesante del tema sería examinarlo a la luz de los procesos sociopolíticos desatados a raíz del fortalecimiento, a nivel mundial, del llamado neoliberalismo. Es verdad que sería muy interesante e ilustrativo exponer la relación de este fenómeno con los procesos económicos y políticos señalados; pero, desafortunadamente, no dispongo del tiempo necesario para ello. He preferido, por esta limitación natural del tiempo, explicar el fenómeno desde la perspectiva histórica de las etapas de elaboración de los derechos humanos que ofrece un profundo interés pues, como todos sabemos, ha sido una obra en la que todas las naciones del mundo han contribuido de una u otra

* Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario.

manera, y en la que nuestro país ha jugado un destacadísimo papel.

En tal virtud, empezaré el análisis del problema planteado haciendo un repaso, aunque en forma breve, de las etapas de elaboración de los derechos humanos. Con este vistazo general, será posible apreciar y comprobar como se ha ido conformando el carácter internacional del derecho agrario y ambiental, en la medida en que se van incorporando nuevos problemas relacionados con el agro y con el medio ambiente que desbordan los marcos jurídicos e institucionales nacionales y que actualmente constituyen una de las manifestaciones más conflictivas del propio desarrollo de la humanidad.

Todos sabemos que la resolución de los problemas de la sociedad humana ha transitado por diferentes modos de organización social, estructuras políticas y sistemas jurídicos, y que, por otro lado, este proceso opera bajo el denominador genérico de la elaboración de derechos que formalmente protejan al hombre de afectaciones que atenten contra su dignidad y realización. Veamos, pues, las etapas más importantes de este proceso que, por de pronto, nos servirá de viga maestra para construir nuestra disertación:

A partir de la Revolución Francesa, en la etapa inicial del constitucionalismo, surgen los llamados *Derechos de primera generación*, es decir, los derechos civiles y políticos que establecen aquellas prerrogativas que los ciudadanos, en cuanto individuos, exigían al Estado, a fin de que se abstuviera de intervenir en sus esferas particulares y, así, respetara su dignidad humana.

El triunfo de la Revolución Francesa, especialmente la codificación nacida de ella, rompió el modelo que imperó durante la edad media en relación al problema agrario. Dentro de los

perfiles de este modelo, la propiedad de la tierra se confundía con el concepto de soberanía y se arreglaba de acuerdo a este concepto, sirviendo de punto de partida a diversas instituciones que, en general, consistían en asegurar el laboreo del suelo con caracteres serviles. El Código napoleónico, en cambio, no contempla a la agricultura como materia especial sino que todas sus normas se dictan con carácter general, sin atender la condición de agricultor de sus destinatarios. Es decir, no existía el derecho agrario como un derecho especial, sino una codificación civil que sólo sirvió para asimilar un dominio a otro, al que se le asignaban los caracteres clásicos de absoluto, exclusivo y perpetuo.

Dentro de este marco jurídico, el término fundo tenía el sentido amplísimo de inmueble por naturaleza, es decir, la parte limitada de la superficie terrestre que se adquiere en propiedad privada, manifestando la tendencia legislativa a eliminar toda diferencia entre fundo rústico y urbano y a identificar fundo con propiedad. Bajo esta amplia acepción, *la tierra, quedaba abandonada a la más libre circulación, y dejada como otros bienes a la más amplia libertad de goce y disposición*. La materia agraria no presentaba principios generales que permitieran aislarla del derecho civil y, además, el ejercicio de la actividad agrícola se identificaba con el goce de la tierra garantizado por el derecho de propiedad o de otros derechos reales, esto es, en institutos que constituían el centro de gravedad mismo del derecho civil; era un derecho de la propiedad de la tierra y se confundía con el derecho civil.

Estos fueron los fundamentos de la ley de 25 de junio de 1856, relacionada con la desamortización de las tierras de las corporaciones civiles y eclesiásticas, impulsada por Juárez, que más tarde fue ratificada en todas sus partes por el Congreso Constituyente de 1857. Es un hecho de sobra conocido que los resultados de esta legislación no fueron halagüeños: la subasta pública de las grandes extensiones acaparadas por el clero

benefició directamente a quienes tenían medios para comprar. Así, pues, en nuestro país, el comercio de la tierra, la libre compra de nuestros recursos y la apropiación por pago de este medio de producción, resulto contrario al bien colectivo.

En realidad el derecho agrario como tal, no es parte de los derechos de primera generación; la insuficiencia del derecho civil en el aspecto agrario fue superada por el papel activo que jugaron las profundas reformas que se produjeron al terminar la Primera Guerra Mundial y como consecuencia de ella.

Ya en el siglo XX y dentro del escenario social generado por el dominado "constitucionalismo social", la sociedad civil reclamó del Estado un papel no meramente abstencionista sino, más bien, de promotor de las igualdades reclamadas en la letra de la ley, aunque no explicitadas en la Constitución material. Es decir, la sociedad ya consideraba insuficiente el "respeto a la vida, a la libertad y a las ideas", proclamados por la Gran Revolución Francesa; en este momento exigía un grado mayor de igualdad de oportunidades en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas: salud, vivienda educación, etc. Surgen de tal modo los llamados *derechos económicos, sociales y culturales*, o sea, los *Derechos de segunda generación*, asociados consustancialmente con los conceptos de "crecimiento económico", "progreso" y "desarrollo".

En este marco se inscribe la Revolución Mexicana de 1910-17 que tuvo, como uno de sus frutos más importantes, la renovación del derecho constitucional, que se manifestó en la Constitución Mexicana de 1917 donde el derecho agrario alcanza por primera vez en el mundo jerarquía constitucional. Como todo mundo sabe, en su artículo 27, la Constitución Mexicana establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio

de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Agrega en su párrafo 3º: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación..."

Este concepto de función social de la propiedad significó una nueva idea de propiedad a nivel constitucional (una propiedad sujeta a las modalidades que dicta el interés público) y concretó la recuperación del dominio que originariamente perteneció a la Nación Mexicana desde la época prehispánica.

Este principio de la propiedad en función social fue recogido en otras constituciones. Cito, por su significación, a la alemana de Weimar, dictada en 1919, que consagró el mencionado criterio, estableciendo el concepto de que *la propiedad obliga y que su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio por el bien general* sin que ello implique, desde luego, abandonar la garantía del derecho, pues al establecer su contenido y límites las leyes no pueden determinar ninguna expropiación si no es por utilidad pública.

Así, pues, el principio columbrado por los aztecas y formulado jurídicamente por los Constituyentes de 1917 se internacionalizó, es decir, adquirió vigencia universal quedando definitivamente institucionalizado en las constituciones dictadas después de la Segunda Guerra Mundial, como la italiana de 1948, en cuanto estipula que con el fin de conseguir "el razonable rendimiento del suelo" y de "establecer equitativas relaciones sociales, la ley impondrá obligaciones y vínculos a la propiedad de la tierra privada, fijando límites a su extensión, según la región y la zona agraria, promoverá e impondrá las mejoras de la tierra, la

transformación del latifundio y la reconstrucción de la unidad productiva; ayudará a la pequeña y a la mediana propiedad”.

La concepción clásica del dominio fue, pues, reemplazada por otra con señalado aspecto social, acorde con los *derechos de segunda generación*. Pero ello no quitaba que la propiedad individual siguiera siendo reconocida y protegida, pues continuaba siendo poder exclusivo y pleno del propietario, y era como tal la base del ordenamiento económico y jurídico de aquel poder.

Los países americanos y europeos comenzaron a sancionar una nueva legislación que ejecutaba los principios constitucionales, inspirados en el concepto de función social, tendientes a resolver el problema de la tierra con la finalidad de obtener la máxima utilización del suelo agrario y su fraccionamiento entre una cantidad cada vez mayor de agricultores, y, de este modo, la propiedad que tenía por objeto la tierra destinada a la explotación agropecuaria, no podía ser definida ya con referencia a las normas de carácter civil sin tener en cuenta ese complejo de leyes inspiradas ahora en la función productiva del suelo agrario que imponía límites a la disponibilidad y goce de la tierra.

Con arreglo a los *derechos de segunda generación*, se dictó en numerosos países una legislación que derivaba de las normas constitucionales y que recibió el nombre genérico de **leyes de reforma agraria**. Incluso en aquellos países en que la reforma agraria no se realizó, de todos modos, esos principios se abrieron paso inconteniblemente en la legislación que debió sancionarse para resolver los problemas que plantearon las nuevas condiciones económicas y sociales posteriores a la guerra mundial.

De esta manera, la nueva situación socioeconómica configuró un verdadero estatuto de la propiedad agraria en la que dominaba

su función productiva, que al imponer nuevas limitaciones a la disponibilidad y al goce de la tierra se separaba cada vez más de los principios contenidos en los códigos civiles, inspirados en la concepción individualista propia de los Derechos de primera generación.

En realidad la concepción tradicional del dominio dictada sobre la base del individualismo comenzó a resentirse aun antes de que las constituciones incorporaran el principio señalado, y la prueba de ello es que en México se adoptó en rigor en 1915, antes de la Constitución de Querétaro, que en realidad no hizo más que recogerlo como consecuencia de la presión económica y social que se traduce en el dictado de leyes especiales, de modo tal que los nuevos ordenamientos constitucionales no eran más que el coronamiento de una obra de erosión que estaba en pleno desarrollo desde hacía más de treinta años y que habían acelerado su ritmo durante y después de la Primera Guerra Mundial.

Al fin de esta guerra, se inicia el proceso de racionalización de la agricultura que abrió espectaculares perspectivas para la producción y distribución de los frutos de la tierra. Este proceso aunado al fenómeno de intensificación de la producción agraria iniciado en el siglo XIX, originó una nueva organización de la actividad agrícola, la que a su vez ejerció una influencia profunda sobre todos los factores económicos, sociales y políticos relacionados con la industria rural.

En gran parte del planeta el Estado comenzó a intervenir en la cuestión agraria, abandonando sus posiciones liberales; las instituciones de derecho privado vinculadas a la agricultura y basadas en el derecho de propiedad sintieron la influencia de principio que ponía cada vez más en evidencia la insuficiencia de la ley civil para regular la materia agraria. Los Estados y los pueblos de América y Europa observaron que el derecho de

propiedad, que tiene por objeto la tierra, asume siempre mayor contenido cuando se adecua a las necesidades sociales de la agricultura y a las finalidades técnicas de la producción agraria. Observaron cómo el poder jurídico del que poseía la tierra se convertía en un deber jurídico. Observaron, en fin, que la propiedad rural es un *tipo* de propiedad que el derecho debe regular en armonía con la forma de la actividad que el hombre desarrolla sobre ella. La propiedad de la tierra, como dijimos antes, ya no puede ser definida remitiéndola a las normas civiles sin tener en cuenta a las leyes inspiradas en la función productiva del suelo agrario que impone límites a la disponibilidad y al goce de la tierra. Imbuida en esta corriente internacional, y como el producto más acabado de la misma, la reforma agraria mexicana alcanzó, en este momento histórico, su punto más alto bajo la conducción firme del general Lázaro Cárdenas del Río, a la sazón presidente de México.

La intervención del Estado en la economía agropecuaria se mantuvo durante décadas como una actitud definitiva del Estado moderno que la regulaba y la planificaba, con mayor o menor intensidad, según los distintos países y las diferentes épocas, pero puede decirse que nadie escapaba a este control. Como se sabe, en México el Estado siguió una desviación perniciosa en este ámbito, pues percibió y trató a los campesinos como a menores de edad, incapaces de tomar decisiones serias y responsables: el ejidatario quedó preso de la burocracia; era tratado como un inválido social para celebrar asambleas, revisar sus cuentas y elegir a sus representantes. Según la legislación de esta época, nada se podía sin la tutela y la protección oficial. A la larga esta política protectora creó una estructura rígida que restringió las posibilidades de impedir la degradación ecológica y la pérdida de valiosos recursos, como selvas y bosques. La limitación de derechos provocaba incertidumbre sobre la explotación futura de los recursos naturales, ocasionando que el ejidatario buscara el

mayor beneficio posible en el corto plazo, sin importarle los daños ecológicos causados.

Entre las causas que motivaron el abandono de la abstención estatal y la consiguiente intervención en la economía agrícola se encuentra la natural evolución del sistema capitalista, proclive a la concentración de empresas, que desemboca en actividades monopolistas, alterando al mercado, que de este modo obligó al Estado a restablecer el equilibrio del mercado y la libre competencia. El Estado regulaba el mercado agropecuario actuando sobre los precios, sobre la oferta o sobre la demanda.

La regulación de la producción agropecuaria originó un notable desarrollo de la legislación, mediante la sanción de leyes de carácter público, ampliándose cada vez más en esta dirección las normas jurídicas agrarias. La adopción de un criterio nuevo para calificar el derecho de propiedad cuando tiene por objeto la tierra destinada a la explotación, y la intervención del Estado en la economía agraria, fundamentalmente mediante el control del comercio y la industria de productos agropecuarios, se tradujeron, como resulta obvio, en un complejo de leyes especiales dictadas en todos los países del mundo en los que la producción agraria tenía relevancia.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, a partir de la Declaración Universal de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, por la cual los estados asumieron los compromisos de respeto a los derechos humanos de primera y segunda generación, emergieron nuevas necesidades normativas, impulsadas por el desarrollo alcanzado por la revolución industrial, que demandaban su satisfacción. Así lo expresó la reformulación de los conceptos de "crecimiento económico", "progreso" y "desarrollo", a los cuales se agregó la "variable ambiental". Tales perspectivas, que englobaron los llamados *Derechos de tercera*

generación, implicaron un cambio cualitativo en el impulso de las políticas públicas, en la medida en que el Estado, superando las nociones tradicionales, abrazó la idea solidaria de "calidad de vida", como un imperativo moral de nuestro tiempo.

Con arreglo a esta idea, los estudiosos del Derecho Agrario formularon el **criterio biológico de la agricultura** según el cual esta actividad trata con bienes obtenidos orgánicamente, y destaca que no es la especie del bien lo que cuenta sino el procedimiento que se utiliza para obtenerlo. De esto se desprende que la tierra y la vida son los dos elementos constitutivos esenciales en la actividad agraria, sin los cuales no existe el acto agrario. A ellos, dicen estos teóricos, debe sumarse la actividad del hombre que con su trabajo interfiere y coadyuva con aquéllos para que pueda cumplirse el proceso agrobiológico que deviene en la producción agropecuaria.

Esta doctrina fue posteriormente fundamentada en la VI Conferencia Regional para América Latina de la FAO, realizada en México en 1960, y también en la V Conferencia Interamericana de Agricultura de la OEA, y en la resolución respectiva se establece que "el elemento constitutivo esencial del Derecho Agrario es la actividad agraria como industria genética de producción" y que "el contenido que le da especificidad es la necesaria presencia de dos factores esenciales, naturaleza y vida, que se expresan por medio de un proceso agrobiológico realizado en la *tierra* por el hombre". De este modo, el principio agrobiológico adquirió jerarquía continental.

Posteriormente, la doctrina jurídica latinoamericana aportó un nuevo criterio para el Derecho Agrario, en base a lo que se denomina derecho de los recursos naturales. Se sostiene que los recursos naturales presentan resistencia a su utilización y que se encuentran en una relación de interdependencia, por la armonía y

el equilibrio que existe entre ellos, de lo que se llega a la interdependencia del uso de ellos, afirmando que aun en ausencia de una estructura general sobre los recursos naturales, la propia tradición jurídica los ha ido sometiendo a normas y disposiciones semejantes.

En este momento histórico inicia el encuentro entre dos doctrinas opuestas del Derecho Agrario: una que asimila el derecho agrario a la empresa agraria; otra, que tiene por contenido la propiedad de la tierra o propiedad territorial, que constituye sus principios alrededor de ella y levanta una doctrina orientada a su uso y aprovechamiento como entidad que comprende el suelo, los bosques, las aguas y la fauna que constituyen los recursos naturales renovables. De acuerdo a la segunda doctrina, el Derecho Agrario tiene por objeto los problemas de la tierra, en su doble faceta de problemas de tenencia y de conservación.

Más adelante se considera, con justa razón, que los recursos naturales renovables sufren un *progresivo empobrecimiento* o un empeoramiento cualitativo, y por ello los que se llaman renovables no lo son nunca, o bien han dejado de serlo.

Más recientemente, tomando como punto de partida la teoría de los recursos naturales, surgió un nuevo derecho: el Derecho Ambiental. El derecho de los recursos naturales, como rama específica de la ciencia jurídica, ha precedido al derecho ambiental y, a su vez ha sido precedido por el desarrollo de una legislación dispersa sobre las distintas especies de recursos naturales o relativa a sus diferentes usos o efectos dañinos. De esta manera, la legislación sobre recursos naturales, originalmente orientada en función de los usos de cada recurso, evolucionó hacia otra forma en que se considera primero al recurso mismo y a su protección y después a sus usos.

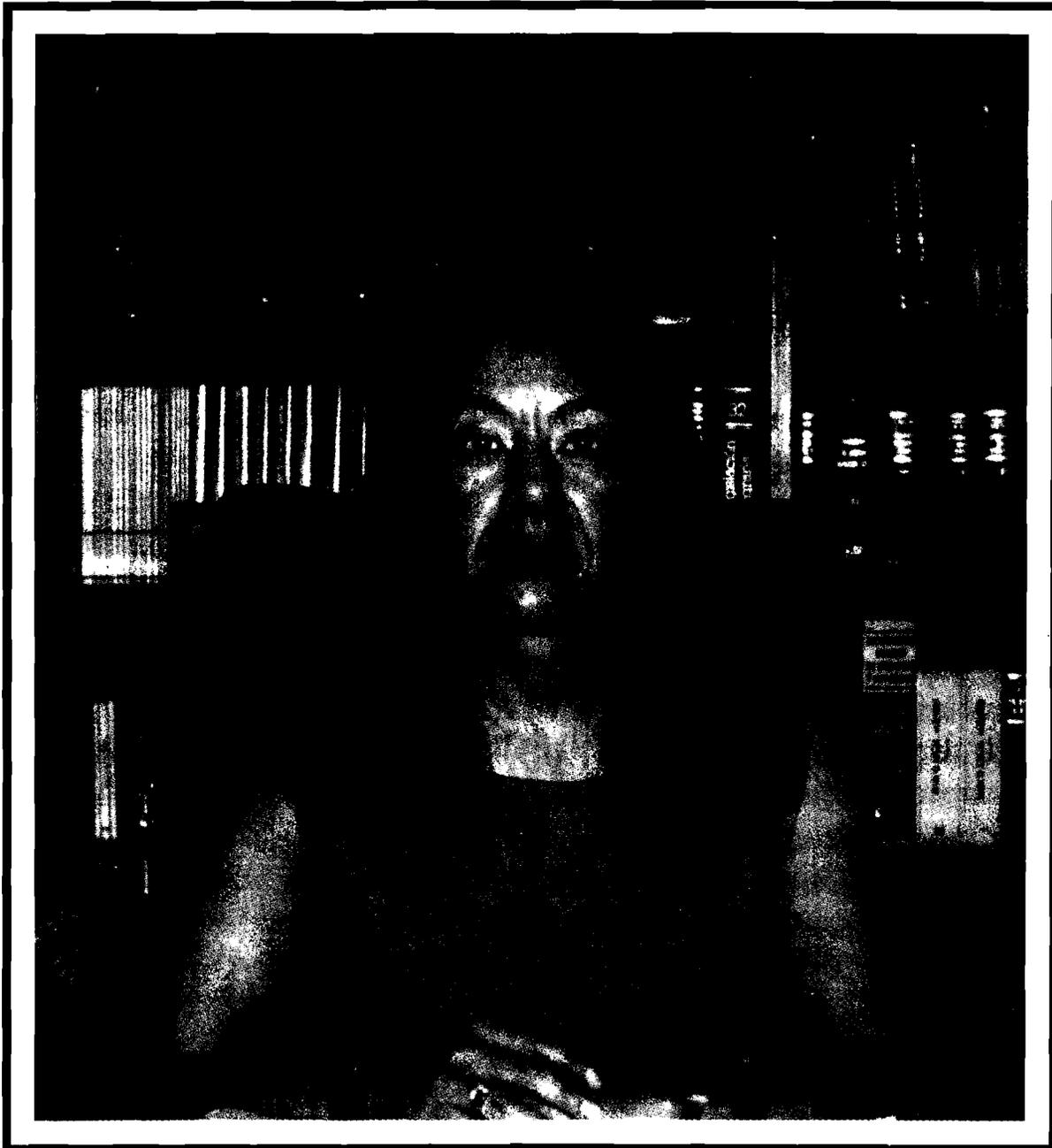
En la actualidad, nos encontramos avanzando en una nueva etapa normativa, la de los *Derechos de cuarta generación* que expresa, básicamente, una profundización de la anterior, pues tales derechos afectan, a modo de hipoteca moral, a las generaciones actuales, en torno al principio de solidaridad, a fin de que sean preservados el equilibrio ecológico y un medio ambiente socialmente digno. Ello implica, en principio, el resguardo contra las actuales modalidades consumistas con que una sociedad económicamente desigual agreda la base patrimonial de los recursos y sustentabilidad de la naturaleza.

