

AÑO IX

MAYO-AGOSTO

NÚM. 27

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



**Comisión de Divulgación y Editorial
Centro de Estudios de Justicia Agraria
"Dr. Sergio García Ramírez"**

México, 2001

DIRECTORIO

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Magistrado Presidente: Lic. Ricardo García Villalobos;
Magistrados Numerarios: Lic. Luis O. Porte Petit Moreno,
Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos, Lic. Marco Vinicio Martínez
Guerrero y Lic. Luis Angel López Escutia; *Magistrada
Supernumeraria:* Lic. Carmen Laura López Almaraz; *Secretaria
General de Acuerdos:* Lic. Claudia Velázquez González; *Oficial
Mayor:* Lic. Jesús Anlén López; *Contralor Interno:* Lic. Martín
Careaga Olvera; *Director General de Asuntos Jurídicos:*
Lic. Ernesto Jiménez Navarrete; *Director del Centro de
Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez":*
Lic. Humberto J. Quintana Miranda; *Subdirectora:* Verónica
Torres Almazán; *Capturistas:* Mónica Hernández Martínez, Ma.
Isabel Jiménez Flores y Verónica Jiménez Jiménez.

COMISIÓN DE DIVULGACIÓN Y EDITORIAL
CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA
"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Av. Alvaro Obregón 151, 1^{er} Piso
Col. Roma
C.P. 06700 México, D.F.

E-mail: ceja@tribunalesagrarios.gob.mx

CONTENIDO

	Pág s.
* CONSULTAS SOBRE EL FUTURO DEL DERECHO Y LA JUSTICIA AGRARIA	5
LIC. LUIS A. LÓPEZ ESCUTIA <i>MAGISTRADO NUMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO</i>	
* PRESENTACIÓN DEL LIBRO "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA. REFLEXIONES SOBRE EL SER Y LA FORMA DE SER DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS"	25
DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM	
* SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SOLIDARIDAD. EL DERECHO AGRARIO	27
DR. RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN <i>MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE COSTA RICA Y PRESIDENTE DE LA UNIÓN MUNDIAL DE AGRARISTAS UNIVERSITARIOS</i>	
* DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA POSESIÓN A LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD	37
DR. JOSÉ DAMIÁN TÉLLEZ DE PERALTA <i>DOCTOR EN DERECHO, UNIVERSIDAD DE ALMERÍA, ESPAÑA</i>	

* EL INDIGENISMO EN EL NUEVO DERECHO AGRARIO.....	51
LIC. AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ <i>MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 13</i>	
* COMENTARIOS SOBRE EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	65
LIC. JUAN RODOLFO LARA OROZCO <i>MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 5</i>	
* NULIDADES DE ENAJENACIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS CON BASE EN LA FALTA DE NOTIFICACIÓN DEL DERECHO DEL TANTO. ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA	69
LIC. WILBERT M. CAMBRANIS CARRILLO <i>MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 35</i>	
* LOS PRINCIPIOS DEL JUICIO AGRARIO	85
LIC. ESPERANZA M. PÉREZ DÍAZ <i>AGISTRADA DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 2</i>	

CONSULTAS SOBRE EL FUTURO DEL DERECHO Y LA JUSTICIA AGRARIA

LIC. LUIS ÁNGEL LÓPEZ ESCUTIA*

En congruencia con los lineamientos definidos para la realización del trabajo intitulado "Diagnóstico de los Tribunales Agrarios", el Tribunal Superior acordó llevar a cabo, por conducto de la Comisión de Divulgación y Editorial, que el suscrito preside, un ciclo de conferencias y reuniones con la participación de expertos y profesionales destacados en la materia agraria o disciplinas conexas a ésta.

En este marco, se han celebrado los eventos siguientes:

1.- El 6 de marzo del año en curso, en el salón de plenos de este Tribunal Superior, se efectuó el *Coloquio "La Justicia Agraria y el Desarrollo Sustentable"*, en el que disertaron la maestra Julia Carabias, el maestro Antonio Azuela de la Cueva, y el licenciado Raúl Brañes.

En éste, se destacó la problemática actual y sus proyecciones en materia ecológica y de recursos naturales en el medio rural, así como la importancia que tiene la concepción del desarrollo sustentable, como un modelo de desarrollo nacional integral, que garantice la integralidad y complementariedad en los diversos aspectos del desenvolvimiento del país. Asimismo, se hicieron diversas consideraciones de Derecho comparado, referidas a

* Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario.

América Latina, en relación a la creciente conexidad entre lo agrario y lo ambiental, planteándose finalmente que a partir de la experiencia de los Tribunales Agrarios, en la que han venido conociendo de asuntos que vinculan ambas materias, será conveniente una revisión del marco competencial de éstos para su fortalecimiento y precisión respecto al establecimiento de una jurisdicción agro-ambiental especializada.

2.- A invitación de la *Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados*, el 11 de enero del año en curso, se efectuó una *reunión de trabajo* entre los integrantes de dicha Comisión y los Magistrados de éste Tribunal Superior. En ella se abordaron tópicos diversos sobre la conflictiva agraria del país y el papel que han venido desempeñando los Tribunales Agrarios, tanto para la resolución del "rezago agrario" —prácticamente concluido—, como en la atención de un creciente volumen anual de demandas o controversias que se plantean a éstos, y su contribución al objetivo de dar certidumbre y seguridad jurídica a los derechos agrarios y de propiedad con paz social, en el medio rural. De los comentarios y análisis expresados, los propios diputados, de distintas fracciones parlamentarias, manifestaron la conveniencia de revisar el marco competencial de los tribunales, para fortalecerlo, mediante su ampliación a temas y problemas directamente vinculados a la cuestión agraria, así como de la necesidad de apoyar presupuestalmente las crecientes tareas de impartición de justicia agraria.

3.- También a invitación y en coordinación con la *Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Senadores*, el pasado 7 de febrero de este año, se realizó un desayuno de trabajo, con los integrantes de dicha Comisión y al que asistieron senadores miembros de otras comisiones del propio Senado, así como los magistrados numerarios del Tribunal Superior.

En esta se definió como temática de la reunión, analizar cómo es la justicia agraria, cuáles son sus alcances y qué avances se han tenido. En este marco, en términos generales los legisladores coincidieron en la trascendencia de la tarea que tienen los Tribunales Agrarios, y en la necesidad de fortalecerlos en su estructura y en su competencia.

4.- *Reunión Nacional de Evaluación y Análisis Prospectivo de los Tribunales Agrarios.*- En el marco de los trabajos de diagnóstico encomendados, se efectuaron del 23 de febrero al 30 de marzo de este año, reuniones con los magistrados agrarios que conforman los cinco circuitos en que están agrupados los Tribunales Unitarios en todo el país. En éstos se hizo un balance y evaluación de la evolución en las cargas de trabajo y de avances por parte de los Tribunales Agrarios, así como de las limitaciones en el desempeño de su función jurisdiccional.

Destacaron los planteamientos referidos a los incrementos anuales del volumen de demandas y dentro de estas, la petición de resolución de controversias entre núcleos con órganos de la Administración Pública y de particulares, referidas al aprovechamiento y volúmenes de agua, forestales, por restricciones a tierras de núcleos en zonas declaradas de protección de recursos naturales, así como de contratos de diversa naturaleza como V.gr., de arrendamiento, aparcería o vinculados a la explotación de recursos no renovables o con motivo de actividades productivas.

5.- En el contexto de los eventos antes descritos, el *Dr. Gonzalo Armienta Calderón*, ex-magistrado numerario del Tribunal Superior Agrario y destacado procesalista, Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Procesal, el 23 de febrero, dictó una conferencia intitulada "*Hacia una Justicia Agraria Especializada*", en la cual analizó la competencia de los Tribunales Agrarios, y

planteó la necesidad de su ampliación con el fin de que México cuente con una justicia agraria especializada, a través de la cual se evalúen los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad rural. Para ello, propone otorgarles competencia a los Tribunales Agrarios, para conocer de la contaminación de tierras y aguas, así como de los conflictos que surjan por la aplicación de la Ley de Aguas, y aquella otra de naturaleza forestal, en los ejidos, comunidades y pequeña propiedad, así como por los daños ecológicos derivados del desarrollo industrial, que afecten sus bienes y los recursos naturales rurales.