Concluimos esta exposición, formulando un principio primordial e indispensable en torno a estos derechos: existe una unidad e interdependencia de todos los derechos de cada una de las etapas mencionadas de tal suerte que su tratamiento por separado no es posible; esto significa que cada etapa de elaboración de la normativa debe envolver a las anteriores. Asimismo, es necesario establecer una relación flexible entre los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de la solidaridad que considere tanto el nivel de desarrollo alcanzado por cada nación y cada región como las relaciones contemporáneas, manifiestas entre los estados y los actuales bloques económicos, como el del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

La naturaleza gregaria del hombre lo ha impulsado a la búsqueda constante de sistemas de vida, desde el punto de vista organizacional, que le den satisfacción de una manera cada vez más eficiente y adecuada a sus necesidades, tanto a las de nivel básico como a las que suponen una mayor y más acabada realización como ser humano social, en progresiva perfección y desarrollo. El derecho, como medio e instrumento para lograr tal objetivo histórico, ha sido desarrollado por el hombre al compás de las concepciones y valores que se consideraron esenciales, en

cada lugar y en cada tiempo histórico. Las concepciones políticas fueron proveyendo esos valores e intereses; el derecho, por su parte, trató de brindar la respuesta adecuada a las circunstancias, a través de la estructuración de sistemas jurídicos e institucionales que proporcionaron, a su tiempo, el debido reconocimiento y protección a derechos reputados como fundamentales.

Es verdad que el objetivo no siempre fue alcanzado y que, en algunos aspectos, se ha demostrado la deficiencia de las formas de organización social y que el derecho ha ofrecido respuestas muertas a problemas vivos. Un ejemplo de tal desarticulación es precisamente, el relacionado a los problemas ambientales y del agro, cuya falta de tratamiento adecuado ha contribuido, y aún lo continua haciendo, a deteriorar la calidad de vida del hombre en el planeta. Esta situación ha implicado, tanto la reelaboración de los principios en los cuales se asentaron los ordenamientos jurídicos nacionales como la creación de otras normativas nuevas que recibieron el influjo decisivo del medio internacional y de los intereses supranacionales y que se convierten en los pilares de un derecho acorde a las pautas que siguen los problemas del nuevo siglo. De allí que la cuestión jurídico institucional se adecue a una realidad que evoluciona de lo regional a lo global, impuesta por los factores que señalé al principio.



LIC. CARMEN LAURA LÓPEZ ALMARAZ
MAGISTRADA SUPERNUMERARIA DEL T.S.A

EL JUICIO DE AMPARO

LIC. CARMEN LAURA LOPEZ ALMARAZ*

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL JUICIO DE AMPARO (ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES).

El artículo 103 establece: Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal

Por su parte el artículo 107 en esencia:

- a) Detalla los principios reguladores del amparo, lo cual facilita su reglamentación.
- b) Regula definitivamente el amparo directo que procede ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado,

* Magistrada Supernumeraria del Tribunal Superior Agrario.

- contra sentencias definitivas en materia civil y penal, así como agraria.
- c) Delimita la procedencia del amparo indirecto (de él conocen los Jueces de Distrito) a leyes y todo tipo de actos que no sean sentencias definitivas que resuelvan el asunto en lo principal.
 - d) Aclara que el amparo indirecto procede contra autoridades judiciales por actos fuera de juicio, después de concluido éste; o bien dentro de juicio, cuando tuvieren sobre las personas o las cosas, una ejecución de imposible reparación y cuando el amparo se pida por persona extraña al juicio.

Ahora bien, dentro de estos principios constitucionales se pueden señalar esencialmente:

- a) Principio de instancia de parte agraviada.
- b) Principio de la existencia de agravio personal y directo de carácter jurídico.
- c) Principio de definitividad.
- d) Principio de prosecución judicial.
- e) Principio de relatividad de las sentencias.
- f) Principio de estricto derecho.
- g) Principio de la facultad de suplir la queja deficiente.

a) PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA

Se plasma en la fracción I, del artículo 107 de la Constitución y se encuentra reglamentado en el artículo 4o. de la Ley de Amparo.

Este principio es esencial, pues el gobernado es el titular de la acción, es decir que los particulares (personas físicas y morales y por excepción los órganos del gobierno del estado) tienen a su alcance el instrumento que es el juicio para hacer valer sus garantías individuales.

b) PRINCIPIO DE EXISTENCIA DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO DE CARÁCTER JURÍDICO

Este "*agravio*" es el perjuicio que sufre el gobernado en su esfera de derechos por el acto de autoridad o acto reclamado. Ahora bien, este agravio tiene que ser personal, es decir que el perjuicio que se cause debe ser directo al quejoso para que proceda la acción de amparo. El criterio legal a seguir por tener estrecha vinculación es en el sentido de que el juicio de amparo únicamente puede seguirse por la parte a quien perjudica el acto o la ley que se reclama.

En el caso de no darse este principio, por parte del quejoso, ocasionará que se dé la causal de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 73, con el consecuente sobreseimiento previsto en la fracción III, del artículo 74, ambos de la Ley de Amparo.

c) PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

Lo regulan las fracciones III y IV, del artículo 107, de la Constitución.

Consiste en la obligación que tiene el quejoso de agotar todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige el acto reclamado antes de iniciar la acción de amparo.

Con este principio se intenta dar oportunidad a los gobernados para impugnar los actos de autoridad utilizando recursos ordinarios y que el amparo sea un medio que proceda sólo en forma "extraordinaria". Estos recursos ordinarios o juicios, que es necesario agotar, deben tener por efecto modificar o revocar los actos que se impugnan, pues si no tienen ese fin su utilización no es obligatoria.

Aunque existe jurisprudencia en el sentido de que no obstante la existencia de un posible recurso contra los actos reclamados, se admita la demanda de amparo, sin perjuicio de que, después de esclarecida la duda, se decrete el sobreseimiento, de esta manera si se analiza la *im procedencia* inicialmente, no se admitirá la demanda, y si admitida se observa, se decretará el sobreseimiento.

Ahora bien, si la ley que rige el acto no establece recursos o medio de defensa ordinario, la vía de amparo se encuentra expedita.

Las excepciones a este principio son en materia penal, contra órdenes de aprehensión y auto de formal prisión, en materia civil y laboral, por falta de emplazamiento al quejoso, contra actos dentro de juicio que afecten a terceros extraños o terceristas por violaciones directas a la Constitución.

Cuando se impugna la constitucionalidad de una ley, procede la acción de amparo sin respetar el principio de definitividad; igualmente cuando la ley que rige el acto no establece medios de defensa ordinarios.

d) PRINCIPIO DE PROSECUCIÓN JUDICIAL

El juicio de amparo tiene que ser pacífico y tranquilo en su tramitación, así como restringida su sentencia.

e) PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS. (FÓRMULA OTERO)

Consiste en que las sentencias de amparo sólo protegen al quejoso o quejosos que litigan en el juicio y obligan únicamente a las autoridades señaladas como responsables, aunque a este respecto la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido además a las autoridades que por razón de sus funciones tengan que intervenir en la ejecución del fallo.

Así, la fracción II, del artículo 107, de la Constitución vigente la prevé cuando establece que "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare", y así se reproduce en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

f) PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO

Este principio consiste en la obligación que tiene el tribunal de amparo de analizar los conceptos de violación hechos valer por el quejoso sin estudiar ni hacer consideraciones de inconstitucionalidad, sobre aspectos que no contenga la demanda.

Se interpretan a contrario sensu los párrafos segundo y tercero del artículo 79 de la Ley de Amparo.

Este principio no se riñe con el de suplencia de la queja que a continuación se verá, pues se observa en materia civil, cuando no se trate de menores o incapacitados, en materia administrativa.

g) PRINCIPIO DE LA FACULTAD DE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE

Este principio es opuesto al anterior y consiste en el deber que tiene el juez o tribunal de amparo de no concretarse a estudiar los conceptos de violación expuestos en la demanda por el quejoso, sino en hacer valer oficiosamente cualquier aspecto de inconstitucionalidad que encuentre respecto a los actos reclamados.

Será esencial no confundir la suplencia de la queja deficiente con la corrección del error que por equivocada citación o invocación de la garantía individual el quejoso estime violada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

En este caso, de la queja deficiente, el tribunal de amparo podrá o deberá perfeccionar la queja o demanda haciendo valer conceptos de violación que el agraviado no incluyó. Esta facultad es perfectamente aplicable a la materia agraria si los quejosos o terceros perjudicados en su caso, son núcleos de población ejidal o comunal, o bien se trate de ejidatarios o comuneros en particular, de conformidad con lo que establece el artículo 107 constitucional, 212 de la Ley de Amparo y todo el capítulo que a partir de este artículo se refiere a la materia agraria. Esto se verá ampliamente más adelante.

2.- COMPETENCIA

La controversia es sinónimo de conflicto, litigio o de contienda que se lleva ante los tribunales por las partes que intervienen en el proceso, y de las controversias que nos habla el artículo 103 de la Constitución, conocen los tribunales de la Federación por la vía de amparo, y su materia está constituida por las garantías individuales.

Los tribunales de la Federación que tienen competencia para conocer de amparo son:

1. El pleno de la Suprema Corte .
2. Las salas de la Suprema Corte.
3. Los tribunales colegiados de circuito.
4. Los jueces de distrito.

El *gobernado* es aquella persona física o moral que sufre un agravio o afectación en su esfera de derecho por el acto de autoridad.

Autoridad.- Es la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. La jurisprudencia establece que la autoridad es aquel ente o persona que está en posibilidad material de hacer uso de la fuerza pública.

En consecuencia, el acto de autoridad es una decisión dictada o ejecutada por un órgano de gobierno y que produce un agravio o afectación en la esfera de derechos de los gobernados.

Estos actos de autoridad se pueden clasificar en:

- a) **Leyes.**- Que consisten en ordenamientos abstractos, generales e impersonales.
- b) **Sentencias.**- Entendidas por tales aquéllas que son dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que resuelvan una cuestión litigiosa sometida a su decisión.
- c) **Actos genéricos.**- Son actos típicamente administrativos.

En su mayoría son dictados o producidos por la administración pública, aunque los demás poderes también suelen elaborarlos.

Todos tienen las características de:

Unilateralidad.- Se produce el acto oficiosamente.

Imperatividad.- La autoridad actúa con la facultad de imperio que le da la ley a fin de que sus actos sean obedecidos.

Coercitividad.- Se puede hacer uso de la fuerza pública si sus actos no son obedecidos o acatados por sus destinatarios, a fin de que se cumplan.

CLASIFICACIÓN DEL AMPARO

El amparo se clasifica en:

Amparo Indirecto.- Procede contra leyes o actos administrativos y en materia judicial en los casos contenidos en las fracciones III, IV y V del artículo 114 de la Ley de Amparo; siempre se promueve

ante el juez de distrito o la autoridad respectiva en jurisdicción concurrente, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Amparo

Amparo Directo.- Procede contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales, administrativos, del trabajo o castrenses, y son las que resuelven el asunto en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

3.- LAS PARTES EN EL AMPARO.

1.- *El quejoso o agraviado.-* Es el titular de la acción de amparo.

2.- *La autoridad o autoridades responsables.-* Es el órgano del gobierno que figura como parte demandada.

3.- *El tercero o terceros perjudicados.-* Son quienes tienen intereses contrarios a la parte quejosa.

4.- *El Ministerio Público Federal.-* En todas las materias figura como parte y tiene la facultad de abstenerse de intervenir cuando considere que el asunto no es de interés público. (Artículo 5° de la Ley de Amparo).

5.- *La Demanda* (requisitos).

EL AMPARO INDIRECTO.— Es el escrito por medio del cual se ejercita la acción de amparo y se solicita la protección de la justicia federal.

- a) Demanda por escrito.- En el preámbulo del artículo 116 de la Ley se desprende la obligación de formular la demanda por escrito como regla general.

Sin embargo, la propia ley prevé otras dos posibilidades:

- b) Demanda por comparecencia.- Si se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, y se hace ante el juez de distrito.
- c) Demanda por telégrafo.- Procede en los casos que no admitan demora; se trasmite telegráficamente al juez de distrito y se le puede solicitar la suspensión de los actos reclamados si el agraviado encuentra dificultades en la justicia local.

REQUISITOS DE LA DEMANDA.-

De conformidad con el artículo 116 de la Ley de Amparo, son además del encabezado y señalamiento del Juez, así como solicitud de suspensión, los siguientes:

1. Nombre y domicilio del quejoso o de quien promueve en su nombre.
2. Nombre y domicilio del tercero perjudicado. No siempre existe.

3. La autoridad o autoridades responsables. Son diversos órganos del gobierno que el quejoso debe señalar con toda precisión en su demanda.
4. La ley o acto reclamados.
5. Protesta legal.- Es una especie de promesa de decir verdad sobre los antecedentes del acto reclamado.
6. Preceptos constitucionales que contengan las garantías violadas.- Deben señalarse uno por uno los preceptos que encierren las garantías que se consideren violadas por la autoridad que haya sido señalada como responsable.
7. Conceptos de violación.- Estos representan el capítulo más importante y consisten en una relación razonada entre los actos de autoridad y las garantías constitucionales que el agraviado considere violadas, demostrando la contravención. Estos implican la demostración de la inconstitucionalidad de los actos reclamados; de lo acertado de las argumentaciones jurídicas que contengan o de lo desacertado de las mismas, dependerá si el quejoso obtiene la protección de la justicia federal.

La omisión de estos requisitos implica que el juez mande aclarar su demanda, y si no se cubre ese requisito la demanda es desechada.

EN AMPARO DIRECTO.-

- a) Debe ser siempre por escrito como lo ordena el preámbulo del artículo 166 de la Ley.
- b) La demanda en el amparo directo no contiene la protesta legal ni los hechos o antecedentes que son requisitos en la del amparo indirecto.

No se trata de una omisión indebida del legislador; en realidad no son necesarios esos requisitos; el juzgador en el amparo directo se concreta a "*revisar*" los actos originales del expediente elaborado por el tribunal responsable donde se dictó la sentencia definitiva que se impugna.

- c) El tribunal de amparo hace una comparación entre los actos originales y los conceptos de violación del quejoso con lo cual se encuentra en posibilidad de dictar resolución.

AMPARO EN MATERIA AGRARIA

Siendo el juicio de amparo el medio de defensa que tiene todo ciudadano cuando se viola alguna de sus garantías ya sean individuales o sociales, el amparo en materia agraria será el que se encargue de proteger en estricto sentido a los núcleos de población ejidales o comunales, a los comuneros o ejidatarios en particular, así como a los propietarios afectados.

En este sentido habrá que hacer una distinción entre el amparo agrario *lato sensu* y *estricto sensu*, refiriéndose a los amparos promovidos por particulares afectados, colonos, titulares de terrenos nacionales, núcleos de población, ejidatarios o comuneros respectivamente.

Cabe aclarar que sobre este tema existen teorías de algunos autores que afirman que los amparos agrarios serán únicamente los que promuevan y beneficien a ejidatarios, comuneros y núcleos de población, y al respecto habrá que preguntarse si la auténtica pequeña propiedad no se encuentra también protegida por el artículo 27 constitucional, dispositivo legal considerado como

garantía social, porque si bien es cierto que la afectación a la propiedad particular se realiza en virtud del interés social que reviste el beneficiar a los grupos campesinos, asimismo lo es que si una auténtica pequeña propiedad reconocida por nuestra Carta Magna, cuya explotación reviste un interés social, se ve afectada en relación a su propietario, respecto de sus garantías constitucionales, él mismo tiene la posibilidad de reclamar esas violaciones mediante el juicio de amparo y estará legitimado para hacerlo jurídicamente, donde se desprende que podrá considerarse como "*Amparo Agrario*" el que promueven no sólo los núcleos de población o los ejidatarios o comuneros en particular, sino también los legítimos pequeños propietarios que en un momento dado se vean afectados en sus garantías individuales, así como los poseedores de terrenos nacionales o los integrantes de colonias, aun y cuando de conformidad con la Ley Agraria, los sujetos de derecho agrario son ahora, además de los núcleos de población, ejidatarios y comuneros, avecindados y poseedores.

Tomando en cuenta que el tema es muy amplio, únicamente nos concretamos a exponer los puntos más generales que en la práctica hemos tratado, aclarando que la exposición no contiene de ninguna manera todo lo que implica el amparo en materia agraria.

En principio se establece la clasificación a que hemos hecho referencia, y en relación con el amparo como medio de defensa de pequeños propietarios o particulares, diremos que tienen como características esenciales el considerarse como de estricto derecho, en el que el tribunal que conoce de la demanda debe analizar exclusivamente los conceptos de violación expuestos por el quejoso sin hacer consideraciones de inconstitucionalidad por actos no combatidos.

También tenemos que en este medio de defensa necesita poseer el propietario promovente, certificado de inafectabilidad para

acreditar su interés jurídico en el amparo, o estar en alguno de los otros tres supuestos similares, es decir tener la posesión de la superficie de cinco años seguidos a la solicitud de dotación del acuerdo que haya iniciado de oficio el trámite respectivo; que posea el mínimo de superficie que establece la ley como pequeña propiedad y que dicha superficie se mantenga en explotación.

Cabe mencionar que este es el tipo de amparo que muchos abogados postulantes y funcionarios pretenden que desaparezca.

Por lo que se refiere al amparo como medio de defensa de los núcleos de población y de los ejidatarios y comuneros en particular, se pueden señalar como características esenciales las siguientes:

1. Suplencia de la queja deficiente, por virtud de la cual el juez podrá subsanar los conceptos de violación que el agraviado, en este caso los núcleos de población, ejidatarios o comuneros, no hayan planteado en su demanda de garantías, así también podrá estudiar sobre cuestiones diferentes de las planteadas en la misma.
2. Se menciona la prohibición o inoperancia del desistimiento de la demanda o de los recursos, cuando los núcleos de población o quejosos figuren como terceros perjudicados
3. Por otra parte se tiene la prohibición de declarar la caducidad de la instancia y el sobreseimiento por inactividad procesal en perjuicio de un núcleo de población, subrayando que se podrá declarar en beneficio del mismo.

En 1976 se hacen reformas a la Ley de Amparo, dividiéndola en dos libros:

El primero se refiere al juicio de amparo en general y comprende los artículos del 1o. al 211 y el segundo trata estrictamente la materia agraria y comprende de los artículos 212 al 234, aclarando que no es la creación de una nueva reglamentación, sino la recopilación de las disposiciones que en materia agraria se encontraban en toda la Ley.

QUIÉNES PUEDEN PROMOVER EL AMPARO AGRARIO

Siguiendo ese mismo orden de ideas se pueden tener como quejosos en el amparo agrario a:

1. Núcleos de población a través de sus representantes (comisariado ejidal o comité particular ejecutivo).
2. Comunidades agrarias a través de sus representantes
3. Ejidatarios o comuneros en particular.
4. Pequeños propietarios.
5. Colonos.
6. Poseedores de terrenos nacionales, sin que éstos constituyan la totalidad, pues pudiera presentarse alguno diferente.

ACTOS RECLAMADOS QUE PUEDEN PRESENTARSE

Según la experiencia, podemos enumerar como principales actos que se reclaman en los juicios de amparo en materia agraria, los siguientes:

1. Actos inexistentes.
2. Actos de desposesión.

3. Actos de omisión.
4. Resoluciones de privaciones de derechos individuales y nuevas adjudicaciones de unidad de dotación.
5. Resoluciones presidenciales dotatorias, ampliatorias, de tierras o nuevos centros de población.
6. Resoluciones presidenciales sobre cancelación de certificado de inafectabilidad.
7. Resoluciones presidenciales de reconocimiento y titulación de bienes comunales.
8. Fases de procedimiento.
9. Indebida ejecución.
10. Plano proyecto de localización.
11. Remoción de autoridades ejidales y comunales.
12. Resoluciones de la Comisión Agraria Mixta.
13. Constitucionalidad de leyes.
14. Derecho de petición.
15. Derechos expropiatorios.

SUSPENSIÓN

Siguiendo los principios generales del amparo, tenemos que pueden presentarse dentro del procedimiento algunos incidentes como los que se mencionan y son los más comunes en la práctica:

1. El incidente de acumulación, en el cual el juzgador analizará a petición de partes si, en virtud de haberse promovido dos o más amparos por los mismos quejosos o diferentes, pero por los propios actos reclamados y contra las mismas autoridades responsables, procede la acumulación de los juicios de amparo al primero promovido, a efecto de resolver en una sola audiencia todos los juicios de amparo planteados. En este caso el

incidente paraliza el procedimiento del juicio de amparo, mismo que se reanudará cuando el juez dicte el auto en el que declara procedente o improcedente la acumulación solicitada.

2. Incidente de competencia; en el que, como su nombre lo indica, únicamente se plantea la competencia que en razón del acto reclamado, del lugar o de la cuantía se atribuya a determinada autoridad judicial, aclarando que en relación con la cuantía, no tiene implicaciones en materia agraria.
3. Incidente de nulidad de actuaciones; en donde se analiza si se tiene la aptitud de actuar conforme a atribuciones, sin cuestionar la constitucionalidad de los actos reclamados. Su efecto será el de declarar nulas las actuaciones impugnadas.
4. Incidente de suspensión; sumamente importante en nuestra materia, en virtud de que de él depende la paralización en muchas ocasiones de diversos procedimientos relativos a las acciones agrarias que se ventilan en los Tribunales Agrarios o ante diversas instancias administrativas, o en su caso, el cumplimiento de las resoluciones presidenciales o del tribunal que las culminaron.
5. Incidente de incumplimiento de la suspensión.
6. Incidente de incumplimiento de ejecutorias. También considerado de gran importancia, tomando en cuenta que algunos actos respecto de los cuales se ha conseguido el amparo y protección de la justicia se plantean como de imposible ejecución material. En ese caso habrá que informarlo así a la autoridad judicial correspondiente.

Existen más incidentes que podría seguir enumerando, pero que en virtud del poco tiempo de que disponemos omitimos hacerlo.

La suspensión del acto reclamado.-(Informe previo), puede ser:

- a) Provisional, o
- b) Definitiva.

La suspensión tiene por objeto paralizar los efectos del acto reclamado manteniendo las cosas en el estado que guarden en el momento de decretarlo.

Pero es necesario que el juzgador precise el acto o actos que hayan de suspenderse para evitar todo tipo de confusiones en el quejoso y autoridades responsables.

La suspensión se considera como una "*medida cautelar*", porque además de suspender los efectos del acto reclamado mantiene viva la materia del amparo, pues se tramita por cuerda separada y no resuelve sobre cuestiones de fondo.

Ahora bien, por el carácter precautorio de esta medida suspensiva, no tiene efectos restitutorios, que son propios de la sentencia definitiva que se pronuncia.

La suspensión puede ser:

- 1. De oficio.
- 2. A petición de parte.

La de *oficio* se llama también de *plano*.

En los amparos indirectos la segunda procede en forma provisional y definitiva.

La *suspensión provisional*, como su nombre lo indica, surte sus efectos mientras se resuelve sobre la definitiva, una vez que se celebre la audiencia incidental. Contra la suspensión provisional, no procede ningún recurso legal.

En el *Amparo Directo* la suspensión a petición de parte la conoce la autoridad responsable y forma el incidente.

En el *Amparo Indirecto* el incidente se integra por el juez de distrito en el momento en que se solicita.

A fin de llevar a cabo la audiencia incidental en la que se resuelva respecto de la suspensión definitiva, la autoridad responsable deberá rendir informe previo, en el cual expresará si son o no ciertos los actos reclamados; a falta de éste, se presumirán ciertos y se concederá dicha medida suspensiva.

AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

Es el acto procesal en que las partes instruyen al juez para que éste se encuentre en posibilidades de dictar sentencia y se llama "*Constitucional*", porque en el amparo se discute si el acto reclamado es constitucional o inconstitucional.

Esta audiencia siempre será pública y comprenderá tres períodos:

- a) Probatorio;
- b) De alegatos, y
- c) De sentencia.

La autoridad responsable, al recibir la demanda, deberá rendir un *"Informe Justificado"*, que es el documento por medio del cual la responsable justifica su actuación y solicita se declare la constitucionalidad de su acto.

SENTENCIA

Es el acto jurisdiccional que resuelve la controversia constitucional planteada, o la termina.

Las sentencias pueden clasificarse en la siguiente forma:

- 1) Que conceden el amparo.
- 2) Que niegan el amparo.
- 3) De sobreseimiento.
 - a) Porque se prueba la existencia del acto reclamado y su inconstitucionalidad.
 - b) Porque no se prueba la inconstitucionalidad del acto, aunque sí su existencia.
 - c) Significa no entrar al fondo del asunto por algún impedimento legal.

PRINCIPIOS RECTORES

1. De relatividad.
2. De estricto derecho.
3. De la suplencia de la queja deficiente.

Si las sentencias no son impugnadas causan estado y se convierten en definitivas.

Si alguna de las partes considera que la sentencia no está apegada a derecho y le causa agravio, pueden interponer el recurso de revisión contra la misma, del cual conocerá, según sea el caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito, los que resolverán en forma definitiva, dictando la ejecutoria correspondiente.

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS POR EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

- I. Propiedad, posesión y disfrute de:
 - a) tierras
 - b) aguas
 - c) pastos
 - d) montes
- II. Otros derechos agrarios.
- III. Pretensión de derechos que hayan demandado ante las autoridades los aspirantes a ejidatarios o comuneros.
- IV. Posible anulación por la sentencia de *amparo de derechos agrarios adquiridos*.

TITULARES DE LA ACCIÓN DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

Personas Colectivas.

- a) Ejidos.
- b) Núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.
- c) Núcleos de población solicitantes de restitución, dotación o ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población.

Personas Físicas.

- a) Ejidatarios.
- b) Comuneros.
- c) Aspirantes a ejidatarios o comuneros.

Disposiciones que rigen (o han regido) el amparo en materia agraria.

- a) Adición del párrafo quinto a la fracción II del artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de noviembre de 1962. En ella se creó el amparo en materia agraria. (Actualmente párrafos tercero y cuarto).
- b) Reformas a la Ley de Amparo publicadas el 29 de junio de 1976. Crearon el Libro Segundo denominado "Del Amparo en Materia Agraria", compuesto de un sólo capítulo que comprende los artículos 212 al 234 (vigente).

- c) Reformas a los artículos 224 y 231, fracción IV, de la propia Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984.

AMPARO EN MATERIA AGRARIA

CONCEPTO

Suprema Corte de Justicia. *“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 y comunal, en sus derechos agrarios que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 constitucional”.*

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- Constitución de 1824. Es el antecedente más remoto que se tiene, no esencialmente concebido como juicio de amparo, sino como derecho instrumental para proteger los derechos fundamentales del hombre frente a violaciones constitucionales cuya defensa se hacía ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a fin de reparar dicha violación.
- 1840. Proyecto de Constitución de Yucatán de don Manuel Crescencio Rejón, quien usa por primera vez el término “amparo” y enumera los derechos del hombre, ampara al hombre en el goce de sus derechos, frente a la Corte Suprema de Justicia del Estado.

- 1847. Acta de Reformas de Mariano Otero, quien prevé la creación del juicio de amparo estableciendo la garantía personal. Destacan como características el amparo a cualquier ciudadano y el principio de relatividad*.
- Constitución de 1857. (Juicio de amparo). Donde se transcriben los principios generales.

1. Amparo como juicio especial constitucional.
2. Competencia de tribunales federales.
3. Procedimiento especial.

LEYES REGLAMENTARIAS

- 1852. Procedimiento del amparo *Iniciativa de Ley Reglamentaria del Acta de 1847.*
- Ley Orgánica de 30 de noviembre de 1861. Se establecen los órganos competentes para conocer el amparo.
- Ley de 20 de enero de 1869. Se declara inadmisibile el recurso de amparo en negocios judiciales. *Suspensión y Revisión.*
- Ley de 14 de diciembre de 1882. Se amplía el procedimiento en el amparo.
- Código de Procedimientos Federales de 1897. Procedencia del amparo en materia judicial; suplencia del error.
- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909. Principio de estricto derecho.
- Ley de 18 de octubre de 1919. Procedencia del amparo en los juicios civiles y penales en base a reglas de competencia e improcedencia.

* Bases de la Constitución de 1857

- Ley de 30 de enero de 1935. Recurso de súplica; amparo directo en materia obrera
- 1936 Ley de Amparo. Reforma Miguel Alemán de 19 de febrero de 1951.
- Más expedita la administración de justicia federal.
- Creación de tribunales colegiados.
- Suplencia de la queja en materia de trabajo.

El 2 de noviembre de 1962 se crea el amparo en materia agraria.

- 3 de enero de 1963. Reforma en materia agraria. Garantías sociales.
- Procedimiento, normas, sobreseimiento y caducidad de la instancia.
- Reformas de 1974, 1975, 1976. Se adiciona la Ley con el Libro II "Amparo en Materia Agraria".
- 1979, 1982, 1983, 1986, 1987.

RESUMEN DEL JUICIO DE AMPARO

1.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL JUICIO DE AMPARO (ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES).

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por su parte el Artículo 107:

- a) Detalla los principios reguladores del amparo, lo que facilita su reglamentación.
- b) Regula definitivamente el amparo directo que procede ante la Suprema Corte o ante el tribunal colegiado, contra sentencias definitivas en materia civil y penal, así como agraria.
- c) Delimita la procedencia del amparo indirecto a leyes y actos que no sean sentencias definitivas que resuelvan el asunto en lo principal.
- d) Aclara que el amparo indirecto procede contra autoridades judiciales por actos fuera de juicio, después de concluido éste, o bien dentro de juicio cuando tuvieren sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación y cuando el amparo se pida por persona extraña al juicio.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

- a) Principio de instancia de parte agraviada
- b) Principio de la existencia de agravio personal y directo de carácter jurídico
- c) Principio de definitividad
- d) Principio de prosecución judicial
- e) Principio de relatividad de las sentencias
- f) Principio de estricto derecho
- g) Principio de la facultad de suplir la queja deficiente.

TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN: (COMPETENCIA)

1. Pleno de la Suprema Corte.
2. Las salas de la Suprema Corte.
3. Los tribunales colegiados de circuito.
4. jueces de distrito.

ACTOS DE AUTORIDAD

- a) Leyes.- Ordenamientos abstractos, generales e impersonales.
- b) Sentencias.- Resoluciones de tribunales judiciales.
- c) Actos genéricos.- En su mayoría son dictados o producidos por la administración pública.

CARACTERÍSTICAS DEL ACTO DE AUTORIDAD:

- I. Unilateralidad.
- II. Imperatividad.
- III. Coercitividad.

CLASIFICACIÓN DEL AMPARO (PROCEDENCIA)

Amparo Indirecto.- Procede contra leyes o actos administrativos no provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Amparo Directo.- Contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales, administrativos, del trabajo o castrenses que resuelven el asunto en lo principal.

DISPOSICIONES QUE RIGEN (O HAN REGIDO) EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

- a) Adición del párrafo quinto fracción II, Art. 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de noviembre de 1962. Se creó el amparo en materia agraria.
- b) Reformas a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de febrero de 1963. Se adicionaron 20 artículos y se crearon dos más (derogada).
- c) Reformas a la Ley de Amparo publicadas el 29 de junio de 1976. Crearon el libro segundo denominado "*Del Amparo en Materia Agraria*", compuesto de un solo capítulo que comprende los artículos 212 al 234 (vigente).
- d) Reformas a los artículos 224 y 231, fracción IV, de la propia Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984.

TITULARES DE LA ACCIÓN DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

Personas Colectivas:

- a) Ejidos
- b) Comunidades agrarias

- c) Núcleos de población solicitantes de restitución, dotación o ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población

Personas Físicas:

- a) Ejidatarios
- b) Comuneros
- c) Aspirantes a ejidatarios o comuneros

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS POR EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

I. Propiedad, posesión y disfrute de:

- a) Tierras
- b) Aguas
- c) Pastos
- d) Montes

II. Otros derechos agrarios

III. Pretensión de derechos que hayan demandado ante las autoridades los aspirantes a ejidatarios o comuneros

IV. Posible anulación por la sentencia de amparo de derechos agrarios adquiridos

LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO:

- a) Provisional
 - o
 - b) Definitiva
- 1. De oficio o de plano
 - 2. A petición de parte

Características:

- 1. Medida cautelar
- 2. No resuelve sobre cuestiones de fondo
- 3. Se tramita por cuerda separada.

*Sentencia***RESUELVE DE FONDO LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL***Clasificación:*

- 1.- Que concede el amparo.
- 2.- Que niegan el amparo.
- 3.- De sobreseimiento

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL JUICIO ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

LIC. ARMANDO ALFARO MONROY*

Con el fin de mejorar la procuración e impartición de la justicia en México, recientemente el Congreso de la Unión aprobó importantes cambios a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial Federal.

Falta ahora hacer los cambios que resulten pertinentes en los órganos jurisdiccionales que están en la base, y que son los que de manera cotidiana atienden y resuelven el grueso de los conflictos que plantea la población mexicana.

A eso me voy a referir en este trabajo, en el que se hacen algunas reflexiones sobre la experiencia que he tenido en los Tribunales Agrarios, y que eventualmente pueden ser útiles en el ámbito de toda la administración de justicia.

Dado lo breve del espacio de que dispongo, omito antecedentes históricos y sólo dejo establecido que de las modificaciones al artículo 27 constitucional surgieron los Tribunales Agrarios. De estos tribunales y del procedimiento que ante ellos se substancia es de lo que voy a hablar.

* Magistrado Unitario Supernumerario del Tribunal Superior Agrario

LA ORALIDAD E INMEDIATEZ

Estos principios han sido, desde lejanos tiempos, anhelo y aspiración en los procesos jurisdiccionales. Ese anhelo, a decir verdad, ha sido incumplido.

La circunstancia de que en la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria se imponga a los magistrados la obligación de presidir las audiencias ha traído por consecuencia que en los juicios agrarios existan esas características, de manera forzosa, y ha sido extraordinariamente útil para la resolución final la participación directa del magistrado en esos actos procesales.

Han sido ampliamente comentados los beneficios de la oralidad e inmediatez. Sólo menciono uno de ellos, para fines de ilustración: EL justiciable tiene el derecho de ser oído directamente y conocer al funcionamiento que va a decidir sobre sus asuntos, a veces los más importantes de su vida.

LA RAPIDEZ EN LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA

El precepto constitucional que obliga a impartir justicia rápida no siempre se ha cumplido. Con franqueza, ha sido de manera excepcional.

Las peculiares características de los asuntos agrarios ha hecho necesario que la justicia agraria se imparta de manera ágil. A continuación trataré de explicar esto.

En principio debemos tomar en consideración el marco económico y social al que pertenecen los ejidatarios, comuneros y

hombres del campo que, en general, no pueden ocultar sus condiciones de pobreza extrema y para quienes representa un verdadero esfuerzo el acudir a la sede de los Tribunales Agrarios en busca del fallo que dirima sus conflictos, y que les permita reanudar sus labores sobre la fracción de terreno del que depende su precaria existencia.

Estas circunstancias ha generado la necesidad de establecer mecanismos que permitan atender, de manera inmediata, sus múltiples peticiones.

Particularmente importante es la presencia de los campesinos en la audiencia acompañados de sus testigos y llevando sus demás probanzas lo que, por las razones ya expresadas, obliga a los Tribunales Agrarios a agotar y resolver, con rapidez, los procedimientos.

LA JUSTICIA REAL

El breve tiempo que tienen de funcionar los Tribunales Agrarios ha sido suficiente para acreditar, entre otras cosas, que la extrema pobreza del campesinado mexicano no hace atractiva su defensa jurídica, lo que trae por consecuencia deficientes planteamientos o franca ausencia de asesoría legal.

Para superar esta situación, en los artículos 164, 185, 186 y 187 de la Ley Agraria se confieren a los Tribunales Agrarios, entre otras, atribuciones para: suplir la deficiencia de la queja; preguntar a todas las personas que asisten a las audiencias, y realizar todas aquellas diligencias que consideren necesarias, convenientes o consecuentes para el conocimiento de la verdad.

De esto ha resultado que en los juicios agrarios se viene impartiendo justicia "*real*", no formal, es decir, se resuelven los asuntos no sólo tomando como base la habilidad de los abogados y los formalismos que derivan de los códigos procesales, sino también, y se puede decir que básica y fundamentalmente, de lo que el magistrado —que preside las audiencias— ha captado en forma directa, es decir se aplica la ley más vinculada con la equidad, la realidad y la justicia.

Voy a ilustrar con un ejemplo. En los juicios agrarios no se debe aplicar, de manera rígida, el principio general del derecho conforme al cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Por lo contrario, hay que aplicarlo de manera flexible, ya que en algunos casos hubo consentimiento de la ocupación por el núcleo de población o por el mismo titular.

En otros casos, el pesado trabajo que entraña la explotación de la tierra sugiere como justiciero que se permita retirar cosechas o indemnizar a aquél que introdujo mejoras a la propia tierra.

Ahora bien, en esta clase de asuntos se debe fundar y motivar, con la mayor claridad posible, la excepción a la regla general.

LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

Reza un viejo principio general del derecho que sentencia no ejecutada se traduce en justicia no impartida.

Me preocupa que en muchas ocasiones ya resuelto un asunto la sentencia no se puede ejecutar; obviamente en algunas ocasiones es por razones jurídicas completamente fundadas, como lo es la interposición de un recurso, la presentación de una demanda de amparo o la existencia de una suspensión.

En otras ocasiones la resistencia, violenta y desesperada, de la parte condenada impide, por las vías de hecho, la ejecución de las sentencias por los actuarios encargados de ello.

El auxilio de la fuerza pública existe, y es rápido, en algunas ocasiones; debe serlo en todas. Es muy importante pensar en una solución eficaz a este problema, para que realmente prive el imperio de la ley.

UN COMENTARIO ESPECÍFICO.- SOBRE LA ACCIÓN DE RESTITUCIÓN

En los campesinos, abogados y en no pocos órganos jurisdiccionales existe confusión sobre la "*acción de restitución*". Parece ser conveniente aportar algunos elementos que permitan dilucidar este asunto. Tal es el objetivo de las siguientes líneas:

Las acciones agrarias se han dividido en dos grandes ramas: individuales y colectivas, sin que a ello se oponga la existencia de un solo procedimiento agrario vigente ahora con la nueva Ley de la materia, encaminado a resolver todo tipo de controversias.

La confusión entre lo que es una acción colectiva y lo que es una acción individual, necesariamente conduce a los promoventes a conclusiones erróneas, siendo preciso ilustrar en el sentido de que la acción restitutoria de tierras, bosques y aguas esencialmente es colectiva y su objetivo fundamental es el de recuperar las tierras

que al ejido o comunidad le han sido substraídas por terceras personas que le son ajenas.

La acción restitutoria tiene su origen en la época colonial en que por diversas cédulas reales se ordenó devolver a los pueblos indígenas determinadas tierras.

En cambio las acciones individuales fundamentalmente giran en torno de conflictos parcelarios como tradicionalmente han sido los de posesión y goce, y los de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación.

Es claro que en la especie se contrae a un conflicto parcelario ejidal en el que se controvierten derechos de particulares con determinadas características, ya sea de ejidatarios, poseionarios o avecindados.

El artículo 49 de la nueva Ley Agraria estatuye la acción colectiva de que se viene dando noticia, al establecer:

“Los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes”.

Debe hacerse notar que en el caso de los conflictos individuales, con independencia de cuál sea el sentido de la resolución, la misma no implicará, de manera alguna, la salida, ni de las tierras, ni de las personas, del régimen ejidal, es decir se trata de un conflicto interno en el ejido.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL JUICIO AGRARIO

Con el propósito de ser más explícito en relación a la naturaleza y características propias del juicio agrario, enseguida se exponen algunas de ellas:

- A. En primer término, debe precisarse que el espíritu del nuevo sistema de impartición y administración de justicia agraria es el de suprimir, reducir y resumir, a su mínima expresión, los procedimientos judiciales, con el propósito de hacer realidad la pronta y expedita resolución de los conflictos agrarios; todo ello debe llevarse a cabo sin afectar las garantías de audiencia, legalidad y oportunidad probatoria plasmadas en la Constitución.