6.- El 17 de mayo del año en curso, en el marco de la presentación de un libro intitulado, *"Impartición de Justicia Agraria: reflexiones sobre el ser y la forma de ser de los Tribunales Agrarios"*, cuyo autor es el magistrado unitario agrario, Lic. Sergio Luna Obregón, participó como comentarista el Dr. Sergio García Ramírez, quien respecto al alcance de "lo agrario", como raíz y tema del Derecho sustantivo y del quehacer de los tribunales, expresó sus razones e inclinación por la corriente expansiva de lo agrario, orientada a atraer a la justicia de los Tribunales Agrarios especializados todas las contiendas que se susciten con motivo de la tenencia y el aprovechamiento de la tierra y el agua, inclusive los temas del medio ambiente rural.

En referencia a un tema de la obra presentada, respecto a la ubicación de los Tribunales Agrarios en el plano del Estado, el Dr. García Ramírez, manifiesta que "si bien es verdad que no figuran en el espacio constitucional del Poder Judicial, también es cierto que su misión es jurisdiccional, y por ello pueden ser considerados bajo una forma diferente de mirar y resolver este asunto: partes y participantes del poder jurisdiccional, en el que también se hallan otros personajes de la justicia, que nacieron y han prosperado fuera del Poder Judicial en sentido formal". Y Agrega: "Finalmente, la última palabra acerca de la ubicación de estos

tribunales en el mapa del Estado la dirá una historia cuyas primeras páginas se han escrito ya: en ella, la competencia, la imparcialidad y la independencia acabarán por resolver —si nos atenemos a una resolución racional, no a un acuerdo de cartabón— cuál debe ser el emplazamiento final de los Tribunales Agrarios. Un hombre práctico diría: donde funcionen bien. Y aquí, hasta ahora, funcionan bien. Si es así, se desvanece —insisto, bajo un criterio de razón que entienda y atienda a la realidad— la inquietud por trasladar estos órganos. El trasiego no siempre es revolución, y ni siquiera evolución. A veces puede ser exactamente lo contrario”.

7.- El pasado 14 de junio del año en curso, este Tribunal Superior en colaboración con las Comisiones de Reforma Agraria y la de Desarrollo Rural de la H. Cámara de Senadores, organizaron una conferencia celebrada en el Senado de la República, a la que se invitó al Dr. Ricardo Zeledón Zeledón, Magistrado de la Corte Suprema de Costa Rica y Presidente de la Unión Mundial de Agraristas, exponiendo una conferencia magistral intitulada *“Seguridad Agro-alimentaria y Solidaridad en el Derecho Agrario”*.

En ésta, el prestigiado jurista destacó que la seguridad alimentaria marca el tránsito entre el Derecho agrario tradicional y el Derecho agrario humanista del futuro; que lo agroalimentario, como lo agroambiental son segmentos en expansión del Derecho agrario, que no le niegan ni le sustituyen.

También expresó que en el ámbito internacional, de los tratados y los convenios, hay un rico conjunto normativo, debidamente integrado en el Derecho interno, donde la alimentación es un derecho de la segunda o tercera generación de los derechos humanos, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre desde 1948.

Finalmente apuntó que ante el fracaso de la "ayuda oficial" de los países desarrollados, en materia agrícola, y el crecimiento de la pobreza, se plantea la necesidad de que los países redefinan los contenidos, políticos y estrategias de su reforma agraria, a fin de garantizar y asegurar el derecho a la alimentación suficiente y sana de su población, en base a un modelo de desarrollo sustentable, que parta de las potencialidades, características y necesidades específicas de cada país.

8.- El mismo día antes mencionado, el Dr. Ricardo Zeledón dictó otra conferencia magistral en la sede de este Tribunal Superior, intitulada "*El Futuro del Derecho Agrario*".

En ésta, el prestigiado iusagrarista, hizo una exposición sobre la larga historia de la justicia agraria en América y, en particular de México, como pionero del Derecho agrario en el Continente. No obstante, señaló, que el Derecho agrario pasa momentos difíciles, derivados de la satanización del término reforma agraria, iniciada en la década de los ochenta y que pretende negar más de 100 años de historia latinoamericana.

Ante estas posturas y los retos de la globalización, hizo un análisis sobre la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo sustentable en el que la función económica, social y ambiental de la propiedad, se privilegie hacia un esquema empresarial en lo agrario, y sustentándolo en un sistema de justicia agraria que unifique las estructuras procesales y los principios que rigen el proceso agrario, así como impulsar la modernización de los institutos sustantivos y adjetivos agrarios, dentro de los cuales debe tener prioridad, el fortalecimiento de los tribunales agrarios latinoamericanos, bajo una óptica integral de competencia agroambiental.

9.- El pasado 21 de junio, el Dr. José Damián Téllez de Peralta, catedrático de Derecho agrario de la Universidad de Almería, España, en el salón de Plenos del Tribunal Superior sustentó una conferencia magistral sobre el tema "*Reforma y Desarrollo Agrario empresarial en España*".

En su ponencia, el jurista español hizo una amplia exposición de los antecedentes del cambio de la agricultura europea, de la visión empresarial con la que se realiza en el marco de la globalización y de la integración económica regional. Asimismo, explicó cómo su natal Almería, se convirtió en el huerto de Europa, mediante un largo proceso de modernización de su agricultura, inserto en el proceso general de reforma agraria de España, en el que destacan como líneas fundamentales de la política agraria aplicada en los últimos años, entre otras, las siguientes:

- Ejecución de una política de colonización, sustentada en expropiaciones y adjudicación a quienes desearan y aceptaran trabajar la tierra bajo reglas definidas.
- Concluido el reparto o adjudicación de tierras (ordenamiento territorial) se privilegió el desarrollo económico a través de diversos instrumentos de impulso a la organización, capacitación y apoyo a los empresarios rurales.
- La emisión de Decretos que declaran de interés público la conversión de tierras de secano a regadío, de uso intensivo y con tecnologías modernas.
- En base a la Ley de Modernización Agraria, entre otros ordenamientos legales, en España se detonó un proceso de modernización de su agricultura en el que destacan:

- La compactación o reconcentración de propiedades para generar economías de escala.
- El derecho de los arrendatarios de acceder a la propiedad, vía expropiación.
- Un esquema con regulaciones específicas para los distintos tipos de contratos vinculados a la actividad agraria, y con enfoques de integración vertical del ciclo económico.
- Se considera la actividad agraria como empresarial, bien la realice una persona física o moral, confiriéndole a la misma una función social de interés público, que le genera derechos y protecciones legales de apoyo.
- Derechos de crédito a largo plazo y subvenciones.
- Se estimula y promueve la asociación de productores agrarios y la capacitación para la eficiente realización de las diversas acciones dentro del ciclo productivo.

**PRESENTACIÓN DEL LIBRO "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.
REFLEXIONES SOBRE EL SER Y LA FORMA DE SER DE LOS TRIBUNALES
UNITARIOS AGRARIOS"**

DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ*

Tengo la fortuna de participar en la presentación de una obra valiosa, que es, a su turno, el fruto de un honorable y eficiente desempeño jurisdiccional. Se trata, en el primer caso, del libro "Impartición de justicia agraria. Reflexiones sobre el 'ser' y la 'forma de ser' de los tribunales agrarios", rótulo que ofrece en un libro que cumple. Y viene a cuentas, en el segundo, la tarea destacada del competente autor: el magistrado Sergio Luna Obregón, que cuenta en su haber con una ya larga trayectoria en la procuración y en la administración de justicia, y que ahora se concentra en la rama más joven de la justicia nacional, aplicada al tema más antiguo y radical de nuestra vida como pueblos, primero, y como nación, después: la justicia agraria. De aquí provienen las primeras virtudes de esta obra, que asocia la experiencia y la reflexión: buen cimiento para una buena construcción.

Tengo presentes los días de fundación de los Tribunales Agrarios, que compartí con muchos de quienes aquí se encuentran. El origen mediato se remontaba muchos años atrás, a las

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, palabras pronunciadas en la presentación del libro, en la Sala de Plenos del Tribunal Superior Agrario, 17 de mayo del 2001.

reclamaciones del Plan de Ayala; pero la fuente inmediata se localizaba apenas en una reforma constitucional —tan importante y trascendente como insuficientemente discutida— al artículo 27 de la Constitución mexicana, que por ese precepto, como por otros principalmente el 3º y el 123 del texto original, Constitución política y social de la era moderna, fundamento del constitucionalismo social que luego se difundió y que ahora puebla, con diversas expresiones, la mayoría de las leyes fundamentales en el mundo entero. Nuestra Constitución, lozana y novedosa en 1917, madura y eficaz en el año 2001, tiene ese timbre de satisfacción, que se corre el riesgo de olvidar bajo la corriente de un reformismo impaciente, reformismo de protagonistas y copistas, que opta por buscar afuera lo que puede encontrar adentro.

Han sido numerosas las reformas a nuestra Constitución Política, tantas que los constituyentes de Querétaro tendrían alguna dificultad para mirarse en ese espejo y hallarse como estuvieron en 1917. Es natural. Por una parte, la falta de un sistema dinámico y suficiente de relectura jurisprudencial —vágase la expresión—, que permitiera dar significado contemporáneo a la escritura del pasado, ha determinado frecuentes y prolijas correcciones, adiciones, modificaciones, sustracciones en el texto constitucional, siempre a cargo del Constituyente Permanente, que de veras ha laborado con permanencia.

Por otra parte, hemos heredado de nuestro padres del 17 una profunda desconfianza en la legislación secundaria y en sus autores. Los hombres de Querétaro quisieron poner todo —todo y pronto, como luego se diría de la distribución de la tierra— en la carta magna que estaban elaborando, para sustraer las conquistas de las veleidades, o en todo caso de las vicisitudes, de la legislación secundaria. De ahí la frondosidad de nuestro discurso constitucional, que en otros países es fórmula concisa, escueta,

pendiente del desarrollo que proveerá la ley reglamentaria. Todavía hoy queremos elevarlo todo al rango constitucional; con impaciencia y obstinación. No critico, sin embargo, esta forma de ser y de hacer las cosas: tiene que ver con una innata desconfianza —ya lo dije— que arraiga, a su vez, en una historia movедiza, en un orden jurídico incierto, en un magro compromiso con la legalidad.

La más de nuestras reformas constitucionales se han volcado sobre los dos temas naturales de una Constitución política y social. Uno, el asunto tradicional; otro, el tema superveniente, que entre nosotros es tema característico. Aquél es la formación y distribución del poder político, asunto que abarca la ciudadanía, los derechos políticos, las instituciones electorales, los comicios, la representación popular, las atribuciones de los poderes, el municipio, el trato entre la Federación y las entidades federadas, las relaciones entre los órganos del Estado. Este, en cambio, es el conjunto de los derechos y las garantías, los proyectos y los programas sociales: la porción que fuera novedosa y que hoy es clásica, y en ella la cuestión agraria. El extenso artículo 27 constitucional —se dice que es el artículo más largo en el conjunto de las constituciones vigentes— ha recibido un buen número de reformas. Lo digo a sabiendas de que no faltarán quienes distingan, con un gesto severo, entre las reformas verdaderas, que miran hacia adelante, y las contrarreformas, que miran hacia atrás. De esto ha habido en el espacio del Derecho social mexicano, y seguramente lo habrá.

Una de esas modificaciones, cuyo juicio completo está pendiente, llegó en 1992. Difícilmente se podría encontrar un cambio más importante en el abordaje constitucional de la cuestión de la tierra. Sin embargo, la enorme reforma fue practicada en poco tiempo y con escasa discusión. Recordemos lo que se previno durante muchos años: no habrá quien se atreva a tocar, en puntos

de fondo, los artículos torales de la Constitución mexicana: el 3º, el 27, el 123, el 130. Y, sin embargo, fueron tocados —con salvedad del 123— sin que hubiese guerra civil, ni crisis nacional, ni siquiera clamor que lo quisiera impugnar y lo pudiera evitar. Fueron tocados en aras de la economía y la modernidad. En este toque de 1992 surgió una institución benéfica, que se ha desarrollado y prestigiado en breve tiempo: los Tribunales Agrarios, a los que se destina el libro que hoy se presenta.

Cuando se produjo la invasión europea en esta región del Anáhuac, millones de indígenas ocupaban la tierra y poseían sus frutos, de alguna manera. Tener la tierra era tener la fuerza, es decir, el poder sobre el cuerpo, que acaba siendo poder sobre el alma. Los europeos lo sabían y emprendieron una minuciosa conquista de ambos: con las armas, sobre la tierra; con la cruz, sobre el alma. Conquistadores y evangelizadores, unidos o desunidos, llevaron adelante la doble colonización del suelo y de sus habitantes. De aquí surgieron las primeras formas de la nueva nación y los cimientos del Estado del porvenir. En ese momento quedó sellada la suerte agraria de los mexicanos: el despojo que sobrevino, como pauta de colonización, pondría la simiente —visible o invisible, aparente o subterránea— de las reivindicaciones populares que incendiarían al país en la Insurgencia, en la Reforma y en la Revolución. En cada una jugó un papel crucial, decisivo, la reclamación de la tierra, con éxito o sin él.

Las tropas de los insurgentes eran campesinas; lo eran los soldados de la Reforma; y lo fueron las legiones de la Revolución. En rigor, México era un país de campesinos, pero no de granjeros, al estilo de los Estados Unidos —el otro coloso en formación—, sino de peones y hacendados, los extremos de la población que animaron el juicio de Humboldt cuando la desigualdad profunda que campeaba en este país, y que motivaron la petición de Arriaga cuando exigió —en un voto particular, que fue voz en el desierto—

un régimen diferente para el agro y para el trabajo. Sin embargo, nada alteró el estado que guardaban las cosas, más próximo a un estado dispuesto por la naturaleza que a uno regulado por la justicia: en la víspera de la Revolución —pero también en su entraña germinal—, menos del uno por ciento de las propiedades rurales concentraba más del noventa por ciento de la tierra disponible.

No había entonces, desde luego, espacio favorable para otro Derecho que el orden civil, mercantil y administrativo, ni para otros tribunales que los erigidos para aplicar el Derecho común. Pensar en un Derecho equitativo —que lo sería, por su genio, el Derecho social— hubiera sido quimera, y contar con tribunales especializados en los asuntos de la tierra, con ese signo social, no pasaba de ser un sueño ligero. Justamente por eso el gran vuelco revolucionario debió inventar otras categorías jurídicas para el campo y otras categorías jurisdiccionales o parajurisdiccionales —esencialmente políticas— para resolver problemas; ante todo, el reparto de la tierra.

Para los nuevos tiempos no servirían ni las viejas normas ni las antiguas instituciones: de ahí el artículo 27, de ahí la legislación agraria —no sólo distante de la civil, sino hostil a ella—, y de ahí las jurisdicciones campesinas, que encarnaron en comisiones, gobernadores, departamento agrario y Presidente de la República, los líderes ex-oficio de la revuelta campesina convertida en gobierno: señores poderosos, más que jueces profesionales. En aquellos podían confiar los revolucionarios; en éstos, no. Fue así como transitamos la mayor parte de nuestro siglo XX, vencida ya la turbulencia, que desembocó de la manera en que desembocan las más graves conmociones: ésta desembocó, finalmente, en instituciones. Con ellas, sobre ellas y por ellas fue posible dar los siguientes pasos, a enorme distancia de 1910, una distancia que no es sólo cronológica.