Se advierte que el procedimiento agrario corresponde a un sistema abierto y carente de formalismos, libre de trámites y rituales innecesarios, que lo hacen substancialmente diferente al procedimiento civil.

- B. En el juicio agrario el tribunal actúa junto con las partes para resolver los conflictos que enfrentan éstas y considerando las costumbres y los usos de los grupos indígenas.
- C. Por otra parte, los Tribunales Agrarios deben suplir la deficiencia de los planteamientos de derecho de las partes, cuando éstos sean ejidatarios o comuneros, así como núcleos ejidales y comunales. Esta característica resulta notoriamente trascendente, si se considera que los sujetos del derecho agrario, en su gran mayoría, carecen de recursos económicos para contratar a un abogado que los asesore y defienda, razón por la cual

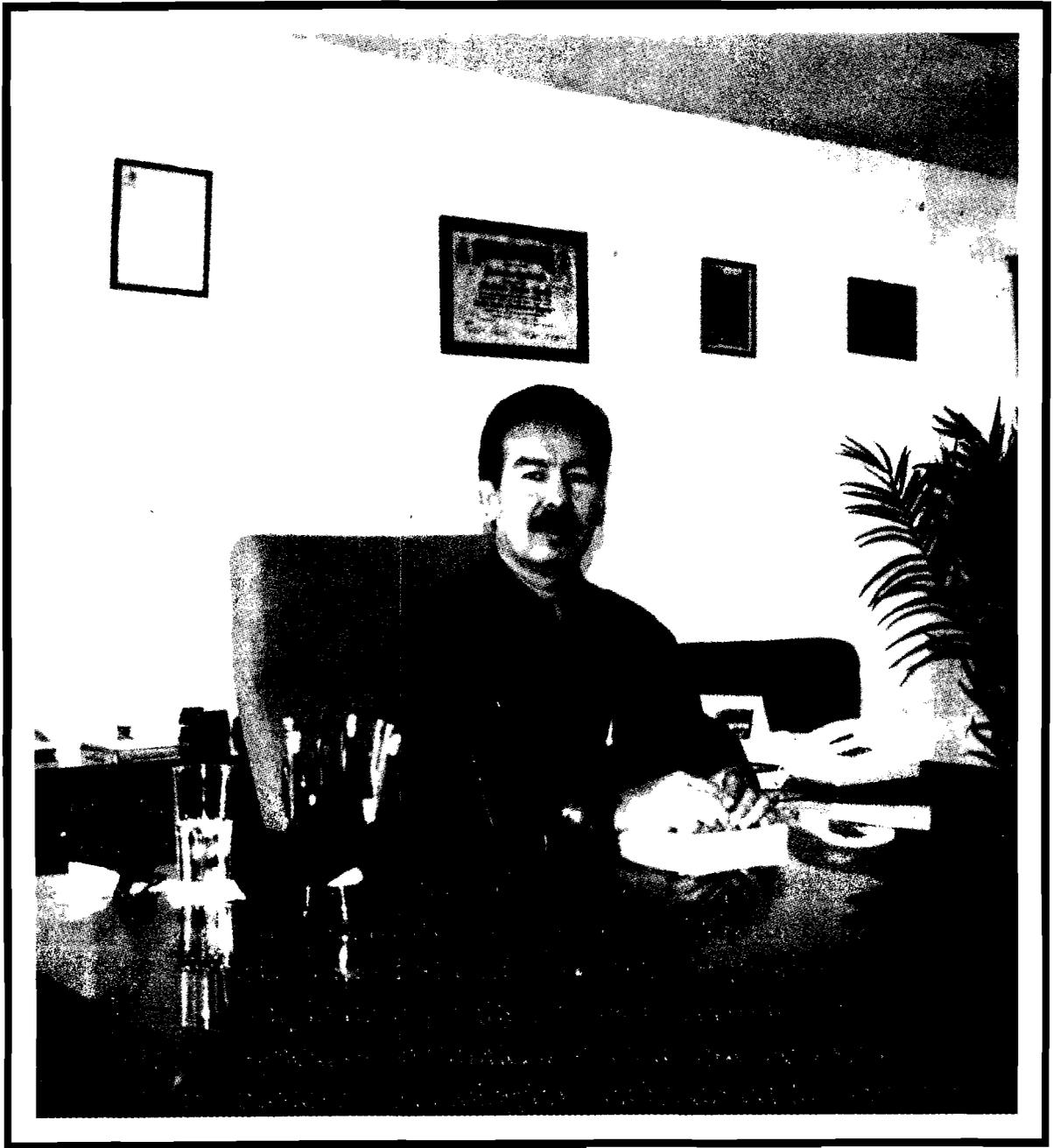
con frecuencia asisten a las audiencias o diligencias sin ninguna asesoría.

- D. El artículo 185, fracción VI, de la Ley Agraria previene que en cualquier estado de la audiencia, y hasta antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes para que logren una amigable composición, siendo que por esta vía se resuelve un importante número de conflictos, evitándose con esto innumerables gastos al campesinado.

Lo más trascendente de la composición por convenio es que queda resuelto no sólo el problema legal, sino también el problema social o humano que motivó la controversia, y resulta particularmente importante en este medio en que los conflictos se suscitan, en gran cantidad, entre parientes cercanos.

- E. En el procedimiento agrario, según lo prescribe el artículo 167 de la Ley Agraria, el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplica supletoriamente, en lo que fuere indispensable para completar la referida Ley Agraria.

Esta disposición permite que las instituciones que regula la legislación agraria puedan completarse, en lo que resulte necesario; no obstante lo anterior, el juicio agrario no debe ser asimilado a las instituciones del derecho civil, toda vez que, como ya se mencionó anteriormente, tiene sus propias características y principios rectores que lo hacen substancialmente distinto. Es decir, la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles se limita a integrar instituciones que ya están reguladas por la Ley Agraria, como ordenamiento que se suple, más no a trasplantar íntegramente figuras que le son ajenas.



LIC. HERIBERTO LEYVA GARCIA
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO
DTO. 2, MEXICALI, B.C.

LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA AGRARIA

LIC. HERIBERTO LEYVA GARCÍA*

INTRODUCCIÓN

Antes de entrar al contexto particular de la figura jurídica de la prescripción en materia agraria, es necesario que nos ubiquemos en el contexto general sobre la tenencia de la tierra en México, de acuerdo al mandato constitucional.

El artículo 27 constitucional en su primer párrafo, dice: *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”*.

Esta *“garantía”* de propiedad parece que niega la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad privada, desde luego *sui generis*, que

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario Distrito 2, en Mexicali, B.C.

consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del derecho romano (uso, disfrute y libre disposición), con los cuales había pasado a nuestro derecho civil.

Esta disposición encuentra su apoyo en la teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado.

Como afirma el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su obra "*El Sistema Agrario Constitucional*", en la época en que fue redactado este precepto los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, que consiste en afirmar que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad.

Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechadas o serían defectuosamente aprovechadas. Siendo éste el fundamento del derecho de propiedad, es clara la facultad que el estado tiene de controlar su aprovechamiento. Como decía el pensador francés Gide: "*Solo que, si tal es el último fundamento del derecho de propiedad, ya no es baluarte del individualismo; el individuo ya no es propietario para sí mismo sino para la sociedad. La propiedad se convierte en el sentido más augusto y más literal a la vez de esta palabra, en una FUNCION SOCIAL. Dejará pues, de ser absoluta en el antiguo sentido romano de la palabra, pero sólo en la medida en que la soberanía sobre las cosas y el derecho de*

libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de esas cosas."

Ahora bien, si la propiedad en México cumple una función social, resulta indudable que corresponde al Estado la vigilancia de esa función que implica su intervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales y en su aprovechamiento. Para cumplir con sus fines, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución, aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales, así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. (Modalidad: Modo y forma de ser. Jurídicamente hablando, es la posibilidad de estructurar la propiedad privada o modo de que pueda prevalecer con ella el interés público sobre el interés privado del propietario).

En efecto, el párrafo tercer del artículo 27 constitucional reza: *"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias..."*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria dijo respecto de la modalidad: *"...finalidad que encuentra su cabal justificación en que el derecho de propiedad no se considera ya como un poder absoluto, irreductible, desorganizado, soberano y hasta despótico, sino que representa una función social que tiende y debe tender forzosamente a la satisfacción de las necesidades colectivas; por lo que debe ser protegido y garantizado en cuanto cumpla y desempeñe debidamente esa función social; en caso*

contrario el Estado no tiene la obligación de protegerlo, porque un derecho de propiedad absoluto sería tiránico para los individuos y anárquico para la sociedad”.

La modalidad de la propiedad en México crea las diversas formas de tenencia de la tierra; pequeña propiedad, ejidal y comunal, imponiéndoles una función social, consistente en una límite de extensión y la constante explotación por sus beneficiarios, so pena de sanción (afectación, privación, separación, enajenación de excedentes y la nueva figura de la prescripción negativa).

ANTECEDENTES DE LA PRESCRIPCIÓN

En la legislación inmediata anterior, como fue la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, se reguló también la generación de derechos por posesión y, en consecuencia, la pérdida de los mismos por quien dejaba de poseer, estableciendo como sanción por incumplimiento a la función social de la propiedad, esto es dejar de producir por dos años o más, sin causa justificada, personalmente o con su familia, la privación de sus derechos agrarios, en beneficio de quien hubiere poseído dicha parcela por igual lapso en calidad de ejidatario, adquiriendo los derechos como nuevo adjudicatario a través de una resolución, previo juicio, de autoridad competente (Presidente de la República y posteriormente la Comisión Agraria Mixta).

Efectivamente, el artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria regulaba la sanción correspondiente a la pérdida de los derechos agrarios sobre la unidad de dotación y, en general los que se tenían como miembros de un núcleo de población ejidal o comunal, con excepción del solar urbano, entre otras causales por el abandono de la tierra durante dos años consecutivos o más, o se

dejaran de realizar los trabajos en la explotación colectiva, salvo los casos permitidos por la Ley (artículo 76); debiéndose en el mismo acto y para evitar la ociosidad de las parcelas, adjudicarla en términos de lo previsto por el artículo 72 de dicho ordenamiento legal, que establecía un orden de preferencia, entre otros, en favor de campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido durante dos o más años y que su ingreso no hubiera sido en perjuicio de un ejidatario con derechos, correspondiendo la facultad de adjudicación a la asamblea general de ejidatarios.

La anterior legislación también regulaba como sanción a quien dejara de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal durante un año, la suspensión de los derechos por un ciclo agrícola o un año, según determinara en resolución la comisión agraria mixta, adjudicándose provisionalmente al heredero legítimo del ejidatario, para no causar perjuicio al patrimonio familiar ejidal de que formaba parte.

Cabe interpretar en consecuencia, que con la reforma a las leyes agrarias y al permitirse la enajenación de los derechos agrarios individuales y abrogarse las figuras jurídicas de la privación y suspensión de los derechos agrarios, sin descuidar la función social de la propiedad, esto es, la constante explotación para bien de la colectividad, el legislador instituyó como una sanción para quien incumple abandonando conjuntamente con su familia la posesión, uso y disfrute de la parcela, la figura jurídica de la prescripción sobre tierras parceladas en el ejido, generando derechos en favor de quien posee para su regularización y titularidad.

FUNDAMENTO LEGAL

Aun cuando el artículo 27 constitucional no precisa la figura jurídica de la prescripción, sí permite la transmisión de los derechos agrarios parcelarios hacia el interior del ejido; pero como todo mandato constitucional da lugar a una ley reglamentaria que viene a detallar las disposiciones genéricas o principios constitucionales, teniendo en este caso la Ley Agraria que entró en vigor el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y dos, la que reiterando el principio constitucional de seguridad jurídica y certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, permite la transmisión de los derechos de uso y disfrute y, con el objeto de que tales derechos beneficien a quienes trabajan la tierra, se establece la figura de la prescripción como un medio legal para adquirir la titularidad del derecho agrario del poseedor del bien ejidal, esto es, como una forma de regularización de tales derechos de posesión, uso y disfrute.

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

El poseedor podrá acudir ante el tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se

trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

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

CONCEPTO

Ahora bien, atendiendo al concepto de prescripción, establece el Código Civil para el Distrito Federal, de aplicación federal en toda la República y supletorio de la legislación agraria, en su artículo 1135 que “...*la prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley...*”.

En otras palabras, podemos interpretar que la prescripción en materia agraria es aquella figura jurídica que permite que el poseedor de bienes ejidales, que correspondan a las tierras parceladas del ejido, adquiera sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley Agraria.

Cabe precisar que el derecho que beneficia al poseedor, se denomina prescripción adquisitiva o positiva, en cambio el perjuicio que se le causa al titular del derecho agrario que dejó de poseer, se denomina prescripción negativa (artículo 20, fracción III, de la Ley Agraria).

Como es notorio del concepto vertido, se ha insistido que la prescripción es aplicable únicamente sobre tierras parceladas ejidales, por las siguientes razones:

PRIMERA.— El propio artículo 48 de la Ley Agraria establece que el poseedor en concepto de titular de derechos de ejidatario, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela; lo que nos lleva a concluir que se refiere a un derecho parcelario, además de que el mismo artículo excluye las tierras destinadas al asentamiento humano y a los bosques o selvas, que por su propia naturaleza no son factibles de parcelamiento.

SEGUNDA.— Por su destino las tierras ejidales se dividen en tierras para el asentamiento humano, de uso común y parceladas (artículo 44 de la misma Ley); y, las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras no reservadas por la propia asamblea para el asentamiento humano, ni son parceladas y cualquier afectación sobre el uso y disfrute colectivo de estas tierras afecta el principio de vida comunitaria que establece el artículo 73 de la Ley Agraria, además de que las tierras de uso común resultan inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 74, salvo en la excepción prevista por el artículo 75, ambos de dicha Ley).

Pudiera pensarse, porque tiene lógica interpretativa, que el artículo 48 de la Ley Agraria, no excluye a las tierras de uso común como tierras a prescribir; además, si el artículo 74 de la citada Ley determina que la propiedad de las tierras de uso común es imprescriptible, lo es por la propia naturaleza del bien

ejidal, que no puede cambiar de régimen de propiedad por el sólo hecho de la posesión; pero el que prescriba por la sola posesión en concepto de titular de derechos de ejidatario, para adquirir únicamente la propiedad de los derechos de uso y disfrute, en nada afecta al régimen ejidal pues éste se sigue conservando. Pero contrario a estos razonamientos, considero que debe prevalecer el principio de vida comunitaria que constituye el sustento económico del núcleo ejidal, como argumento a la imprescriptibilidad de las tierras de uso común.

TERCERA.— En cambio, las tierras parceladas constituyen el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de cada ejidatario, sobre el que no podrá disponer la asamblea general; pudiendo el ejidatario aprovecharla directamente, conceder a terceros su uso mediante cualquier contrato no prohibido por la ley, aportarla a sociedades por acciones; enajenar sus derechos parcelarios, adoptar el dominio pleno, entre otras prerrogativas, sin que con esto se cause perjuicio al interés colectivo del núcleo de población ejidal, siendo responsabilidad del ejidatario el ejercicio del derecho de uso y disfrute de su parcela, sin violentar su obligación de permanente explotación (función social de la propiedad) y aportaciones a la vida comunitaria, por lo que el incumplimiento a ello le conlleva a una sanción consistente en la pérdida de sus derechos, en este caso, por prescripción negativa (artículo 20, fracción III de la Ley en comento), en beneficio de quien ha venido explotando la parcela, en bien de la comunidad al producir, adquiriendo el derecho de demandar la prescripción positiva en términos de la Ley Agraria (artículo 48).

COMENTARIO.— Respecto de las tierras pertenecientes a las comunidades agrarias, regularizadas por las acciones de restitución o reconocimiento y titulación de bienes comunales, éstas se rigen por sus costumbres y su explotación es comunal y, originalmente aun cuando exista parcelamiento de hecho, éstos en principio no otorgan derechos agrarios individuales sobre los mismos, sino que se rigen por los acuerdos de asamblea conforme al interés comunal que represente; aunado a ello, existe protección especial sobre las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 99, fracción III), salvo la excepción a que se refiere el artículo 100, ambos de la Ley Agraria. Sin olvidar que dicha Ley establece que los derechos y obligaciones de los comuneros serán conforme a la ley y al estatuto comunal, correspondiendo la personalidad jurídica y la propiedad titular de los bienes comunales al núcleo de población.

Aunque del análisis de los artículos 101, 102 y 107 de la Ley Agraria podemos entender que al individuo comunero titular de derechos se le permite el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos en favor de familiares y vecindados y el beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal, por lo que el beneficiado por dicha cesión adquirirá la calidad de comunero; permite además la asignación de parcelas que existen de hecho en la comunidad; asimismo, que resultan aplicables para las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé la Ley Agraria, en lo que no contravengan las disposiciones dictadas para las comunidades; luego entonces, debemos entender que en aquellas comunidades agrarias que conforme a las

disposiciones de la nueva Ley Agraria y con apoyo en su estatuto comunal proceda al parcelamiento y reparto de sus bienes constituyendo derechos comunales individuales, sí será factible la adquisición de derechos comunales por prescripción positiva. Sobre el parcelamiento de bienes comunales nos arrojará información los trabajos de PROCEDE en su oportunidad.

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY AGRARIA

Resulta necesario que, aunque sea en forma breve, se haga un análisis del artículo 48 de la Ley Agraria, bajo los siguientes conceptos:

1. El citado numeral, reza en su primera parte: *“Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario...”*

Se desprende de lo transcrito que la prescripción en materia agraria sólo se da hacia el interior del ejido, esto es, sobre las tierras que fueron dotadas y que se encuentren comprendidas en el acta de ejecución y en el plano definitivo; no así en las posesiones que ejerzan los núcleos de población, fuera de esos términos, como serían las excedencias.

Además, que la posesión que se haga valer sea en concepto de titular de derechos de ejidatario, esto es, que quien posea las tierras ejidales, lo haga con ánimo de dominio ejidal y fama pública, en otras palabras, que se conduzca como si fuera el dueño de la parcela.

2. Que las tierras en posesión: *"...no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas..."*

Entendemos que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido y de acuerdo con el artículo 64 de la Ley Agraria, conforman el área irreductible del mismo y por propia naturaleza gozan de las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables y cualquier acto contrario, será nulo de pleno derecho.

Por otra parte, los bosques y selvas se encuentran protegidos por la legislación ecológica y forestal y al conformar un bien ejidal, corresponde a su titular, el núcleo de población ejidal, a través de su asamblea general de ejidatarios, regular y organizar su explotación o aprovechamiento conforme a la normatividad aplicable; además estos bienes renovables, por su propia naturaleza, no son susceptibles de adjudicación y explotación individual.

3. Que la posesión sea *"...de manera pacífica, continua y pública durante en período de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe..."*

Sin ahondar en el hecho de que la posesión se tuviere con o careciendo a sabiendas de título o modo legítimo de adquisición de la cosa; es importante destacar la manera de computar el término para la prescripción, lo que se prestó a interpretaciones contrarias, inclusive por los propios tribunales colegiados de circuito, ya que hubo quienes sostuvieron que podría computarse el tiempo de posesión transcurrido con anterioridad a la vigencia de la Ley Agraria de 1992, si esto no implicaba aplicación retroactiva de la Ley en perjuicio de ejidatario o comunero alguno;

dándose la tesis contraria, para computar el término sólo a partir del 27 de febrero de 1992, en que entró en vigor la Ley Agraria.

Lo anterior quedó rebasado al resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción de tesis número 16/94, bajo el rubro:

“PRESCRIPCIÓN POSITIVA EN MATERIA AGRARIA, PARA COMPUTAR LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 48 DE LA LEY AGRARIA, NO DEBE TOMARSE EN CUENTA TIEMPO DE POSESIÓN ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGOR LA LEY ACTUAL (27 DE FEBRERO DE 1992).— Considerando que la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, no contemplaba esta figura jurídica, sino que al contrario, negaba tal posibilidad (artículo 75); además considero más importante, que la oportunidad para interrumpir la prescripción positiva, corre conjuntamente con el término para que opere, por lo que de computar el plazo anterior dejaría al ejidatario que perdió la posesión sin la posibilidad de la interrupción; amén de que constituiría una aplicación retroactiva de la ley en su perjuicio.