Y a la categoría de las instituciones pertenecen los Tribunales Agrarios, que son el nuevo rostro de la jurisdicción agraria. Para que éstos aparecieran y se desarrollaran hicieron falta dos cosas, entre otras que van más allá de la reforma constitucional, de la creación legal y de la siembra de tribunales a lo largo y ancho de la República. Por una parte, fue necesario que concluyera la prolongada etapa del reparto de la tierra, por agotamiento de la superficie repartible, un reparto de características esencialmente políticas —de política agraria, pero también de “política-política”, como se suele decir—, que difícilmente hubiera podido caber en las manos de auténticos tribunales, instituidos para hacer justicia entre litigantes particulares, pero no para hacerla entre contendientes históricos.

Por otra parte, ha sido necesario que los tribunales rescaten el prestigio de la jurisdicción formal y oficial, del Poder Judicial —o si se prefiere, del poder jurisdiccional—, que había permanecido en una región oscura dentro de la memoria campesina. Los hombres del campo desconfiaban de los tribunales, por experiencia, por instinto o por legado: en efecto, sabían que la Revolución y sus personajes les dotaron o restituyeron las tierras que les habían negado o arrebatado los tribunales preexistentes. ¿A quién creer o en quién confiar, si es que a alguien se debiere creer o en alguien se podría confiar? No es difícil responder. Este era el obstáculo psicológico para la formidable tarea de prestigiar la figura y la acción de los órganos jurisdiccionales en un campo reticente y desconfiado.

Cuando mi colega y amigo Sergio Luna Obregón, magistrado unitario agrario, me pidió redactar algunas cuartillas a manera de prólogo de su obra —un libro que debiera ser anuncio de otros, ahondando, siempre ahondando la exploración en este magnífico territorio del quehacer jurídico— debí asomarme una vez más,

como curioso observador en una ventana que hace tiempo desocupé, a los temas del Derecho agrario. Y también debí hacerlo a los empeños del ejercicio jurisdiccional, porque la obra de Luna examina la cuestión agraria desde ese observatorio privilegiado, y al hacerlo acaba por someter a observación, más que los problemas del campo, los temas de la judicatura en la que él participa y a la que sirve con honor.

El autor analiza aspectos de la reforma de 1992. Ese análisis implica preguntas que Luna Obregón procura responder. En mi prólogo las comento: la reforma del 92, ¿trastocó garantías existentes? ¿alteró el signo social del Derecho agrario mexicano y de la política que el Estado cumple en este ámbito? Luna Obregón sostiene que la reforma deja intacta la ideología socio-liberal de la Constitución de 1917. Sea de esto lo que fuere, porque se trata todavía —y durante mucho tiempo se tratará— de un asunto polémico, hay razones suficientes para afirmar que el Derecho agrario, sustantivo y adjetivo, sigue respondiendo a la corriente social del Derecho.

Así lo afirmamos enfáticamente cuando propusimos y defendimos —los magistrados del Tribunal Superior Agrario y otros juzgadores de la misma jurisdicción— la reforma procesal a las leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios, realizada en 1993 para recoger las primeras experiencias de estos tribunales. Hubo entonces algunas voces despistadas que denunciaron un supuesto ingreso de corrientes civilistas por la puerta que estaba abriendo la reforma. Nada de eso. Sucedió justamente lo contrario: la reforma procesal de aquella fecha confirmó el carácter social del proceso agrario y acentuó sus particularidades y su vocación de servicio a los hombres del campo.

Ahora bien, esta apreciación no debe llevarnos a descuidar la defensa de las tendencias sociales de la Ley Agraria y de su

traducción jurisdiccional. Una y otra se hallan asediadas por los hechos y las orientaciones jurídicas que comienzan a campear en México, a su vez sustentados en hechos y orientaciones políticos y económicos que en corto tiempo pudieran desquiciar —y comienzan a hacerlo— el genio social del Derecho que nuestra República ha erigido, con infinito trabajo, entre victorias y derrotas, progresos y regresos, a lo largo de ocho décadas intensas. Hay mucho que hacer, mucho que preservar, mucho que avanzar para evitar la reconducción del Derecho social en general, y del agrario en particular, así como de sus órganos tutelares característicos —cuyo reducto formidable se halla en los tribunales— al Derecho privado del que salió esta marcha y al que nunca debiera retornar.

Luna Obregón se pregunta también por el alcance de “lo agrario” como raíz y tema del Derecho sustantivo y del quehacer de los tribunales. Esta es, evidentemente, una pregunta esencial y radical. Todo gira en torno a la contestación que se ofrezca, y es aquí donde se puede ganar o perder la batalla por la subsistencia y la eficacia de la jurisdicción agraria. En este punto se encuentran, frente a frente, dos poderosas corrientes: la expansiva, que busca mover hacia adelante los confines del Derecho agrario, y la restrictiva, que quisiera reducirlos, retraerlos, ceñirlos a un objeto cada vez más estrecho. Aquélla tiene en su haber el impulso de la historia y la realidad de la vida. Esta, en cambio, se refuerza con la pretensión de reabsorber el Derecho social en el Derecho privado y la jurisdicción especial en la jurisdicción ordinaria.

En el prólogo a la obra de Luna Obregón me ocupó —con él y a partir de las sugerencias que contienen sus valiosas reflexiones— en esta materia, que también he abordado en mi “Derecho procesal agrario”. La versión expansiva de lo agrario atraería a la justicia de los tribunales especializados todas las contiendas que se susciten con motivo de la tenencia y el aprovechamiento de la tierra y el

agua. Ingresarían en este espacio cuestiones que hoy permanecen en sus linderos, inclusive los temas del medio ambiente, que en el campo —pero también, por supuesto, en las ciudades— tiene un relieve descollante. Creo que el horizonte del Derecho agrario debiera ampliarse para asumir estos temas. Acaso desbordan las pretensiones agraristas de su origen revolucionario se hallan dentro de las exigencias actuales de los hombres y los intereses del campo. Si no estuvieron en la revolución, están claramente en la evolución.

El magistrado Luna Obregón —cuyo libro plantea, como antes señalé, el ‘ser’ y la ‘forma de ser’ de los tribunales agrarios— aborda igualmente el emplazamiento de éstos en el plano del Estado, un ámbito cada vez más heterogéneo y complejo. Al hacerlo, extrae su ubicación pertinente, como es lógico, de la función a la que se hallan destinados. Es verdad que no figuran en el espacio constitucional del Poder Judicial, pero también es cierto que su misión es jurisdiccional, y por ello pueden y deben ser considerados bajo una forma diferente de mirar y resolver este asunto: por partes y participantes del poder jurisdiccional, en el que también se hallan otros personajes de la justicia, que nacieron y han prosperado fuera del Poder Judicial en sentido formal.

Finalmente, la última palabra acerca de la ubicación de estos tribunales en el mapa del Estado la dirá una historia cuyas primeras páginas se han escrito ya: en ella, la competencia, la imparcialidad y la independencia acabarán por resolver —si nos atenemos a una resolución racional, no a un acuerdo de cartabón— cuál debe ser el emplazamiento final de los Tribunales Agrarios. Un hombre práctico diría: donde funcionen bien. Y aquí, hasta ahora, funcionan bien. Si es así, se desvanece —insisto: bajo un criterio de razón, que entienda y atienda a la realidad— la inquietud por trasladar estos órganos. El trasiego no siempre es

revolución, y ni siquiera evolución. A veces puede ser exactamente lo contrario.

En la segunda parte de su obra, el autor estudia temas de importancia principal para los juzgadores de su disciplina, pero también para todos los otros, recogidos en el concepto general del "juez" —ojalá que el "buen juez"— que abarca y define una misión excelente. Las cuestiones que estudia Luna Obregón tienen que ver con la sustancia misma del desempeño jurisdiccional, las condiciones subjetivas para este ejercicio, la altura de sus objetivos, sus implicaciones históricas y éticas.

Cuando estudia los rasgos distintivos del buen juez, se refiere a la "voluntad empeñosa en la actuación diligente, debida y atinada, para la solución de los conflictos". Este es, por cierto, un aspecto fundamental del juzgador y de la justicia misma. A menudo invocamos la fórmula romana sobre la justicia sólo a partir de su segundo fragmento: dar a cada quien lo suyo, y dejamos de lado el motor de este oficio jurídico y moral: la firme y constante voluntad. Ambas cosas residen en la expresión de Ulpiano y en la exigencia de la justicia de ayer y de hoy. Sin voluntad, no sería posible —o no sería frecuente— dar a cada quien lo suyo. Por ello la voluntad de hacer justicia está en la esencia a debuen juez, como la decisión de exigirla, sin fatiga ni desaliento, debe radicar en el abogado que la demanda. Esto es, en fin de cuentas, una aplicación de la "lucha por el derecho", acicate y garantía de civilización.

En esta misma sala del Tribunal Superior Agrario, hace un lustro muy largo —9 de mayo de 1995—, dentro de un ciclo de conferencias, me referí a la trascendencia política y jurídica de una institución, que es el caso notable de los Tribunales Agrarios. Una institución tiene trascendencia política por su eficacia para encauzar el ejercicio del poder al servicio del ser humano; social,

por su capacidad de mediar creativamente en la vida de los hombres y favorecer el buen curso de sus relaciones con la sociedad; económica, por su aptitud para generar y distribuir con justicia la riqueza; jurídica, por su idoneidad para proveer y aplicar los métodos normativos que conducen a la realización de los valores del Derecho; y moral, por su vocación y disposición para establecer y asegurar los más altos bienes en la vida individual y social. En estas vertientes institucionales operan los Tribunales Agrarios; avanzan en ellas, en la medida en que lo permiten y lo procuran quienes sirven este sector de la justicia con interés social y desinterés personal.

Desde la fecha, no tan lejana, de la creación de los Tribunales Agrarios, muchos magistrados y otros funcionarios de esta jurisdicción han dejado el testimonio de sus reflexiones en libros y folletos que comienzan a formar —junto con la “Revista de los Tribunales Agrarios”— una valiosa bibliohemerografía que contribuye al conocimiento del ser y el quehacer de esos órganos jurisdiccionales y de la disciplina a la que se entrega el afán de investigadores, catedráticos, juzgadores, auxiliares, abogados y estudiantes, de nuestros centros de educación superior. También esas páginas dan testimonio de la voluntad —que comienza por ser reflexión— de dar a cada quien lo suyo y arraigar en la tierra de México, por el conducto de estos tribunales, el arte de lo bueno y lo equitativo, para invocar otra pretensión romana, que también ha sido siempre mexicana: no en balde hemos sido y somos todavía —en expresión de Sierra, que tiene vigencia— un país con hambre y sed de justicia.

Correré el riesgo de olvidar algún nombre —por mala memoria o deficiente conocimiento, que ustedes disculparán—, pero no debo omitir los de muchos estudiosos que han aportado libros o artículos a esa bibliografía especializada, producto de un ejercicio jurisdiccional que también es, por este motivo, magisterial. Valgan,

pues, las referencias a Gonzalo Armienta Calderón, Luis Porte Petit, Marco Vinicio Martínez Guerrero, Luis Angel López Escutia, Rodolfo Veloz Bañuelos, Arely Madrid Tovilla, Luis Ponce de León, Guillermo Vázquez Alfaro, Armando Alfaro Monroy, Marco Antonio Díaz de León, Aldo Saúl Muñoz López, que en estos años han publicado libros o folletos sobre asuntos de la nueva jurisdicción agraria. A las publicaciones de predominante sello jurídico hay que agregar algunas más, que comienzan a aparecer y que se destinan a la valoración —con técnicas de sociología jurídica— de la reforma de 1992 y de los instrumentos y las medidas que ésta generó, como es “Transformación agraria”. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional”, elaborada por el investigador Guillermo Zepeda con el indispensable apoyo del Tribunal Superior Agrario.

Vuelvo a la línea de mi prólogo, para terminar esta presentación con las expresiones finales de aquél. Conocí a Sergio Luna Obregón en sus y mis andanzas en la procuración de justicia. Prestó servicios —bien prestados, lo destaco— en la supervisión de las tareas del Ministerio Público, además de hacerlo en la trinchera cotidiana de esta institución. Andando el tiempo sería Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario, cargo de la mayor importancia para la buena marcha de este órgano jurisdiccional. Lugo fue designado magistrado titular del Tribunal Unitario y quedó adscrito al de Morelos, función en la que actualmente se desempeña y en la que no podría olvidar —por las características de su encomienda y por el solar donde la realiza— las ideas, las exigencias, las angustias y las advertencias de Emiliano Zapata, que vela todavía. La actuación de Luna Obregón ha sido valiosa y valerosa en todos sus encargos.

La vocación del autor por la administración de justicia se acredita en las tareas cumplidas dentro de la jurisdicción agraria. En ésta atiende la actividad jurisdiccional y la fertiliza, además,

con sus meditaciones como servidor público y jurista. Este libro es producto de aquélla y de éstas, felizmente asociadas. En alguna de las últimas páginas, el autor señala: "Habrá quien pudiere pensar que este trabajo, bueno o malo (yo —el prologuista y ahora presentador— sostengo que bueno), es un ejercicio simplemente especulativo, sin resultado práctico alguno. Nada más lejano de la realidad, porque es práctico o cuando menos eso quiso ser".

Como testigo de la tarea judicial de Luna Obregón y como lector de éste libro, afirmo que la obra que aquí se comenta dista mucho de ser sólo especulación. Tiene raíz en la práctica diaria de la justicia. Esa es su fuente, que le brinda realidad, actualidad y eficacia. Pero además pone la mirada en una forma superior de hacer justicia, no sólo por la técnica que a esto se aplique, sino también —y sobre todo— por la calidad de quien la imparte, y en ello cifra toda su vocación, todo su talento y toda su dedicación. Pueden sentirse satisfechos, en consecuencia, el autor que nos entrega esta valiosa aportación, la Universidad La Salle de Cuernavaca, que la editó, y el sistema de Tribunales Agrarios de México, que aquí tiene uno de sus frutos, crónica y consecuencia de la justicia que imparte y del porvenir que construye sobre ese cimiento jurídico y moral.



SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SOLIDARIAD EL DERECHO AGRARIO

DR. RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN*

Uno de los valores más difundidos en los últimos años dentro de la conciencia jurídica del concierto internacional de la naciones es el de la seguridad alimentaria.

Constituye un conjunto de principios generales incorporados en los ordenamientos jurídicos llamados a constituir un eficiente instrumento para integrar un complejo número de normas, cuyo impacto redefine la filosofía de los sistemas jurídicos.

Al igual de cuanto acontece con el desarrollo sostenible, también la seguridad alimentaria es un derecho humano de la tercera generación, de carácter transversal porque afecta todo el ordenamiento jurídico y no constituye en sí una rama independiente del Derecho, pero todo lo afecta.

La seguridad alimentaria es un típico derecho de solidaridad, con impacto en los pueblos, los grupos y las personas, con profundo sentimiento social, para la protección de la vida, la salud y la seguridad de las personas, los alimentos vegetales y animales, y el medio ambiente.

* Magistrado de la Corte Suprema de Costa Rica y Presidente de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios.

El tema surge desde hace varios años en el ámbito de la FAO, se desarrolla con la Cumbre de Naciones Unidas, sobre desarrollo sostenible, de Río, en 1992, y logra su culminación en la Cumbre de Naciones Unidas sobre seguridad alimentaria, celebrada en Roma en noviembre de 1996.

Esta conferencia se inscribe dentro de estos importantes documentos, pero puede proyectarse dentro de las evaluaciones a conocer por el Comité de Seguridad Alimentaria, de la FAO, cuyo 27° período de sesiones citada para Roma la próxima semana (del 28 de mayo al 1° de junio) cuyos resultados serán analizados en la próxima *"Cumbre Mundial sobre la alimentación: 5 años después"* a celebrarse en Roma entre el 5 y el 9 de noviembre de este año 2001.