4. El poseedor *“...adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.”*

Cabe recordar entonces que al ejidatario de un núcleo de población, con sus derechos vigentes y en pleno ejercicio de ellos, le corresponde el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre

las demás tierras ejidales y los demás que legalmente le correspondan (artículo 14); asimismo: designar sucesores (artículo 17), asociarse para la producción (artículo 50), enajenar sus derechos parcelarios (artículo 80), adoptar el dominio pleno (artículo 81), contratar y aportar sus derechos a la formación de sociedades por acciones (artículo 79, todos los anteriores de la Ley Agraria), entre otras.

5. *“El poseedor podrá acudir ante el tribunal agrario para que previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita RESOLUCION sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate”.*

En este caso, previo juicio, y considerando:

PRIMERO.— La causa generadora de la posesión. Para determinar la calidad de la misma; esto es, si es en concepto de titular, originaria o derivada, para poder precisar en qué momento empieza a correr el plazo de la prescripción;

SEGUNDO.— Que se trate de tierras parceladas;

TERCERO.— Que la superficie se encuentre topográficamente identificada y bien delimitada, sin controversia con los colindantes; ya que en caso contrario deberán fijarse los linderos correctos con base en los documentos exhibidos;

CUARTO.— Que hayan transcurrido los plazos que producen la prescripción;

El tribunal agrario deberá emitir sentencia y, de ser procedente, reconocer al promovente los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

6º.- La sentencia que dicte el tribunal agrario "*...se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.*"

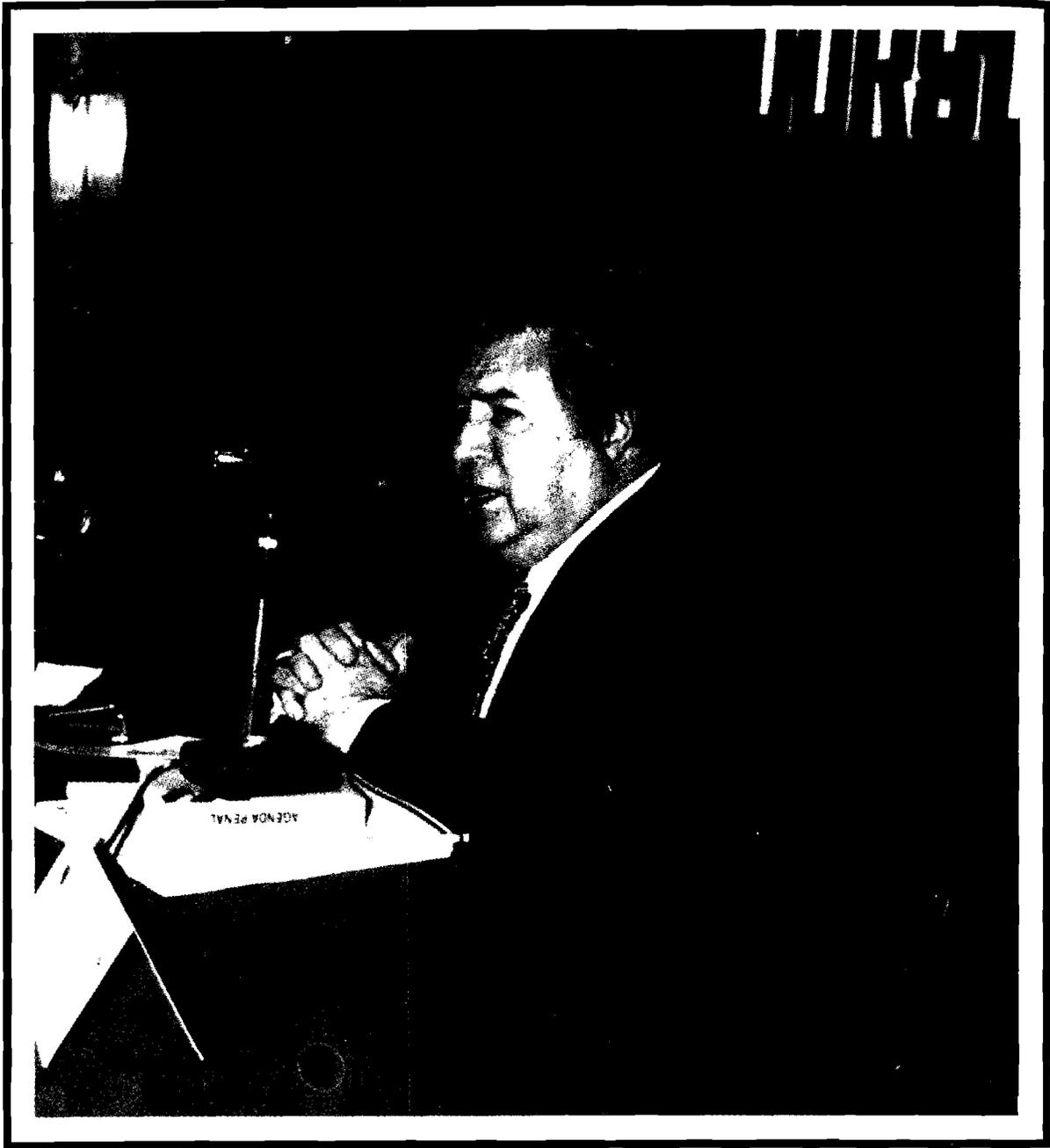
Aquí cabe la pregunta, ¿cuál es el certificado correspondiente?

El artículo 16 de la Ley Agraria establece que la calidad de ejidatario se acredita con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente; con el certificado parcelario o de derechos comunes, o con la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario. A los mismos certificados se refieren los artículos 56, 68, 74, 78 y 152 de la Ley Agraria, sin que se desprenda de la legislación agraria, la existencia de ningún otro certificado. Consecuentemente, debemos concluir que si las tierras susceptibles de prescribir son las parceladas, el documento que debe expedir el Registro Agrario Nacional es el certificado parcelario.

7º.- Dice el último párrafo del artículo 48 de la Ley Agraria: "*La demanda presentada por cualquier interesado ante el tribunal agrario o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva.*"

Cabe anotar que el efecto de la interrupción es inutilizar, para la prescripción, todo el tiempo corrido antes de ella; y que dicha interrupción surte efectos a partir de la notificación al poseedor de la demanda o la denuncia ante el ministerio público; pero podrá considerarse como no interrumpida si el denunciante desistiese o fuese desestimada la demanda. Para complementar esta

disposición, cabe aplicar el LIBRO SEGUNDO, TITULO SEPTIMO, CAPITULO V, del Código Civil para el Distrito Federal, de aplicación supletoria, denominado "De la interrupción de la prescripción".



DR. MARCO ANTONIO DIAZ DE LEON
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO
DTO. 8, EN MEXICO, D.F.

1
O
fi
S
E
F
y
y
i
S
F
S
r
a
.
C

EL PROCESO ANTE LOS MODERNOS TRIBUNALES AGRARIOS

DR. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN*

1.- JUSTICIA SOCIAL AGRARIA.

Demuestra la historia que la sola enunciación declarativa de los derechos individuales o sociales, inclusive en el ámbito constitucional, carecen siempre de eficacia por no observarse en la realidad. Resulta también probado que finalmente deviene inservible a los fines del derecho, encomendar su aplicación a órganos inadecuados, como ocurrió en nuestro Estado no hace mucho, por ejemplo, con la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria mediante defectuosos procedimientos y por órganos administrativos, como el cuerpo consultivo agrario y las comisiones agrarias mixtas.

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

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 8. Profesor de Teoría General del Proceso de la UNAM-Acatlán.

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

En general, pues, este primer aspecto de la función jurisdiccional se traduce en la creación de los tribunales, en la determinación y número de éstos, en establecer las condiciones exigidas para desempeñar el cargo, la forma de designación, sus competencias, número de instancias, etcétera.

Fue así como por virtud del decreto de 3 de enero de 1992, publicado el 6 del mismo mes y año, se reformó el artículo 27 constitucional y se ordenó el establecimiento de los Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Pero como esto no bastó o sea la sola creación de dichos órganos jurisdiccionales, se hizo menester fijarles también la materia sustantiva a aplicar, sus atribuciones, sus deberes, límites de actuación, competencias y responsabilidades; para ello, el 23 de febrero de 1996 aparecieron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de estos Tribunales, y el 1º de abril del mismo año se completó la designación de los Magistrados del Tribunal Superior. El Reglamento Interior del mismo fue expedido el 8 de mayo de 1992, y se publicó en el Diario Oficial del día 13 del mismo mes y año.

En relación con estos órganos jurisdiccionales, en el Informe presentado por el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Sergio García Ramírez, el 12 de julio de 1993¹, se señala:

Desde abril de 1992 hasta junio de 1993, el Tribunal Superior dictó y publicó los acuerdos conducentes al establecimiento de los tribunales unitarios. Además, expidió ocho circulares que abarcan asuntos importantes: suspensión del acto de autoridad en el proceso agrario, omisiones en demandas ante los tribunales unitarios, demandas por comparecencia, notificaciones en general, notificaciones bajo el artículo 80 de la Ley Agraria, pérdida y adquisición de derechos parcelarios, convenios entre particulares, cuestiones registrales, recurso de revisión y justicia inherente.

Al formular acuerdos y circulares, el Tribunal Superior no olvidó que los tribunales unitarios son autónomos en el ejercicio de su jurisdicción y responsables de sus actos procesales. En esto, el Tribunal Superior no tiene poderes jerárquicos, salvo los que se expresan en la decisión de los recursos que la ley previene. Las decisiones de fondo sobre las controversias competen única y exclusivamente a los tribunales en la medida de su competencia: no se supeditan a acuerdos y circulares. De ser el caso, el Tribunal Superior establece su criterio vinculante por medio de atracción de competencia, fijación de precedentes o resolución cuando hay contradicción de tesis entre los órganos de primer grado. Estos y nada más son los medios para orientar el trabajo jurisdiccional de los tribunales unitarios.

¹GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *"Primer año de la justicia agraria. Informe 1992-1993"* Revista de los Tribunales Agrarios, México, año 1, Mayo-Agosto

El Tribunal Superior está atento a los planteamientos que se le hagan sobre cualesquiera asuntos en todos los tribunales, porque es su obligación estarlo, pero las sentencias de los tribunales unitarios las dictan éstos.

En el desempeño de sus funciones, el Tribunal Superior estableció varios precedentes. Se refieren a convocatorias de asociaciones civiles al juicio agrario, improcedencia de la excitativa de justicia, supuestos y alternativas de la incorporación de tierras al régimen ejidal, inafectabilidad de marismas y esteros, derechos de solicitantes de un nuevo centro de población, recurso de revisión, improcedencia de la apelación en el juicio agrario, privación de derechos agrarios e inafectabilidad de zonas protectoras de ecosistemas.

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

Se ha iniciado la formación de manuales de organización y procedimientos, que se suman al marco normativo de los tribunales. Para ello se contó con la participación del Instituto Nacional de Administración Pública.

Los Tribunales Agrarios publican sus resoluciones, conforme a las normas aplicables, en periódicos oficiales y en diarios generales. Además se ha creado como órgano de

notificación y difusión, el *Boletín Judicial Agrario*. En su primer número, correspondiente a agosto de 1992, aparecieron nueve sentencias; en el de junio de 1993 aparecerán 105. También se cuenta ya con la *Revista de los Tribunales Agrarios*, medio para la publicación de estudios, leyes e informes de Derecho Agrario.

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

De esta manera, pues, la creación de los Tribunales Agrarios en México, de acuerdo con Madrid Tovilla².

Como órganos jurisdiccionales encargados de la administración de justicia en esa materia, responde a un mandato constitucional, sancionado por la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que se reglamenta a través de dos importantes leyes, la Ley Agraria, expedida por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año, en la que se

² MADRID TOVILLA, Arely, *Los Tribunales Agrarios en México*, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García

establece y regula el procedimiento que deben aplicar los Tribunales Agrarios, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, aprobada por decreto, también del 23 de febrero de 1992, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo día en el que se publicó la Ley Agraria. La Ley Orgánica constituye el punto de partida para establecer los Tribunales Agrarios en toda la República Mexicana.

2. PROCESO AGRARIO.

El Estado moderno con gobierno democrático ha constatado que para mantener su vigencia jurídica, en materia de justicia, es menester, antes que *vencer* con la fuerza, *convencer* con los fallos definitivos que dicten en proceso sus tribunales y, después de ello, con modestia, admitir que éstos nunca tienen por qué considerarse infalibles: sólo así impedirá la justicia de propia mano.

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

El Estado debe, pues, impedir la justicia de propia mano, garantizando la paz social mediante la seguridad jurídica. Para ello ha establecido el *proceso*, que es medio por el cual impone su poder de jurisdicción al pueblo y al individuo.

El proceso es, pues, en consecuencia, el instrumento público de justicia, sosegador de la sociedad, de que se vale el Estado para resolver la suma de pretensiones concretas de manera jurídica

Por tanto, hablar del proceso, de la jurisdicción, de la certeza de las sentencias o, en suma, de lo que representa la justicia, en este caso agraria, es no sólo hablar del devenir histórico en la lucha libertaria del hombre contra el desorden, la injusticia, la ignorancia y el atraso cultural. También es aludir a la incesante voluntad política de la humanidad por progresar, moral y materialmente, dentro de un marco de justicia y de paz social. Aunque también es hacer mención del fin del Estado, con gobierno democrático, por mantenerse vigente a través de sus instituciones, pero, principalmente, a través de la seguridad jurídica que otorga mediante los fallos definitivos que dictan, legalmente, sus tribunales.

3. - LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

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

Fue hasta el día 7 de enero de 1992 cuando, por reforma constitucional al referido artículo 27 de nuestra Carta Magna, se atribuye a órganos jurisdiccionales, dotados de plena jurisdicción, independientes y autónomos, la jurisdicción agraria. Con base en esta reforma constitucional se crea el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios; el primero, como órgano de segundo grado; y los segundos como tribunales de única y primera instancia, según el caso.

La creación de los Tribunales Agrarios se contempla en la Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas el 23 de febrero de 1992, en cumplimiento a lo previsto en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, como órganos de jurisdicción federal, que tienen a su cargo la impartición "expedita y honesta de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad...". Se les otorga prioridad constitucional a todos los litigios por límites de terrenos ejidales y comunales entre dos o más núcleos de población, y se previene que para estos efectos y, en general para la administración de la justicia agraria, como antes se expresa, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

4. - COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Desde el principio, en México, la materia del campo se estableció como de competencia federal. La génesis de nuestra justicia agraria la encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915, decreto que fue expedido por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo y

Jefe de la Revolución; en su artículo 9° se determina, por primera vez, que la competencia especial agraria se ejerza por órgano administrativo de carácter federal y en manos del Poder Ejecutivo correspondiente, al establecer: "La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos".

El propio Venustiano Carranza, por Acuerdo de 19 de enero de 1916, reiteró dicha competencia federal al indicar éste, en su Artículo 1°, que "Las materias que comprende la Ley de 6 de enero de 1915, son de carácter federal, tanto por disposición de la citada Ley, como por antecedentes históricos y legislativos; en consecuencia, las autoridades de los Estados no podrán, por ningún concepto, alterar las prescripciones de la citada Ley de 6 de enero de 1915, ni reglamentarla en manera alguna".

Tal criterio se mantuvo en las codificaciones agrarias de 1934, 1940, 1942 y 1971, estableciendo una justicia agraria administrativa que encontró su máxima autoridad en el titular del Poder Ejecutivo Federal. Este criterio varió con la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional,

Al surgir los modernos Tribunales Agrarios, se les dotó también de plena jurisdicción federal, pero también con la siguiente competencia por materia, grado y territorio:

La Ley Agraria establece en su artículo 1° que la misma es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República; y en el 163 circunscribe el objeto de conocimiento de esta competencia especializada, a la substanciación y resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones

contenidas en la propia ley, ampliándose este ámbito de conocimiento a *"los demás asuntos que determinen las leyes"*, como lo establece la fracción XIV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que al establecer así la competencia de éstos, la hace extensiva a los litigios sobre tierras ubicadas dentro del ámbito espacial relativo. Queda así definida la competencia de estos Tribunales por razón de la materia, o sea la materia agraria regulada por la precitada Ley Agraria.

Los artículos 198 de la Ley Agraria y 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en sus fracciones I, II, III, IV y VII, respectivamente, aluden a la competencia del Tribunal Superior Agrario, el cual conoce de las excitativas de justicia, de los conflictos de competencia, de los impedimentos, excusas, quejas y en la esfera administrativa ejerce el control de todos los órganos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria en el país, así como, por razón de grado, en segunda instancia del recurso de revisión interpuesto en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en juicios que se refieran a:

- a) Conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- b) Restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal, y,
- c) Nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Respecto de los Tribunales Unitarios Agrarios, el artículo 5º de la Ley Orgánica, indica su competencia por territorio, señalando que éste, en la República, se dividirá en distritos, cuyos límites

territoriales establecerá el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. También se faculta al Tribunal Superior Agrario, para determinar el número de tribunales unitarios que deberán impartir la justicia agraria en única y primera instancia en el territorio nacional. Por resolución del Pleno de fecha 8 de mayo de 1992, se formaron treinta y cuatro distritos de justicia agraria. Estos, normalmente, comprenden el territorio de una sola entidad federativa, aunque también existen algunos que abarcan sólo parte de un Estado, y sólo excepcionalmente hay otros que tienen competencia en varias entidades federativas. En la actualidad existen ya cuarenta y nueve distritos, dándose respuesta así al compromiso de acercar la competencia territorial y existencia física de estos tribunales a los lugares donde surjan los litigios correspondientes; ello, entre otros fines, para facilitar a los campesinos el acceso a la justicia agraria.

Sobre la competencia territorial de los Tribunales Unitarios, por resolución emitida en el expediente número C.C. 1/93, relativo al conflicto de competencia suscitado entre los tribunales unitarios de los distritos números 8 y 24, el Pleno del Tribunal Superior Agrario emitió tesis en el sentido de que por ser la jurisdicción agraria de carácter excepcional, no surte efectos el *pacto de foro prorrogando*. Según comentario del magistrado Dr. Gonzalo Armienta Calderón, los argumentos básicos de esta tesis, son los siguientes:

- a) El Estado mexicano, merced a la reforma al artículo 27 de su Carta fundamental, dispuso medidas para una impartición expedida de la justicia agraria, instaurando un sistema de tribunales que permite un fácil acceso a la justicia, según se desprende del texto del artículo 18 de la Ley Orgánica, en cuanto dispone que los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias relativas a las tierras ubicadas

dentro de su jurisdicción; tierras que, precisamente, por disposición expresa del artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria,³ están comprendidas dentro del radio de siete kilómetros del centro de población, donde reside la mayoría de los miembros de cada uno de los ejidos del país.

- b) La aceptación en materia agraria de que la voluntad de los particulares prorroga la competencia territorial, aparte de contrariar el propósito de acercar la justicia a quienes la demanden, permitiría que mediante cláusulas contractuales se apartara la instrucción y solución de las controversias del tribunal más inmediato, para confiarla a otro escogido por las partes; lo cual se traduciría, para aquélla de escasas posibilidades económicas, en un obstáculo para la postulación, prueba y alegatos de sus derechos; y obligaría a los justiciables con menos recursos económicos en el agro nacional -ejidatarios, comuneros y gran número de pequeños propietarios- a litigar y debatir sus puntos de vista en una circunscripción distinta a la del tribunal más cercano.
- c) Se vulneraría uno de los principios fundamentales del proceso oral, como es el de la inmediación, que requiere de la participación directa del tribunal jurisdicente, sobre todo en lo relativo a las pruebas de inspección ocular, testimonial y pericial, las que tendrían que desahogarse, en la mayoría de los casos, por un tribunal distinto al elegido por las partes (aquél dentro de cuya circunscripción territorial estén ubicadas las tierras materia del conflicto y residan los testigos), sin la presencia del Magistrado sentenciador. Ello rompería así, como se ha dicho, con el principio de inmediación

³ De aplicación ultra-activa, por disposición expresa del artículo 3º Transitorio del Decreto de Reformas al Artículo 27 Constitucional. publicado el 6 de enero

procesal, tan caro a la justicia oral y esencial para la solución imparcial y justa de las controversias de esta naturaleza, en las que se busca, primordialmente, el más estricto apego a la verdad real o histórica de los hechos controvertidos.”

5. - NORMAS PROCESALES APLICABLES EN EL PROCESO AGRARIO.