En el Derecho agrario la seguridad alimentaria se ofrece como un instrumento de expansión, pues a los tradicionales institutos les ofrece nuevas opciones, los desarrolla, y les ofrece una profundidad mayor.

Por esta razón al Derecho agrario influido por la seguridad alimentaria se le verá como una disciplina rejuvenecida, no solo limitada al proceso productivo en sí mismo, sino a una productividad más consciente, vinculada a los consumidores, con altos criterios de solidaridad, donde temas como la agricultura orgánica, plurifuncional o ejercida en armonía con la naturaleza, ahora también debe constituirse en un mecanismo de lucha contra el hambre, y en general para un mundo más justo y humano, no solo vinculado al mercado.

La seguridad alimentaria marca el tránsito entre el Derecho agrario tradicional y el Derecho agrario humanista del futuro.

El Derecho agrario es una disciplina en permanente expansión, en un complejo proceso de ósmosis de sus normas con las de otras ramas jurídicas. No es un derecho estático.

Lo agroalimentario, así como lo agroambiental, son segmentos en expansión del Derecho agrario, no le niegan ni le sustituyen.

La seguridad alimentaria se proyecta en lo agroalimentario de la disciplina, ahí se expande el agrario, en el complejo e importante sector de alimentación.

El problema de la alimentación es la doble vertiente ofrecida para su análisis. Una de ellas se vincula a los mercados, a la producción para un consumidor más refinado, donde el producto agrícola es un bien novedoso, sujeto a un régimen jurídico complejo, muy vinculado a la distribución, comercialización y exportación, dentro de una economía globalizada.

La otra vertiente es absolutamente opuesta. No se refiere a la globalización sino a la solidaridad. Aquí es donde ponen su acento las reuniones y los órganos de Naciones Unidas. El tema alimentario se dirige a salvar a 800 millones de habitantes de todo el mundo, flagelados por el hambre, sumidos en la pobreza, la carencia de educación, el atraso cultural, y la ofensa a la humanidad, incapaz de evolucionar con un sector tan grande en las puertas del abandono y la muerte.

El dilema entre globalización y solidaridad puede ofrecer dos ópticas contrastantes, incluso podría acusarse a la globalización de ser causa del empobrecimiento de los pueblos y de grandes sectores dentro de la sociedad, sin embargo conviene tomar algo de ambas concepciones para equilibrar los institutos y la filosofía del Derecho agrario.

Aquí el personaje del consumidor agroalimentario requiere un tratamiento diferente. El consumidor con posibilidades de escoger dentro del mercado los productos mejores no es igual a quien tiene cerradas las puertas a la alimentación. No merecen un trato igual porque son abiertamente diferentes. Sobre todo cuando un pueblo, un sector de la población, o el ser humano en particular no cuenta con los requerimientos mínimos de alimentación exige del concierto de las naciones, de los pueblos, de los demás seres humanos, una respuesta más justa, más solidaria, más humanista.

Este último aspecto, pese a lo social del Derecho agrario, no ha sido motivo de sus preocupaciones. Siempre ha parecido más un problema político y no jurídico. Pero la nueva filosofía de la humanidad exige una toma de posición diferente.

Por esta razón cuando el jurista inconsciente de los sufrimientos de sus pueblos se convierte en instrumento o cómplice de la fría economía, el concierto de las naciones les quiere alertar, y preguntarles si el desarrollo de temas como el mercado, la desregulación, la privatización, a espaldas del ser humano, o sin medir su impacto negativo en las personas, puede ser argumentos para un Derecho agrario sustentable?

Jurídicamente el tema de la alimentación tiene un largo y profundo tratamiento. Seguramente en muchos países los constitucionalistas no encuentren ningún derecho consagrado en tal sentido, o el operador del derecho quizá no vea un ordenamiento acabado sobre la materia. Pero una impresión reduccionista constituye una visión equivocada. Porque internamente el tema va vinculado a la protección de la vida y la salud de las personas, con normas concretas: incluso como derechos fundamentales de la primera generación. Pero en el ámbito internacional, de los tratados y los convenios, hay un rico conjunto normativo, debidamente integrado en el Derecho interno,

donde la alimentación pasa a ser derecho de la segunda y hasta tercera generación de los derechos humanos.

La creación de la FAO, en Quebec, Canadá, en 1945, como órgano permanente de las Naciones Unidas, para ocuparse de la alimentación y la agricultura, y la incorporación, en 1948, del derecho a la alimentación dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, constituye la prueba más evidente del interés de la humanidad en el tema, y de su profundidad jurídica.

En 1960 la FAO impulsa la Campaña Mundial contra el hambre, incluyendo a sectores no gubernamentales; en 1962, conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud, crea la Comisión del *Codex Alimentarius*; en 1974 realiza la "*Conferencia Mundial de la Alimentación*" donde por primera vez se adopta un compromiso internacional sobre la seguridad alimentaria del mundo bajo el nombre "*Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*".

A 20 años de la Conferencia Mundial de la Alimentación, en 1994, después de la Cumbre de Río, la FAO, pone en marcha dos grandes actividades donde hay una compleja línea política de gran impacto en los ordenamientos jurídicos. Se crea el *Programa especial para la seguridad alimentaria* (PESA), dirigido a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, y el *Sistema de prevención de emergencia de enfermedades y plagas transfronterizas de los animales y plantas* (EMPRES), con el cual se impulsa la prevención, combate y erradicación de enfermedades y plagas.

La FAO incluye el tema de la seguridad alimentaria en varias Cumbres de Naciones Unidas, y a su vez éstas redefinen el tema para darle una dimensión mayor a sus programas en un flujo y reflujo de principios y valores. Una comparación entre el documento producido por la "*Cumbre Mundial sobre la*

alimentación", celebrado en Roma, en noviembre de 1996, con la participación de 186 Jefes de Estado, respecto de las anteriores Cumbres Mundiales, ofrece un claro panorama de evolución axiológica, sobre todo con la de Río, de 1992, sobre desarrollo sostenible, la de 1993, de Viena, sobre derechos humanos, la de 1994, de población, en El Cairo, la del desarrollo social, 1994, de Copenhagen, y la de las mujeres, de 1995 en Beijing.

De toda esta antigua y reciente Normativa Internacional emergen fuentes riquísimas para el Derecho agrario, tanto de Derecho positivo como axiológicas, cuyo impacto en las realidades mundiales tiene una importancia cardinal.

Es una normativa y una filosofía de solidaridad, no de competitividad ni de globalización.

Ahora el impacto de los resultados de la solidaridad son sometidos a prueba. No parecen ni tan positivos ni tan estimulantes. En 1996 se planeó, para el año 2015, eliminar la malnutrición en 800 millones de personas provenientes de países subdesarrollados o en vía de desarrollo, debido a la ausencia de acceso a los alimentos adecuados, pero al cumplirse 5 años de la "*Cumbre Mundial sobre la alimentación*" se piensa que no se llegará siquiera a resolver el problema a 400 millones de personas, además para cumplir esta meta será necesario "un nuevo compromiso político" porque las medidas no han sido cumplidas. Particularmente, la ayuda oficial al desarrollo agrario ha sido un fracaso rotundo, y la política de los países desarrollados no ha abierto sus mercados para recibir los productos de exportación de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

En 1996 la humanidad se comprometió a un mundo sin hambre. Para ello la Cumbre aprobó la "*Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*" y el "*Plan de Acción de la Cumbre*

Mundial sobre alimentación". A 5 años de tales documentos el problema se agrava, porque no se ha llegado ni lejanamente a cumplir con la medida de sacar anualmente a 20 millones de personas del hambre. Desgraciadamente ya se acuña en la misma FAO el término de "inseguridad alimentaria", y los datos oficiales del mismo órgano de Naciones Unidas para 1998, 2000 y 2001, bajo el título "*El Estado Mundial de la agricultura y la alimentación*" son alarmantes.

Los países no han conseguido reducir la malnutrición, de los grupos más pobres, no se ha mejorado la distribución de ingresos ni el acceso a los alimentos, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo, sin haber encontrado respuesta en la agricultura o su economía, quedando en evidencia el poco progreso en la lucha contra el hambre.