El proceso que se sigue ante los Tribunales Unitarios Agrarios es el más moderno que se contempla en nuestro Estado de Derecho. Ello no únicamente por su escasa juventud, pues, data de 1992 a la fecha, esto es que apenas está cumpliendo seis años de existencia, sino porque, el mismo, comprende las más novedosas, rápidas y seguras formas de enjuiciar que le dan una característica propia, con la cual hoy buscan adecuarse otras materias, como, por ejemplo, la penal, debido a la eficacia que ha resultado del mismo y, en particular, porque simultáneamente se rige por los principios procesales de economía, concentración, inmediatez y oralidad.

Por el principio de economía, en el proceso agrario se busca, y así se está logrando, que el mismo se realice con el menor dispendio de tiempo, dinero y energías; por el de concentración se aproximan los actos procesales unos a otros, realizándose éstos en breve espacio de tiempo, dando ello una continuidad que beneficia al Estado, a la sociedad, al tribunal y a las partes; por el de inmediatez el magistrado actúa, normalmente, junto a las partes, en contacto personal con éstas sin intermediarios, existiendo en la Ley Agraria disposición de que será nulo lo actuado en aquella diligencia donde no esté presidida por el magistrado, como lo establece el último párrafo de su artículo 185; y, por el de oralidad, se le imprime una notable dinámica al proceso al reducirse al máximo las piezas escritas, que obviamente

sí existen puesto que se forma y documenta el expediente relativo, pero que en la audiencia principal se desahoga de manera oral, habida cuenta el precitado artículo 185 de la Ley Agraria establece, en su fracción I, que las partes expongan oralmente sus pretensiones, ofrezcan pruebas, que se desahoguen las mismas, se formulen los alegatos y, enseguida, que se pronuncie el fallo en presencia de ellas de manera clara y sencilla.

Como puede verse, éste es un ejemplo del moderno proceso que simplifica los engorrosos trámites de otros, sin comprometer la seguridad jurídica.

Por supuesto, por el principio *nemo iudex sine actore*, el Tribunal actúa a instancia de parte; implica que deben presentar los actores su demanda como lo establecen los artículos 163, 168 y 170 de la Ley Agraria, con la cual se deberá emplazar a la demandada para que ésta concurra a contestarla en la audiencia a que se refiere el artículo 185 del propio ordenamiento, en la cual, después de ofrecer sus pruebas, de desahogarlas, de que produzcan sus alegatos y de que el magistrado las exhorte a una composición amigable, se da cuenta de todo ello en la misma audiencia y si se lograre la avenencia se hará el convenio respectivo, que aprobará en su caso el tribunal con carácter de sentencia definitiva.

Desde luego, en el proceso agrario existe la carga de la prueba de los hechos constitutivos de las pretensiones que aseveren las partes, sin obstar que el tribunal podrá en todo tiempo ordenar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia probatoria si se considerara procedente para el conocimiento de la verdad histórica de los hechos, como lo establecen los artículos 186 y 187 de la Ley Agraria.

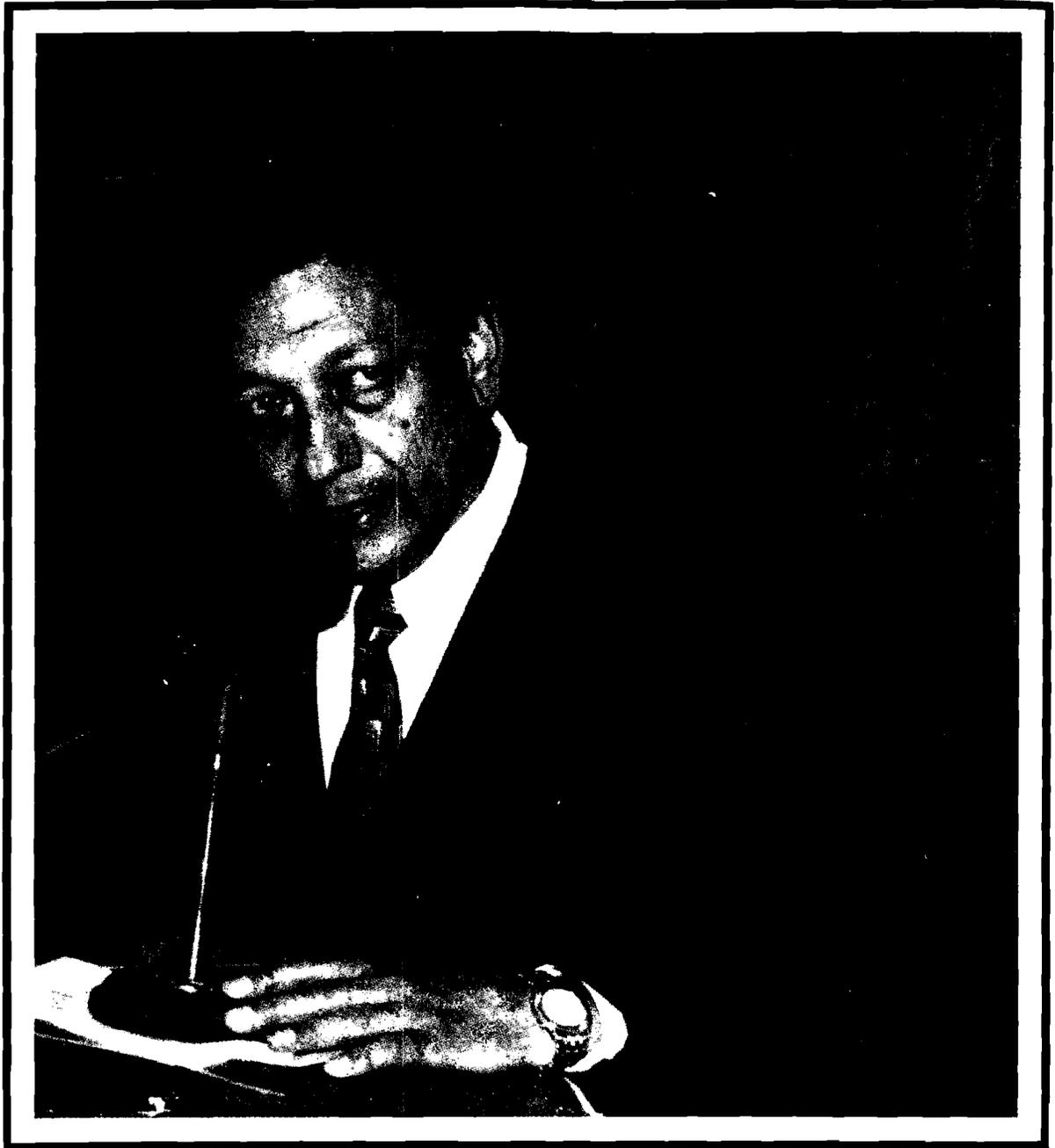
Como puede constatarse, el proceso es sencillo, pero sin exponer las formalidades esenciales del proceso que como

garantía constitucional establece el artículo 14 de la Carta Magna, además, sin que se exponga en lo mas mínimo la seguridad jurídica que es la que debe surgir invariablemente de todo proceso.

Por otro lado, la Ley Agraria en su modernidad no contempla todas las disposiciones adjetivas necesarias para el desdoble de la instancia; el Legislador Federal con sapiencia dio el apoyo supletorio del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Agraria, en todo aquello que no la contradiga y que resulte necesario para complementar los contenidos de esta última, resultando, así, que a la modernidad y lo novedoso que representa la justicia agraria se le ha adosado con la experiencia milenaria que surge del andamiaje procesal civil, que ha regido y bien por cierto, infinidad de áreas de nuestra justicia, como lo es, para no ir muy lejos, la Ley de Amparo y otras.

Tal supletoriedad se obtiene, pues, acudiendo *supletoriamente* a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo prevé el artículo 167 de la Ley Agraria. Por tanto, sin obstar las disposiciones en conciencia que atribuye el artículo 189 de la Ley Agraria, la estructura de la sentencia de los Tribunales Agrarios debe concatenarse, por cuanto a requisitos de fondo y forma, con los previstos en el artículo 229 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece requisitos de identificación del litigio, del lugar y fecha del fallo, fundamentación legal y firma del secretario; habrá de aplicarse también el artículo 222 de dicho Código, que contempla señalamientos del contenido de la sentencia y en el cual podemos encontrar nuevamente la fundamentación y motivación de la misma.

Muchas gracias.



DR. LUIS PONCE DE LEON ARMENTA
MAESTRO Y MIEMBRO DE LA COMISION DICTAMINADORA DE
DERECHO AGRARIO, FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL ANTE EL TERCER MILENIO.

DR. LUIS PONCE DE LEÓN ARMENTA.

SUMARIO.- I.- Introducción. II.- Vinculación del desarrollo rural integral con los derechos agrarios fundamentales. III.- Los derechos agrarios de la familia del campo. A.- Evolución de los derechos agrarios de la independencia a 1992. 1. Los Derechos agrarios de la Independencia a la Constitución de 1857. 2. Derechos agrarios de 1857 a 1917. 3. Derechos establecidos de 1917 al 6 de enero de 1992. 4. Derechos que fueron cancelados con la reforma de 1992. B.- Derechos agrarios vigentes que se conservan con la reforma de 1992. C.- Derechos que deben incorporarse para lograr el desarrollo rural integral. IV. Proyecto integral de reformas y adiciones a la legislación agraria. A.- Introducción. B.- Diagnóstico sobre la observancia del marco jurídico de la reforma agraria. C.- la actualización del marco jurídico. 1.- Justificación, 2. Proyecto de reforma constitucional para promover la producción y mejorar la justicia agraria. a.- Proyecto de reformas y adiciones al art. 27 constitucional. b.- Proyecto de reformas y adiciones de los artículos 115, 4º. 3.- Propuesta de integración y modificación legislativa. a.- Creación del Código Procesal Agrario. b.- Integración de la legislación sustantiva agraria; en la ley de la producción y el desarrollo. 4.- Propuesta para el cambio institucional. a.- Creación de la Secretaría de la

Producción y el Desarrollo. b.- Fortalecimiento de los Tribunales Agrarios.

I.- INTRODUCCIÓN.

Entre los retos del nuevo milenio el desarrollo rural tiene un lugar significativo para el ser humano, su calidad de vida y su realización personal.

El desarrollo rural solo es posible si se considera como instrumento impulsor el Derecho Agrario, de lo contrario estaríamos en el extremo del desarrollismo rural, que provoca poblaciones miserables en territorios y zonas rurales ricas y privilegiadas por la naturaleza.

El desarrollo rural integral implica el logro del bien ser, bien hacer y bienestar de la familia campesina en congruencia con toda la familia mexicana y este objetivo solo puede alcanzarse mediante el disfrute de todos los derechos agrarios.

En las diversas etapas del desarrollo rural en México ha habido soluciones parciales y derechos limitados que han obstruido el avance del país y la consolidación de las instituciones republicanas.

En este breve estudio destacamos las vinculaciones del desarrollo rural integral con los derechos de la familia campesina y destacamos estos derechos en los dos últimos periodos del desarrollo de México, para insertar las alternativas jurídicas que proceden para alcanzar el desarrollo rural integral.

II.- VINCULACIÓN DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL CON LOS DERECHOS AGRARIOS FUNDAMENTALES.

El desarrollo rural integral implica el desarrollo equilibrado de toda la población del campo en congruencia con toda la población porque implica la inclusión al desarrollo de todos los mexicanos y la consecuente eliminación de los privilegios acumulados ancestralmente que han acentuado la acumulación de los recursos de todos en unas cuantas manos.

Consecuente con lo anterior el desarrollo rural integral esta vinculado con el disfrute de todos los derechos fundamentales por parte de la familia campesina disfrute que tiene el efecto de extenderse a toda la población.

No puede haber desarrollo rural integral cuando el derecho a la explotación racional de la tierra, bosques y aguas se enfrenta a una legislación que permite su explotación irracional, el deterioro ecológico y la lesión a las familias campesinas.

El desarrollo rural integral no es posible cuando se cancela el derecho a la redistribución de la gran propiedad y se permite la no explotación de las tierras, bosques y aguas; tampoco es posible sin el derecho a la vivienda, sin el derecho a la salud, a la educación y a los insumos para la producción, a la seguridad social, a la asistencia técnica, asistencia jurídica, etc.

En síntesis consideramos que el desarrollo rural integral solo es posible en la coexistencia de todos los derechos humanos y con los derechos humanos, con todos los derechos agrarios.

En consecuencia se hace evidente la vinculación entre el desarrollo rural integral y disfrute de los contenidos de todos los

derechos de la familia del campo.

III.- LOS DERECHOS AGRARIOS DE LA FAMILIA DEL CAMPO.

A.- EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS AGRARIOS DE LA INDEPENDENCIA A 1992.

1. Los derechos agrarios de la independencia a 1857.

Durante este periodo se instituyeron el derecho a la propiedad privada, el derecho al uso y disfrute de la propiedad pública o de la nación y el derecho de la tenencia de la tierra y propiedad comunal.

2. Derechos agrarios de la constitución de 1857 a 1917

En la Constitución de 5 de febrero de 1857, se canceló el derecho a la tenencia y propiedad comunal al insertarse en la constitución algunos contenidos de la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856. En la parte relacionada al artículo 27 estableció que... "Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces..."¹

A partir de 1857 y hasta 1917 los derechos agrarios fundamentales fueron; el derecho a la propiedad privada y el derecho al goce y disfrute de la propiedad pública o propiedad de la nación.

3.- Derechos establecidos de 1917 al 6 de enero de 1992.

¹ TULIO MELENDEZ, HUGO. Estudio Comparativo de la Reforma Agraria de México y Yugoslavia, Prólogo de Lic. Emilio Portes Gil, Oasis Méx. 1965 p. 42

a.- Derecho de petición de tierras, bosques, aguas y redistribución de la propiedad.

Este derecho estuvo previsto en el artículo 27 Constitucional, párrafo tercero, así como en el párrafo noveno fracciones X, XI y XII, disposiciones que fueron reglamentadas por la Ley Federal de Reforma Agraria; las instituciones procesales que permitieron ejercer este derecho fueron la dotación de tierras, bosques y aguas, la ampliación de ejidos y la creación de nuevos centros de población ejidal.

b.- La restitución de tierras, bosques y aguas.

Este derecho estaba previsto en el artículo 27 Constitucional en su párrafo noveno, fracciones VIII, XII y XVIII; las instituciones procesales que permitieron ejercer este derecho fueron la restitución de tierras, bosques y aguas.

c.- Reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Este derecho se encontraba previsto en el artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracción VII, en la Ley Federal de Reforma Agraria, libro cuarto y libro quinto. Las instituciones procesales para ejercer este derecho fueron el procedimiento de reconocimiento y de restitución de bienes comunales y el procedimiento por conflictos por límites de bienes comunales.

d.- Derecho a la pequeña propiedad en explotación.

Estaba determinado este derecho por el artículo 27, fracción XIV y XV, la Ley de Amparo, reglamentaria del artículo 103 y 107 constitucional, la Ley federal de Reforma Agraria, sus instituciones procesales, el juicio de amparo, el procedimiento para determinar la tierra inafectable y el procedimiento de cambio de calidad de tierra.

e.- Derecho al uso y disfrute de la propiedad ejidal en explotación.

Estuvo previsto este derecho en el artículo 27 Constitucional en su contexto general y en la Ley Federal de Reforma Agraria en sus diversas disposiciones procesales, se usaba y disfrutaba la propiedad ejidal siempre y cuando se realizara su consecuente explotación, en caso contrario, existía el proceso de privación de derechos agrario.

f.- Derecho al uso y disfrute de la propiedad comunal en explotación.

Estuvo previsto este derecho en el artículo 27 Constitucional en su contexto general y en la Ley Federal de Reforma Agraria en sus diversas disposiciones procesales.

4.- Derechos que fueron cancelados con la reforma constitucional agraria publicada el 6 de enero de 1992.

Las reformas y adiciones de 1992 cancelaron: a.- el derecho de petición de tierras, bosques y aguas y redistribución de la gran propiedad, con esta cancelación desaparecen como sujetos agrarios los núcleos de población peticionarios; también se canceló b.- el derecho de explotación de tierras, bosques y aguas por inexploración de sus titulares en los casos de pequeñas propiedades y de parcelas ejidales.

B.- DERECHOS AGRARIOS VIGENTES QUE SE CONSERVAN CON LA REFORMA DE 1992.

1.- La restitución de tierras, bosques y aguas.

Este derecho se conserva en el artículo 27 Constitucional párrafo noveno, fracción VII y en la Nueva Ley Agraria de 1992.

2.- El derecho a la pequeña propiedad, sin necesidad de que se le explote.

Es este un nuevo derecho para el pequeño propietario, que lesiona a los campesinos, sin tierra y una nueva forma de tenencia de la tierra en virtud de que el pequeño propietario puede dejar de explotar sus tierras indefinidamente sin ningún efecto legal en su contra. En este sentido la tierra deja de tener carácter social para adquirir un valor meramente mercantil ya que puede mantenerse en el mercado sin explotarse.

Este derecho se consagra en el artículo 27 Constitucional párrafo noveno fracción XV, en el cual se establece los límites de la pequeña propiedad.

3.- El derecho al uso disfrute de la propiedad ejidal sin necesidad de que se le explote.

Este es otro derecho que se introdujo con la reforma del 6 de enero de 1992, que lesiona la productividad en detrimento de los campesinos sin tierra ya que el ejidatario puede mantener su parcela sin explotación, en virtud de que ha desaparecido el procedimiento de privación de derechos agrarios por inexplotación de parcelas.

El fundamento constitucional y legal esta contenido en el artículo 27 constitucional fracción VII y en la Nueva Ley Agraria de 1992.

4.- Derecho a la conversión de tierras ejidales a propiedad plena.

Este derecho se introduce en la fracción VII del párrafo noveno del artículo 27 constitucional y en la Ley Agraria de 1992.

5.- El derecho al uso y disfrute de la propiedad comunal y su transformación a propiedad ejidal y pequeña propiedad.

La tenencia comunal adopta una modalidad contradictoria porque se declara su carácter inalienable e imprescindible, pero al mismo tiempo se permite su transformación al régimen ejidal y consecuentemente su transformación a pequeña propiedad, este derecho esta contenido en el artículo 27 fracción VII, XIX y XX y en la Nueva Ley Agraria de 1992.

C.- DERECHOS QUE DEBEN CONSERVARSE E INCORPORARSE PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

1.- Derecho a la tenencia y propiedad de tierras, bosques y aguas.

- a. Derecho a la pequeña propiedad en explotación.
- b. Derecho a la tenencia y propiedad ejidal.
- c. Derecho a la tenencia y propiedad comunal.
- d. Derecho al uso y disfrute de la propiedad de la Nación mediante concesiones asignaciones, autorizaciones etc.
- e. Derecho de petición de tierras, bosques y aguas y redistribución de la gran propiedad.
- f. Derecho a la restitución de tierras, bosques y aguas.
- g. Derecho al reconocimiento y titulación de bienes comunales.

2.- Derecho a la explotación racional de tierras, bosques y aguas.

- a. Derecho a la explotación de tierras no explotadas por sus titulares.
 - b. Derecho al mantenimiento del equilibrio ecológico.
 - c. Derecho a la protección del ambiente, sobre la explotación irracional de tierras, bosques y aguas.
 - d. Derecho a la cancelación de concesiones y asignaciones ilegales de tierras, bosques y aguas.
- 3.- Derecho a la asistencia para la distribución y comercialización de los productos del campo.
- a. Derecho a la asistencia comercial.
 - b. Derecho a la asistencia para la importación y exportación de productos del campo e insumos para la producción.
- 4.- Derecho a la asistencia para la industrialización de los productos del campo.
- 5.- Derecho a la asistencia jurídica
- 6.- Derecho a la asistencia técnica en las actividades del campo.
- 7.- Derecho al seguro agrícola preferencial de estímulo a la producción.
- 8.- Derecho al crédito rural preferencial de estímulo a la producción.
- 9.- Derecho a la infraestructura rural.
- 10.- Derecho a fertilizantes, maquinaria agrícola y demás

- 11.- Derecho a la vivienda, la salud y la seguridad social en general para protección de las contingencias sociales y naturales.
- 12.- Derecho al desarrollo económico social.
- 13.- Derecho a la educación y capacitación.
- 14.- Derecho al trabajo agrícola remunerador.
- 15.- Derecho a la seguridad pública

En general derecho equitativo de todo apoyo gubernamentado a la producción.

IV.- PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEGISLACIÓN AGRARIA PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

A.- INTRODUCCIÓN.