En el análisis mundial de la agricultura se concluye la falta de mejoras de los países en vías de desarrollo en el ámbito de la producción. Los efectos de la crisis financiera influyó negativamente. El aumento del ritmo productivo en los más exitosos es relativamente reducido. Las malas condiciones atmosféricas, los terremotos, la crisis económica en Asia generó una emergencia alimentaria en casi todos los países de la región.

La producción de cereales creció en los países desarrollados no así en los pobres, mientras en productos como trigo, maíz, arroz, azúcar, cacao, café, soya, no parecen obedecer a reglas fijas. Mientras tanto los precios del mercado mundial de acuicultura creció pero fueron los países desarrollados quienes importaron el 80% del total. Igualmente aumentó el precio de los productos forestales, en la misma dirección.

El problema de la alimentación, entonces, sigue vinculado a temas tan generales como los de la deuda externa, porque los

países pobres no pueden importar alimentos ni producirlos, creciendo en forma acelerada las ciudades dependientes de una agricultura deprimida, por eso la inseguridad alimentaria crece en las ciudades, donde las familias pobres consumen un alto porcentaje de sus ingresos en alimentos, pues los productos aumentan de precio, como consecuencia de la interposición de los comerciantes entre los productores y los consumidores. Los países pobres son vistos por los ricos como mercados cautivos de grandes cantidades de consumidores, pero quienes no pueden consumir alimentos a los precios de los mercados internacionales solo podrán llegar a mercados urbanos, al menudeo, de productos con poca calidad nutritiva.

En esta forma el tema de la solidaridad alimentaria no se está cumpliendo como se previó en 1996, ni como se formularon las estrategias contra el hambre y la malnutrición.

Evidentemente el tema de la seguridad alimentaria, en una visión humanista de solidaridad, ofrece grandes retos al Derecho agrario. Son desafíos complejos donde la doctrina y la ciencia de la disciplina deberán reflexionar mucho, porque los instrumentos actuales no son suficiente tecnología jurídica como para darle sentido a las aspiraciones de la humanidad.

En el "Manifiesto de los Consumidores", presentado a la FAO para el análisis de los 5 años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se plantea la exigencia al "derecho a tener alimentos en todo momento", ello parece constituir un proceso evolutivo incapaz de detenerse, y de subrayar la participación activa y consciente de este importante sector dentro de los mercados agroalimentarios, quienes reclaman una posición cada vez más social de la política y el derecho, así como de su protagonismo dentro del mercado.

Surgen igualmente temas de la más compleja índole sobre un Derecho agrario vinculado hacia la bioseguridad, la bioética, la biotecnología en la agricultura, naturalmente en función de la seguridad alimentaria sostenible, y así se ponen en duda las innovaciones de la ingeniería genética de los países ricos dispuesta a crear más vínculos de dependencia de los pobres (particularmente con los transgénicos).

La alimentación como derecho naturalmente contrasta con las posiciones de la Organización Mundial del Comercio, sufre reveses con problemas complejos de plagas y enfermedades como los dramas europeos, con la pobreza y la malnutrición de los países pobres, pero dentro de estos complejos problemas los agraristas debemos dar respuestas satisfactorias a nuestra ciencia, pero especialmente a las grandes mayorías, a la humanidad, y al futuro.

DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA POSESIÓN A LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

DR. JOSÉ DAMIÁN TÉLLEZ DE PERALTA*

Durante el mes de junio de 2001 tuve ocasión, como profesor de la Universidad de Almería (España) y en el marco de un Convenio interuniversitario para doctorado, a profesores de la Universidad de Puebla, de dar un breve "Curso de Derecho Agrario". Coincidió mi estancia con un merecido homenaje al gran agrarista magistrado Guillermo Vázquez Alfaro, en el Tribunal Superior Agrario, que preside el Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez, acto al que asistí encantado, por la personalidad del homenajeado, surgió y se me brindó entonces la posibilidad de dictar en la Sala de Plenos una Conferencia sobre la "Reforma y el desarrollo agrario empresarial en España", a instancias, entre otros, de los magistrados numerarios señores López Escutia y Veloz Bañuelos, lo que efectivamente hice el 21 de junio, con amable acogida.

El hecho de que el tema de la conferencia fuera improvisada y dicha sin lectura alguna, y tal vez excesivamente extensa, me impidió dejar por escrito texto alguno, por inexistente, de ella, y el hecho de que hubiera luego algún diálogo, me hizo reflexionar en mi vuelo de vuelta a España sobre la oportunidad de dejar breve constancia escrita -como gotas exprimidas de su contexto- de algunas cuestiones allí tratadas, y especialmente sobre la cuestión

* Doctor y Profesor de Derecho, Universidad de Almería, España

de la forma de tenencia de la tierra. Es lo que intento ahora con estas notas, sin mayores pretensiones, pretendiendo perfilar ciertos rasgos para ver el marco respectivo en que nos movemos, porque la forma de poseer condiciona el desarrollo.

A) EL MARCO LEGAL.

En el Derecho español no tenemos ninguna norma similar al artículo 27 de la Constitución mexicana, tras su reforma del 92, que atribuya originariamente la propiedad de las tierras a la Nación (párrafo primero) ni que en consecuencia faculte a la Nación para imponer a la propiedad privada las "modalidades" que dicte el interés público, (párrafo tercero), ni nuestro régimen legislativo de colonización se basa en ejidos o propiedades comunitarias, ni consideramos por tanto tal "modalidad" de propiedad agrícola (fracción III del artículo 99 de la Ley reglamentaria), inalienable, imprescriptible o inembargable, ni podemos declarar la indivisibilidad de parcelas ejidales o la limitación al número de hectáreas poseídas. Tampoco tenemos pues una Jurisdicción especial agraria ni procesos especiales agrarios. Los conflictos sobre la propiedad y la tenencia de la tierra o el agua se sujetan en España a la Jurisdicción ordinaria y a los procedimientos ordinarios. Tan solo existe algún Tribunal especial de aguas, con principios de oralidad e inmediatez, como el de Valencia, residuo local histórico de extraordinario interés, pero que no cabe generalizar.

Quiero decir que en nuestro Derecho la Constitución de 1978 reconoce simplemente en el artículo 38 la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y en el artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, aunque la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. En principio no hay pues límites al número de tenencia de hectáreas en propiedad, y más bien en las leyes se

establecen mínimos por debajo de los cuales no es aconsejable su división, mediante las llamadas unidades mínimas de cultivo, hoy más bien unidades mínimas de explotación siendo de interés las llamadas explotaciones prioritarias, a efectos de percibir ayudas comunitarias.

Sin embargo, antes de la Constitución, ya teníamos la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, -que no fue una mera refundición de textos legales, porque tenía un sentido armónico codificador de normas anteriores sobre estructuras agrarias-, con una clara interpretación de los límites y del alcance de la función social de la propiedad, al establecerse ciertos principios en sus tres primeros artículos:

1º.- El suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional.

2º.- El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular obliga,

- a) A que sea explotada la tierra con criterios técnico económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso al interés nacional.
- b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

- c) A que en la Empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la Empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores.

3º.— La acción del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario tendrá como fines fundamentales:

- a) La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.
- b) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas.
- c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras.

Además el Gobierno, a través del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, puede conceder auxilios técnicos, y económicos, para la capitalización de las empresas, industrialización, comercialización, promoción profesional y social, desarrollo comunitario, realización de obras, etc.

El reconocimiento y la aplicación efectiva de estos principios jurídicos ha permitido una reforma estructural básica para difundir la propiedad privada, democratizarla, generalizarla, y dar

estabilidad social y elevar el nivel de vida de los agricultores y del mundo rural, en paridad con el mundo industrial y urbano.