Para lograr el desarrollo rural e integral estructuramos éste proyecto en tres apartados; en el primero hacemos el planteamiento general sobre el vigente marco jurídico agrario, en el segundo formulamos el diagnóstico describiendo los problemas y en el tercero proponemos la reforma constitucional de los artículos 27, 115, 4º y la integración y modificación legislativa agraria que implica la correspondiente integración y modificación institucional.

Toda obra humana es perfectible; el marco jurídico de la Reforma Agraria mexicana requiere de revisión y actualización constante.

La diversidad de reformas que a través de la historia se han realizado a la legislación agraria constituyen el cúmulo de

experiencias que hoy deben aprovecharse para la actualización del marco jurídico.

Muchas reformas han constituido avances significativos, otras evidentes retrocesos; la modificación constitucional más reciente del 6 de enero de 1992, y el correspondiente cambio de la legislación reglamentaria; a dos años de observancia nos permiten hacer un diagnóstico general del vigente marco jurídico para determinar sus virtudes y sus deficiencias así como las reformas y adiciones que procedan para lograr la actualización dinámica del marco jurídico.

En el presente estudio precisamos el diagnóstico sobre la observancia del marco jurídico de la Reforma Agraria para proceder con base en el mismo en la búsqueda de soluciones que pueden insertarse en algunos anteproyectos de modificación constitucional y legislativa que propicien la congruencia de la legislación con la aplicación de justicia y la seguridad jurídica. En consecuencia proponemos reformas constitucionales y varios anteproyectos de reformas legislativas para mejorar la justicia agraria, promover la producción y el desarrollo rural, evitar el latifundio, el acaparamiento y en síntesis lograr el bien ser, el bien hacer y el bien estar de la familia del campo.

B.- DIAGNÓSTICO SOBRE LA OBSERVANCIA DEL MARCO JURÍDICO AGRARIO.

Dentro del marco jurídico de la Reforma Agraria se ha reiterado el criterio de limitar el fundamento constitucional sólo en el artículo 27, y en este sentido las diversas reformas y adiciones han sido parciales; en consecuencia en el presente estudio pretendemos superar esta limitante para hacer amplio diagnóstico

diversas disposiciones constitucionales que inciden directa e indirectamente en el complejo problema de la producción, el campo y el desarrollo agrario.

Consideramos como marco jurídico constitucional principalmente los artículos 27, 105, 4º y 123.

El marco legislativo se integra por la nueva legislación creada, la legislación anterior según el transitorio tercero del artículo 27 y en la legislación supletoria, entre estas citamos la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, el Reglamento de selección e incorporación del personal de los Tribunales Agrarios, la diversidad de acuerdos de las instituciones agrarias, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo rural, ley Orgánica del Poder Judicial Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y además toda la legislación anterior necesaria para atender el rezago agrario de conformidad con el Transitorio Tercero del Artículo 27 Constitucional, según reforma publicada el 6 de enero de 1992 el Distrito Federal.

A todo lo anterior se incorporan algunos programas específicos como el PROCEDE Y EL PROCAMPO.

Como puede observarse el principal problema del marco jurídico de la Reforma Agraria en su dispersión y desarticulación que provoca necesariamente una gran cantidad de instituciones Agrarias, que retrasan los apoyos a la producción y limitan los recursos correspondientes.

Junto a estos problemas de dispersión del marco jurídico tenemos los problemas de deficiencia de la legislación que debe superarse.

Las reformas del 6 de enero de 1992, corrigieron algunos vicios en materia procesal pero acentuaron otros problemas sobre fomento a la producción. Por ejemplo con la reciente reforma es posible la existencia de tierras improductivas en todo el territorio nacional, tanto de la pequeña propiedad como las de carácter ejidal ya que al cancelarse el derecho de los núcleos de población de pedir tierras se dejó a los pequeños propietarios la posibilidad de explotar o no explotar sus tierras. Además se dejó también a los ejidatarios la posibilidad de explotar o no explotar sus parcelas al cancelarse también el procedimiento de privación de derechos agrarios por in explotación de sus tierras.

La última reforma mejoró notablemente la jurisdicción Agraria al crearse los Tribunales Agrarios, pero complicó el proceso agrario con la aplicación simultánea de la nueva legislación y la legislación anterior al insertar como legislación supletoria la legislación civil y mercantil federal que se contrapone al carácter social de toda legislación agraria y propicia la vulneración reiterada del principio de justicia distributiva.

Las familias campesinas no han recibido los apoyos fundamentales para el impulso de su actividad, al contrario, se les está lesionando reiteradamente obligándoles a vender su patrimonio configurado durante su vida mediante la degenerada función de los bancos autorizados para el despojo, como puede observarse en todos los créditos contratados.

En síntesis los problemas del marco jurídico de nuestra Reforma Agraria son diversos en cuanto a calidad y en cuanto a cantidad y dispersión legislativa.

Enunciemos a continuación los más importantes.

a.- Problemas de la legislación agraria con relación a la calidad.

La calidad legislativa puede detectarse en la aplicación concreta de la Ley al caso concreto.

En materia agraria no podemos hablar de calidad legislativa cuando la norma jurídica niega derechos fundamentales a la familia campesina y a los núcleos de población como el derecho a solicitar tierras que fue cancelado al derogarse la parte final del párrafo tercero y la fracción X del párrafo noveno del artículo 27 constitucional en la reciente reforma publicada el 6 de enero de 1992.

No podemos hablar de calidad con una legislación que no estimula y mueve la producción. La reciente modificación hace posible que ejidatarios y pequeños propietarios abandonen sus parcelas y pequeñas propiedades sin ningún efecto jurídico, es posible que grandes extensiones de tierras no sean explotadas y se mantengan improductivas a pesar de la proliferación de personas sin empleo, existe el peligro de que la propiedad deje sus carácter social y adquiera un carácter meramente especulativo como factor de producción.

También puede observarse problemas de calidad en la legislación cuando en ésta no se plasma la experiencia histórica y su elaboración se realiza sin valorar la realidad social.

En síntesis para valorar la calidad legislativa deben tomarse en cuenta permanentemente los grandes avances de la ciencia jurídica, sus valores, sus contenidos y sus principios para lograr la congruencia funcional entre legislación y derecho.

b.- Problemas de la legislación agraria sobre cantidad de

disposiciones.

La hiperactividad legislativa constituye también un problema en materia agraria en virtud de que la gran cantidad de disposiciones han provocado desarticulación, duplicidad e inseguridad jurídica ante la gran cantidad de disposiciones imprecisas y dispersas.

Como consecuencia del gran número de normas jurídicas se ha generado una cantidad considerable de instituciones agrarias que provocan confusión de las familias campesinas en el planteamiento de sus problemas y en el otorgamiento de los apoyos a la producción.

Ante estos problemas procede la integración legislativa e institucional en la materia.

C.- LA ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO.

1.- Justificación.

La actualización del marco jurídico agrario queda plenamente justificado con el diagnóstico señalado en el tema anterior.

Es evidente la necesidad de una legislación agraria integrada, sencilla, precisa y justa que solo puede darse con el cultivo permanente del derecho agrario.

En consecuencia proponemos una nueva reforma y adiciones a la legislación agraria para lograr instituciones de estímulo a la actividad productiva, órganos jurisdiccionales imparciales y funcionales y fomento del desarrollo rural.

2.- Proyecto de modificación constitucional para promover la producción y mejorar la justicia agraria

a.- Proyecto de reformas y adiciones al artículo 27 Constitucional.

I.- Objetivo.

Este proyecto de reformas y adiciones a la fracción XVII del artículo 27 tiene como objetivo concreto estimular la producción y evitar el acaparamiento de tierras así como mejorar la justicia agraria concediendo a todo mexicano acción popular para denunciar tierras no explotadas o tierras que exceden los límites de la pequeña propiedad.

Con esta reforma se enriquece la competencia de los Tribunales Agrarios.

II.- Texto de la reforma de la fracción XVII, párrafo noveno artículo 27.

TEXTO VIGENTE

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estado en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contando a partir de la notificación correspondiente si transcurrido el plazo el excedente, no se

TEXTO QUE SE

REFORMA Y ADICIONA

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

Se instituye un instrumento permanente de auto-control de la pequeña propiedad mediante el derecho

ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que provenga la ley reglamentaria.

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

de la redistribución de los excedentes para los núcleos de población y ciudadanos mexicanos que denuncien ante los tribunales agrarios las extensiones de tierra que sobrepasen la pequeña propiedad.

Será estimulada la producción agropecuaria mediante el derecho de los núcleos de población y todo ciudadano mexicano para explotar y poseer tierras, bosques y aguas ejidales y de la pequeña propiedad inexploradas por un término mayor de dos años.

Este derecho podrá ejercitarse mediante acción popular ante los Tribunales Agrarios en los términos de la ley para efectos de conceder al denunciante el usufructo de la extensión inexplorable por el término de cuatro años, al término del cual se regresará a su propietario quien podrá recuperar su propiedad en caso de inexploración del denunciante por el término de un año. La reincidencia en la inexploración del propietario surte el efecto de la transferencia de la propiedad inexplorada al denunciante.

b.- Proyecto de reformas y adiciones del artículo 115 y 4º Constitucional.

I.- Objetivo.

Para el efecto de extender el derecho de la seguridad social a todos los productores y lograr su bienestar, proponemos la modificación de los artículos 4º y 115 Constitucional.

Del artículo 4º proponemos la modificación del párrafo tercero para lograr la concurrencia de los municipios, los estados y la federación, en cuanto a protección de la salud de los productores.

Sobre el artículo 115 proponemos adiciones a las fracciones III inciso II y fracción V, para lograr integrar a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, trabajadores asalariados y demás productores al Sistema Jurídico de la Seguridad Social, introduciendo nuevos mecanismos de financiamiento mediante la afectación de porcentajes a la producción destinada al comercio nacional e internacional y al fortalecimiento municipal.

El efecto de esta modificación constitucional es el de crear fondos municipales de seguridad social administrados por los ayuntamientos para hacer real el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, que señala el artículo cuarto de la Constitución.

El texto de las mencionadas disposiciones constitucionales quedaría redactado en los siguientes términos:

II.- Texto del artículo 4º Constitucional.

TEXTO ACTUAL

Art. 4º El

Toda

TEXTO QUE SE REFORMA

Art. 4º El

Toda

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda

Es

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas y los municipios en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda

Es

III.- Texto de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.

TEXTO VIGENTE

Art. 115. Los.....

I.- Cada.....

II.- Los.....

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos.

TEXTO QUE SE REFORMA

Art. 115. Los.....

I.- Cada.....

II.- Los.....

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados y la Federación cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda.

IV.- Los.....

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en

públicos.

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito

i) Seguridad social mediante creación de fondos de seguridad social en cada municipio; financiados principalmente por el 5% de los productos que salgan del municipio para comercialización nacional e internacional

j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley podrán coordinarse y asociarse para más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; coadyuvar en la organización del Sistema Jurídico de la Seguridad Social, mediante los fondos previstos en el inciso i) fracción III de este artículo, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI. Cuando.....

VII.- El Ejecutivo.....

VIII.- Los Gobernadores.....

IX.- Las

X.- La federación.....

IV.- Los.....

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y

Permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando.....

VII.- El Ejecutivo.....

VIII.- Los Gobernadores.....

IX.- Las

X.- La federación.....

3.-Propuesta de modificación e integración legislativa.

Los anteproyectos de reformas y adiciones a la Constitución y los de cambio constitucional propuestos generan la oportunidad de lograr la integración y modificación de la Legislación reglamentaria conforme a las siguientes acciones.

a.- Creación del Código Procesal Agrario; Integrador de la L.O.T.A., L.A., C.F.P.C., la L.F.R.A. y otras.

Proponemos la creación del Código Procesal Agrario para facilitar el acceso a la justicia de la familia campesina y lograr además la integración de todas las disposiciones procesales dispersas en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria, el Código Federal de Procedimientos Civiles y demás reglamentaciones.

Esta propuesta de integración legislativa se justifica además por los problemas que se han generado en el seno de los Tribunales Agrarios al aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles previstos para asuntos civiles; situación que ha proporcionado la introducción de criterios civilistas en una área en la que debe predominar el principio de justicia distributiva que permita dar un tratamiento a los desiguales proporcionalmente desigual a su desigualdad.

b.- Integración de la Legislación Sustantiva Agraria.

También proponemos la integración de la legislación sustantiva agraria que permita a los productores contar con un solo instrumento integrador de todos sus derechos, sus posibilidades y sus expectativas en este sentido la Ley Agraria puede transformarse en Ley Agraria de la Producción y el Desarrollo y

enriquecer al insertarse todos los derechos agrarios, derecho a la infraestructura agraria, derecho al crédito, derecho a la asistencia técnico-agropecuaria, derecho del agua; derecho al seguro agrícola, derecho a la asistencia jurídica, derecho a la asistencia comercial, derecho a la asistencia industrial y en general todo derecho a insumos para la producción.

4.-Propuesta de modificación legislativa para el cambio institucional.

a.- Integración del sector agrario en una sola Secretaría de la producción y el desarrollo.

Para estimular la producción y el desarrollo rural proponemos la integración del disperso sector agrario en una sola Secretaría que brinde apoyo al productor del ejido, de la comunidad o la pequeña propiedad. Esta Secretaría podría denominarse Secretaría de la Producción y la Reforma Agraria o Secretaría del Desarrollo o Secretaría de la Producción y el Desarrollo que propiciaría necesariamente la integración de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural.

Los apoyos pueden diversificarse en una sola ventana de atención. En este sentido una sola Secretaría puede proporcionar todos los apoyos para la producción y desarrollo, infraestructura, fertilizantes, asistencia jurídica, asistencia económica, asistencia comercial, asistencia industrial, maquinaria, irrigación, y en general todos los apoyos de insumos para la producción.

Consideramos que en congruencia con los principios de justicia distributiva que se insertaron en el artículo 27 Constitucional por el constituyente de 1916-1917; la Secretaría de la Reforma Agraria, debe fortalecerse, en lugar de proyectarse su desaparición. Su fortalecimiento puede darse con la incorporación de una serie de facultades que hagan realidad los apoyos a la familia campesina.

en congruencia con sus derechos conquistados en la Revolución 1910-1917. Por esa razón señalamos tres posibles denominaciones de la nueva Secretaría integradora que proponemos.

En forma simultánea debe modificarse la legislación procedente para obligar a las Instituciones de crédito a destinar una parte de su cartera a las familias del campo, con intereses blandos que estimulen la inversión en el campo, esta obligación debe extenderse a las compañías de seguros para que destinen un porcentaje de sus servicios al campo con primas económicas y accesibles para todo productor.

Este cambio institucional que proponemos implica desde luego la integración de las funciones de la nueva Secretaría de la Producción y el Desarrollo.

b.- Fortalecimiento de los Tribunales Agrarios.

La creación de los Tribunales Agrarios propiciaron el cambio de la Jurisdicción en materia agraria y un avance muy significativo del desarrollo procesal agrario que debe reorientarse con algunos cambios en proceso agrario y en la propia estructura de los Tribunales.

Las necesidades de mantener el contacto directo de los Juzgadores Agrarios con los justiciables, la complejidad de los problemas agrarios y la implicación socio-política de los asuntos agrarios, hace propicia la propuesta de transformar algunos Tribunales Unitarios en Colegiados con posibilidades de dos o tres magistrados de conformidad a la cantidad y calidad de asuntos considerando la calidad en cuanto a su disposición socio-política.

Justificamos nuestra propuesta en virtud de que en algunos Tribunales la intensidad de asuntos propicia la programación de audiencias a muy largo plazo vulnerándose el principio

constitucional de justicia pronta y expedita situación que podría resolverse con dos o tres de los magistrados instructores que duplicaría o triplicaría la eficiencia del tribunal.

Otra justificación se da en el hecho de que en muchas regiones existen fuertes intereses creados que para un solo Magistrado Unitario resulta difícil de superar al aplicar la legislación las amenazas se hacen frecuentes.

En este sentido las sentencias y demás resoluciones de los Magistrados se constituyen en...

CUADRO RESUMEN

I. INTRODUCCION

II. VINCULACION DE
LOS DERECHOS
AGRARIOS
FUNDAMENTALES CON
EL DESARROLLO RURAL
INTEGRAL Y EL
DESARROLLO GENERAL
DEL PAIS

III. LOS DERECHOS
AGRARIOS DE LA
FAMILIA DEL CAMPO.

A. EVOLUCION DE
LOS DERECHOS
AGRARIOS DE LA
INDEPENDENCIA A
1992

1. Los derechos agrarios de la independencia a 1857
 - a. Derecho a la propiedad privada
 - b. Derecho al uso y disfrute de la propiedad publica o de la nación.
 - c. Derecho a la tenencia y propiedad comunal.
2. Derechos agrarios de 1857 a 1917.
 - a. Derecho a la propiedad privada
 - b. Derecho al uso y disfrute de propiedad pública.
3. Derechos agrarios 1917-1992
 - a. Derecho a la pequeña propiedad en explotación
 - b. Derecho al uso y disfrute de la propiedad pública
 - c. Derecho a la tenencia y propiedad comunal
 - d. Derecho de petición de tierras, bosques y aguas y redistribución de la gran propiedad.
 - e. Derecho de restitución de tierras, bosques y aguas
 - f. Derecho al reconocimiento y titulación de bienes comunales
 - g. Derecho al uso y disfrute de la propiedad ejidal en explotación
 - h. Derecho a la explotación de tierras, bosque y aguas no explotadas por sus titulares.
4. Derechos agrarios cancelados con la reforma del 6 de enero de 1992.
 - a. Derecho de petición de tierras, bosques y aguas y distribución de la gran propiedad
 - b. Derecho a la explotación de tierras, bosque y aguas no explotadas por sus titulares.
 - c. Derecho a la pequeña propiedad en explotación

B.
A
AC
A
D
C
II
E
R

B. DERECHOS
AGRARIOS VIGENTES
A PARTIR DE 1992.

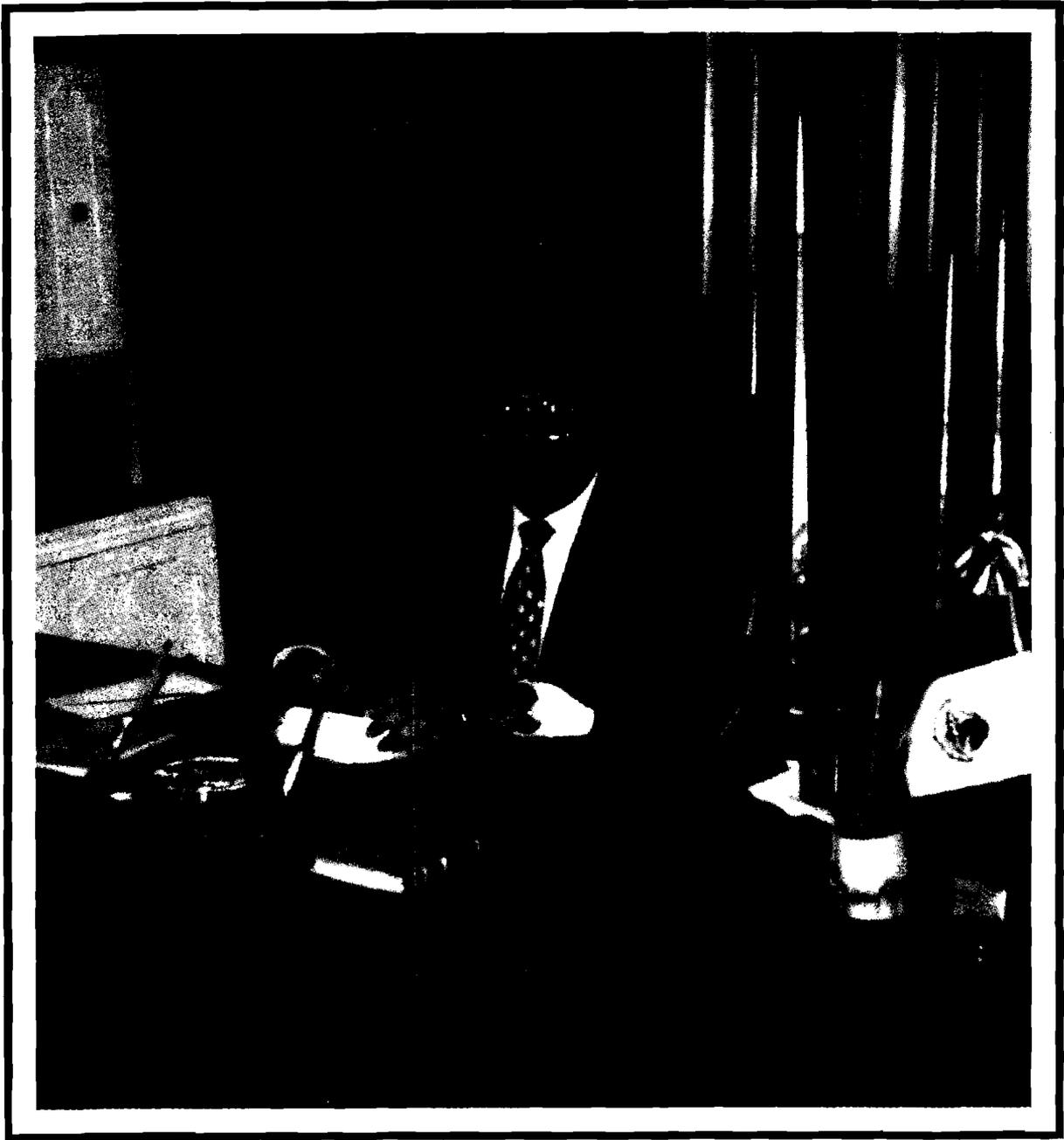
1. Derecho a la pequeña propiedad sin necesidad de su explotación.
Artículo 27, párrafo noveno, fracción XV.
2. Derecho al uso y disfrute de la propiedad ejidal sin necesidad a que se le explote.
Artículo 27, fracción VII y en la Nueva Ley Agraria.
3. Derecho a la conversión del ejido en propiedad plena.
Artículo 27, párrafo noveno, fracción VII.
4. Derecho al uso y disfrute de la propiedad comunal y su conversión a propiedad ejidal y pequeña propiedad.
Artículo 27, párrafo noveno, fracción VII, XIX y XX.
5. Derecho a la restitución de tierras, bosques y aguas.
Artículo 27, párrafo noveno, fracción VII y Ley Agraria

C. DERECHOS
AGRARIOS QUE
DEBEN
CONSERVARSE E
INCORPORARSE PARA
EL DESARROLLO
RURAL INTEGRAL

1. Derecho a la tenencia, posesión de tierras, bosques y aguas.
 - a. Derecho a la pequeña propiedad en explotación
 - b. Derecho a la tenencia y propiedad ejidal
 - c. Derecho a la tenencia y propiedad comunal
 - d. Derecho al uso y disfrute de la propiedad pública o de la nación mediante concesiones, autorizaciones, etc.
 - e. Derecho a la petición de tierras bosques y aguas y redistribución a la gran propiedad.
 - f. Derecho a la restitución de tierra, bosques y aguas.
 - g. Derecho al reconocimiento y titulación de bines comunales.
2. Derecho a la explotación racional de tierras, bosque y aguas.
 - a. Derecho a la explotación de tierras no explotadas por sus titulares.
 - b. Derecho a la propiedad del ambiente sobre la explotación irracional de tierras, bosques y aguas.
 - c. Derecho a la cancelación de concesiones asignaciones y demás autorizaciones ilegales de tierras, bosques y aguas.
3. Derecho a la asistencia para la distribución y comercialización de los productos del campo.
 - a. Derecho a la asistencia comercial

b. Derecho a la asistencia para la importación y explotación de productos del campo.

4. Derecho a la asistencia para la industrialización de los productos del campo.
5. Derecho a la asistencia jurídica.
6. Derecho a la asistencia técnica en las actividades del campo.
7. Derecho al seguro agrícola preferencial de estímulo a la producción.
8. Derecho preferencial al crédito rural de estímulo a la producción
9. Derecho a la infraestructura rural.
10. Derecho a la vivienda, la salud y la seguridad social.
11. Derecho al desarrollo económico social.
12. Derecho a la educación y la capacitación
13. Derecho al trabajo agrícola remunerado
14. Derecho equitativo de apoyo gubernamentales a la producción.



LIC. RUBEN GALLEGOS VIZCARRO
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO
DTO. 31, EN JALAPA, VER.

DE LOS JUICIOS AGRARIOS

LIC. RUBÉN GALLEGOS VIZCARRO*

LA DEMANDA AGRARIA. SU DESECHAMIENTO POR IRREGULARIDAD

Para que una demanda sea procedente, debe hacer referencia a juicios que tengan por objeto dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria (Art. 163).

En aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles (Art. 167), sólo pueden iniciar un juicio, intervenir en él (o promover la vía de jurisdicción voluntaria), quien tenga interés en que el Tribunal Agrario, declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia; en este caso el tribunal solicitará la intervención de un abogado de la Procuraduría Agraria para que coadyuve en su formulación por escrito de manera concisa, apegándose a los principios de objetividad e imparcialidad debidas.

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 31, Jalapa, Ver.

El escrito de demanda deberá expresar: el Tribunal ante el cual se promueve; el nombre del actor o el nombre de su representante o apoderado, así como su domicilio, en término de la Ley; el nombre del demandado y su domicilio si lo supiere.

Se deberá expresar también, lo que se demanda y la causa de la demanda, narrando los hechos en que funde su petición de manera sucinta, con claridad y precisión, de tal modo que el demandado esté en condiciones de producir su contestación y oponer sus defensas, o en su caso, interponer alguna acción reconvencional. En cuanto a los fundamentos de derecho que son exigibles en el Código Federal de Procedimientos Civiles, estos no son indispensables en un escrito de demanda o contestación, porque como una protección social para los sujetos agrarios, la parte final del artículo 164 de la Ley Agraria, dispone que los "Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros"; sin embargo, a juicio nuestro, es recomendable que las pretensiones exigidas se funden legalmente, para apoyar un proceso legal debido y que la parte interesada obtenga éxito en el momento de pronunciarse la resolución definitiva.

El artículo 181 de la Ley Agraria establece que "Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si hubiere irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que los subsane dentro del término de ocho días".

Este precepto admite algunas consideraciones: una de ellas va ligada a la interrogante de saber ¿Cuáles son los requisitos previstos legalmente para toda demanda por escrito o comparecencia, que deben ser objeto de examen por parte del

Tribunal Agrario?; otra, relativa al criterio sustentado por los tribunales federales en materia de amparo, sobre el desechamiento de una demanda; y una última, que conlleva la propuesta de reforma al precepto comentado.

REQUISITOS DE LA DEMANDA

La respuesta a la primera consideración, la encontramos en el contenido de los artículos 5º, 276 y 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al no existir disposición expresa en la Ley Agraria que prevenga los requisitos que se deban contener en una demanda. El Código Procesal establece una serie de disposiciones legales, a ese respecto: lo que debe expresar su escrito, los documentos en que funde su acción la parte actora y que debe anexar a la misma o la designación del archivo en que se encuentren; y todos los documentos que tenga en su poder y que hayan de servir como pruebas de su parte.

Previene igualmente que todo litigante, con su primera promoción presentará: I.- El documento o documentos que acrediten el carácter con que se presente en el negocio, en caso de tener presentación legal de alguna persona o corporación, II.- El número de copias simples necesarias para correr traslado a las demás partes; estableciendo también, que no se dará entrada a la promoción si no se acompañan las copias.

Por su parte, el artículo 5º del Código Procesal precitado, establece que "siempre que una parte dentro de un juicio, esté compuesta de diversas personas, deberá tener una sola representación, para lo cual nombrarán los interesados un representante común. Si se tratare de la actora, el nombramiento

de representante será hecho en la demanda o en la primera promoción, sin lo cual no se le dará curso”.

De todo esto deriva que si el actor, omite en su escrito de demanda alguno de los requisitos anteriormente mencionados, el tribunal debe prevenirlo para que subsane la irregularidad en un término de ocho días. La Ley Agraria no contempla sanción alguna para aquéllos que no cumplan con tal prevención, como lo sería el desechamiento o no admisión de la demanda y en tal virtud, el tribunal debe aceptar el escrito aún sin haberse subsanado la irregularidad. Nosotros pensamos que en este caso, valdría la pena adicionar con un párrafo, la parte final del artículo 181 de la Ley Agraria, autorizando a los Tribunales Agrarios para que si la parte actora no cumple con la prevención que se le hiciera, le sea rechazado su escrito de demanda, de lo contrario, y como se observa actualmente, tal prevención carece de sentido, así como también de explicación, el conjunto de requisitos que se previenen en la Ley para la presentación de la demanda; acorde con esta propuesta, lo es el artículo 276 del Código Procesal comentado, cuando refiere que no se dará entrada a la promoción si el litigante no acompaña las copias necesarias para correr traslado a las demás partes, tanto de la demanda como de los documentos que debiere presentar.

El nombre del Tribunal ante quien se promueve, es importante para que el demandado tenga conocimiento del Tribunal Unitario de distrito ante quien deba de comparecer, sobre todo a sabiendas de que hay estados de la República como el de Veracruz, que cuenta hasta con tres distritos diferentes y pudiera además presentarse algún problema de competencia territorial.

El nombre del actor o el de su representante legal es indispensable, porque el demandado requiere saber quien es el

que le demanda y si tiene la capacidad legal y procesal para comparecer en juicio a reclamarle determinada pretensión.

Sabemos ya de la exigencia legal, de que la parte actora, debe acreditar interés jurídico para que el tribunal le declare o constituya un derecho o imponga una condena; como también, el que esta parte puede intervenir por sí o a través de representantes o apoderados, en cuyo caso éstos deberán exhibir el poder que los acredite para comparecer a nombre de su poderdante.

Es bueno también dar cuenta que el actor debe expresar su nombre y apellidos completos y todo aquello que permita conocer su personalidad y su aptitud para comparecer en juicio, pues se debe estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y en caso contrario, lo harían sus representantes legítimos o los que deban suplir su incapacidad de acuerdo con la ley.

Si fueran varios los actores, deberán nombrar un representante común en la demanda o en la primera promoción, sin lo cual no se le dará curso, teniendo ese representante todas las facultades y obligaciones de un mandatario judicial.

Los hechos deben narrarse en el escrito de demanda, de manera clara y sucinta, de modo transparente, con precisión, para que tanto el tribunal como el demandado, puedan saber sin dificultad alguna, lo que se pide y por qué razón se pide, de tal suerte que el demandado esté en condiciones de responder y el tribunal de juzgar en conciencia y a verdad sabida de la cuestión debatida. De ello resulta que los litigantes deben estudiar y analizar bien los asuntos que les proponen sus clientes, para promover en forma debida y explicar de manera razonable lo que van a pedir y que esto sea conforme con los datos y pruebas que anticipadamente han de reunir, porque de no hacerlo así, se exponen a perder un pleito en perjuicio de sus representados.

El nombre del demandado se comprende que es un requisito básico, porque ello hace posible el emplazamiento a su persona. En este sentido, el actor debe poner atención a la persona que demanda, enterarse que la misma tiene capacidad legal para comparecer a juicio y si es la persona a quien deba plantearse la reclamación, pues suele suceder que se ha llamado a comparecer a alguien que no tiene legitimación pasiva, lo que significa pérdida de tiempo, molestias a terceros y gastos infructuosos; esto último, que también se presenta, cuando sólo se formula la demanda en contra de una persona y existen otros codemandados que debieran ser llamados a juicio.

En materia agraria, puede darse el caso, que el nombre del demandado no se conoce y se reclama por ejemplo, algún derecho posesorio respecto de una parcela o solar urbano; si así fuere, basta con identificar debidamente la tierra parcelada o el solar de que se trate, señalando su ubicación, superficie y cualquier otro dato que lo permita, para que se tenga por señalado el demandado. Es claro que tal circunstancia debe observarse con mucho cuidado por el tribunal, solicitándose oficiosamente, si fuere necesario al Registro Agrario Nacional, datos e informes sobre el particular, así como a los comisariados ejidales.

Siguiendo esa temática, es evidente que de conocerse el nombre del demandado pero no así su domicilio, este deberá ser llamado a comparecer a través de la publicación de edictos y con sujeción a lo previsto en la Ley Agraria. Sobre el particular, en alguna ocasión me permití sugerir a un gobernador con el que me entrevisté, que en la Ley de Ingresos de su entidad federativa, se contemplara una cantidad menor a cargo de los campesinos que requerían esa publicación, tomando en cuenta su precaria situación económica, pues se les estaba aplicando una contribución fiscal igual que para aquellos promoventes de asuntos civiles o mercantiles, lo cual resultaba gravoso para ellos.

Por último, deben presentarse con el escrito de demanda las copias tanto de éste como de los documentos en que la parte actora acredite sus pretensiones, lo que servirá para el emplazamiento a su contraparte, quien de ese modo podrá producir su contestación.

La presentación de las copias constituye una obligación a cargo de la parte actora, prevista en el artículo 276 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, porque la Ley Agraria guarda silencio en este sentido, y su aplicación, trae consigo el que no se le dé entrada a la demanda.

RESOLUCIONES FEDERALES

En relación a este asunto, el Juez 1° de Distrito en el Estado de Veracruz, coincidente con otras autoridades federales de su mismo fuero, resolvió en el expediente de amparo 251/97, lo siguiente:

“En efecto, y de acuerdo con la actual Legislación agraria, surgida por virtud del decreto de reformas al Artículo 27 Constitucional de seis de enero de mil novecientos noventa y dos vigente a partir del veintinueve de febrero del propio año, tal y como lo aduce la quejosa los Tribunales Agrarios no tienen facultades legales para declarar improcedente las demandas que se promuevan ante ellos, pues ninguna de sus normas jurídicas contempla tal facultad”.

Así las cosas, contrariamente a lo resuelto por la autoridad responsable del análisis sistemático de los artículos 163 al 190 de la Ley Agraria que contienen las disposiciones relativas a las formalidades, actuaciones y trámite a seguir en la presentación de

demandas, se corrobora que ninguna de esas disposiciones autoriza a los Tribunales Agrarios a desechar las demandas que ante su potestad se presenten; sino que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 181 de la Ley en cita, estos sólo tienen facultades para prevenir a los promoventes para que subsanen las irregularidades que se hubiesen advertido al examinar la demanda, máxime que el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece lo siguiente: "Art. 18.- Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.- Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer: IV.- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación"; se advierte de la demanda agraria (foja veintitrés en delante de autos) que Inocencia Troncoso López demandó ante el Tribunal Unitario Agrario del Trigésimo Primer Distrito en el Estado con residencia en esta ciudad de Xalapa, la nulidad del proceso agrario 100/93 seguido ante dicho Tribunal Unitario, en fecha trece de abril de mil novecientos noventa y tres, deduciéndose de ello que tal cuestión se adecua a lo dispuesto en la fracción y preceptos citados; consecuentemente, dicha responsable, tomando en cuenta lo expuesto, se encuentra obligada a darle trámite a dicha demanda agraria, pues se trata de una situación de nulidad la cual culminó con la sentencia dictada el trece de abril de mil novecientos noventa y tres, haciendo la aclaración de que en la demanda en comento se está reclamando todo lo actuado en el procedimiento llevado a cabo en el juicio agrario 100/93; que culminó con el dictado de la sentencia emitida en dicho juicio, razón por la cual al no haberlo considerado así la responsable y resolver en el sentido en que lo hizo violó en perjuicio de la quejosa las garantías individuales de legalidad y

seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

Es aplicable al caso específico el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito en la Tesis VIII, 2° y 3°, A, visible a fojas doscientos setenta y cinco, Tomo XVI, octubre 1994, Octava Epoca del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto establecen: "Agrario. El Tribunal Unitario Agrario carece de facultades para desechar la demanda.- De conformidad con la nueva legislación agraria que entró en vigor el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y dos, el Tribunal Agrario no está facultado para desechar una demanda, pues ninguna norma jurídica le concede tal atribución, sino que, por el contrario, en los artículos 163 al 190 de la citada ley se consignan disposiciones sobre las formalidades, actuaciones y el trámite que debe realizar cuando se está en presencia de una demanda, de suerte que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 181 del mismo ordenamiento legal, el Tribunal Unitario sólo está autorizado para prevenir al promovente a fin de que subsane las irregularidades que hubiere advertido al examinar la demanda, quedando como cuestión propia de la sentencia definitiva que llegue a emitirse, lo conducente acerca de la procedencia de la acción deducida".

En consecuencia, al resultar fundados los conceptos de violación se impone conceder a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada, en contra del acto reclamado de la autoridad responsable".

EL CONCEPTO PREVENCIÓN

El doctor Carlos Arellano García, en su obra de Derecho Procesal Civil, nos dice que "Prevención es la acción de prevenir y significa preparar con anticipación una cosa, así como prever un daño o peligro; también significa advertir o avisar".

El artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal utiliza el vocablo "*prevención*" y el infinitivo "*prevenir*":

"Si la demanda fuere oscura o irregular, el juez debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores, señalando en concreto sus defectos; hecho lo cual le dará curso. El juez puede hacer esta prevención por una sola vez y verbalmente. Si no le da curso, podrá el promovente acudir en queja al superior".

Los artículos anteriores a que se refiere son el 255 y el 256. El artículo 255 alude a los requisitos de la demanda. El 256 menciona la presentación de la demanda con los documentos y copias prevenidos por la ley.

La prevención está sujeta a los lineamientos que le marca el artículo 257 que hemos reproducido, a saber:

Tiene un triple objeto:

- a) Aclarar la demanda cuando ésta fuere oscura. Recuérdese que los hechos deben narrarse con claridad y precisión. Por tanto, si la demanda adoleciera de ese requisito el juzgador la mandará aclarar (artículo 255, fracción V).
- b) Corregir la demanda cuando no se ajuste a las exigencias de los artículos 255 y 256 del Código de Procedimientos Civiles. Quiere decir esto que la misión

del juzgador, conforme al artículo 257 del Código adjetivo no es la de perfeccionar la demanda, ni la de asistir jurídicamente a la parte actora; el objeto de la corrección nada más es para que se cumplan las exigencias formales de los artículos 255 y 256 del citado ordenamiento procesal, si es que no se han cumplido por error.

- c) Completar la demanda si falta alguno de los requisitos previstos en los artículos 255 y 256 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; no hay error en esos requisitos, sino que hay omisión de alguno de ellos.

Por último este autor nos dice que la prevención debe ser escrita y asentarse en el auto inicial y en materia agraria, nosotros estimamos que también puede ser oral.

AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA

Es evidente que una vez satisfechos los requisitos de la demanda con la presentación del escrito o cumplida la prevención que hiciere el Tribunal, deberá dictarse un auto admisorio de la misma, lo cual está indicado en el segundo párrafo del artículo 170 de la Ley Agraria, en cuanto establece que "Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia" y de aprobarse la propuesta que nosotros hacemos, no deberá dársele entrada a esa demanda por la falta de cumplimiento de aquellos requisitos.

En ese mismo sentido se orienta el Código Federal de Procedimientos Civiles, al disponer en su artículo 325, que "si la demanda es oscura o irregular, el tribunal debe, por una sola vez,

prevenir al actor, que la aclare, corrija o complete, para lo cual se le devolverá, señalándole, en forma concreta, sus defectos. Presentada nuevamente la demanda, el tribunal le dará curso o la desechará”.

PROPUESTA DE REFORMA

El desechamiento de la demanda, que se diere por el incumplimiento de la prevención, no acarrea ningún perjuicio al litigante porque el juicio aún no ha comenzado, esto es, no hay interés contradictorio y resulta legal y constitucionalmente procedente el que los Tribunales Agrarios encargados de velar por el cumplimiento exacto de la ley, obliguen a los interesados a respetar las formalidades que se exigen en el procedimiento agrario. Es cierto que la parte demandada puede oponer alguna excepción dilatoria por falta de un presupuesto procesal, o bien exigir que se aclare, corrija o complete si aquélla fuere oscura o irregular; empero, si el magistrado agrario tiene la ineludible dirección del juicio y tiende a garantizar un debido proceso legal en bien de los sujetos agrarios, nada impide entonces que pueda repeler de oficio un escrito de demanda irregular como de antiguo se ha permitido y así evitar que se admitan demandas improcedentes, que por sus características entorpecen el accionar de los tribunales, y crean falsas expectativas a los campesinos, que se sienten agraviados con un juicio que les ha llevado tiempo, al que le han invertido un dinero que les hace falta y que finalmente es adverso para ellos. En suma, una irregularidad que en nada contribuye al logro de una mejor administración de justicia agraria.

CONCLUSIÓN

En base a estas consideraciones, estimo conveniente la propuesta de adicionar el artículo 181 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 181.- Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si hubiera irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que lo subsane dentro del término de ocho días. No se dará entrada a la demanda si no se cumpliera la prevención.