Esta Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que sirvió de base a toda la eficiente reforma de estructuras agrarias españolas, y su posterior desarrollo agrario, —sea en materia de colonización, sea en materia de concentración parcelaria, sea en desarrollo mediante créditos y subvenciones— vino a ser constitucionalizada y reconocida *ex post facto* por la sentencia del Tribunal Constitucional 37/87 de 26 de marzo, dictada sobre la posterior Ley Autonómica de Reforma Agraria andaluza, que en cambio nació moribunda y vieja en su concepción, y que no ha llegado en realidad a aplicarse por razones que ahora no son del caso, pero que además pretendía demagógicamente repartir ciertas fincas en régimen de asentamiento y no de propiedad, a diferencia de su hermana mayor, la Ley de Ámbito Nacional de 1973. Ello ya la condenaba al fracaso.

B) ACTUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO (IRYDA) EN ALMERÍA.

Creo que una manera clara de ver el alcance de la Ley de Reforma de 1973, —heredera de la legislación de colonización anterior— es indicar brevísimamente la actuación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario en Almería. Esta provincia sobre todo en la zona costera del llamado Campo de Dalías y Campo de Nijar ha sido tradicionalmente —hasta después de la segunda mitad del siglo XX— la más pobre de España. Seca, árida, de clima semidesértico, sin ríos de aguas constantes, más bien ramblas, recorrida por rebaños de cabras y ovejas, con solo cultivos de secano y cereales, fuerte emigración, etc., tuvo la suerte de tener agua subterránea procedente de los deshielos de Sierra Nevada, y de ahí la oportunidad de una vez alumbradas esas aguas, transformar en regadío tierras de casi ningún valor agrario,

y cultivar hortalizas. Efectivamente y con arreglo a las leyes el Instituto Nacional de Colonización, INC, luego IRYDA, clasificó las tierras a transformar, a) unas como **expropiadas** a sus anteriores propietarios previo justiprecio de secano para luego ser transformadas en tierras de regadío y adjudicarse a nuevos colonos desposeídos, que habrían de convertirse así en empresarios familiares agrarios y cultivar directamente la tierra, primero como concesionarios, y al cabo de diez o pocos más años como propietarios plenos, b) otras como **exceptuadas**, o por no regables según su cota, o por haberse transformado en regadío directamente por sus propietarios, ante el impulso del Instituto o amenaza de su expropiación, con lo que ya se conseguía el índice de cultivo y de rentabilidad deseado, y c) otras como **reservables**, ya que a los propietarios cultivadores de secano aunque se les expropiara una parte de su tierra sin transformar se le reservaba otra parte ya transformada en regadío con dotación de agua facilitada por el Estado, de más o menos dimensión —según número de hijos, por ejemplo—, y según determinase el correspondiente Decreto de colonización de interés nacional de la zona respectiva, y con ello se les enriquecía inusitadamente, porque se multiplicó el valor de su tierra, ya con agua, hasta límites insospechados.

Y además se hicieron sondeos por la Administración, se alumbraron pozos, se electrificaron, se construyó una red de cientos de kilómetros de acequias principales y canales secundarios, hasta el pie de las parcelas, se constituyeron Comunidades de regantes, se construyeron caminos y carreteras, se construyeron nuevos poblados —once— para los colonos recién instalados, con todos los servicios imprescindibles, etc., y se adjudicaron las tierras transformadas en regadío a esos colonos en pequeñas explotaciones familiares agrarias con vivienda, —explotaciones familiares agrarias de dos a tres hectáreas de superficie, y vivienda de seiscientos metros cuadrados—, (fase

de reforma) y posteriormente se descubrió el sistema de enarenado, que rompe la capilaridad del suelo y evita el despilfarro del agua, se descubrió la ventaja de los plásticos, con los invernaderos, se facilitó su instalación con créditos baratos a largo plazo y bajo interés, con subvenciones, (fase del desarrollo)... de tal modo que la incipiente producción de hortalizas tempranas se multiplicó de tal forma, adelantando o retrasando cosechas, que donde había pocos propietarios y de secano hay hoy miles de propietarios y de regadío, en invernaderos, que permiten más de una cosecha al año, y han colocado a Almería a la cabeza de la exportación española de hortalizas, como huerta de Europa, con una producción de más de dos millones y medio de toneladas, en 30,000 hectáreas invernadas, exportando cerca de un millón y medio de toneladas de hortalizas, —en 1998, de 127,000 millones de pesetas del superávit de exportación andaluza, 125,000 millones correspondían a Almería—, que produce ella sola más hortalizas de primerísimas calidad, que todo el resto de las otras siete provincias andaluzas juntas.

De manera que Almería exporta más de un 300% de lo que importa, con una agricultura tecnificada al máximo, cada vez más biológica, desde la misma semilla, en agricultura de diseño, previsible, organizada en su producción y comercialización, y en donde el agricultor se ha olvidado hace años de la agricultura de mera subsistencia, para ocuparse y pensar solo en producciones de exportación y se ha hecho empresario, capacitado profesionalmente, informatizado, que riega muchas veces por ordenador, que incluso muchas veces carece de tierra de cultivo como tal, porque su invernadero funciona con cultivos hidropónicos, y organizando empresarialmente su explotación al igual que cualquier otra empresa mercantil, —su invernadero es como una fábrica de hortalizas— competitivo en un mundo ya globalizado, donde no solo interesa la cantidad sino la calidad del producto, diseñado, normalizado, y homogeneizado, según

exigentes normas de calidad europeas, que por ejemplo no toleran el más mínimo residuo de productos fitosanitarios, y cuyo sistema productivo, y esto es lo que ahora importa, está basado precisamente en la propiedad plena de su tierra, la tenencia de la tierra es en régimen de propiedad, sin que nada la limite, más que en la medida en que la función social lo señale, por ejemplo no se pueden construir invernaderos en parajes protegidos, forestales, parques naturales, o terrenos urbanos o urbanizables con arreglo a la Ley del Suelo, sino solo en terreno rústico. En realidad ya no se dan ni siquiera arrendamientos de invernaderos, —son muy excepcionales estos arrendamientos— y hay ecuación perfecta entre propietario de la tierra, titular de la explotación, cultivador y empresario eficiente. Tan solo en una primera fase la adjudicación de la explotación familiar agraria era en régimen de concesión, y con precios políticos, no especulativos, en la que la misma era inembargable e indivisible y sujeta al control administrativo, incluso a efectos sucesorios *mortis causa*, hasta el momento del otorgamiento de la escritura de propiedad plena y libre, en un plazo de alrededor de ochos años o diez años, en donde ya la sucesión hereditaria funciona con arreglo al régimen normal del Código Civil. Junto a estos agricultores que fueron en su día concesionarios de las tierras expropiadas, transformadas y luego repartidas por IRYDA, la iniciativa privada secundó muy bien estos esfuerzos en sus propias tierras exceptuadas, con similares métodos de cultivo, mejora de infraestructuras y comercialización de sus productos. Además la inversión pública, que ha sufragado directamente parte de los gastos de reforma de estructuras, luego recupera otra gran parte de ese esfuerzo a través de diversas vías, entre otras, la del impuesto, al generarse y haber mucha más riqueza en todos lo sentidos. Solo como dato final, significativo, diré que esta zona almeriense es actualmente zona de enorme inmigración agrícola, cuando es sabido que en otros ámbitos la emigración se produce siempre del campo a la ciudad y no a la

inversa. Esto a su vez genera también determinados problemas de crecimiento, pero eso ya es otra historia.

C) SOBRE LA “POSESIÓN DE LA TIERRA

Hay que tener en cuenta que las instituciones jurídicas son reflejo de fuerzas histórico – sociales, en donde las luchas de poder y de clases y las aspiraciones económicas condicionan y son condicionadas por las normas. Esto no lo podemos perder de vista. No es ahora momento de examinar si el *animus* posesorio romano requería inicialmente ser *animus dominio* o *possidendi*. Para Savigny la posesión surge ligada al *ager publicus* como medio de expresión del poder atribuido a los concesionarios de estas tierras. Así Saleilles entiende que Savigny fundaba la posesión en la relación de apropiación jurídica, y son poseedores lo que pretenden la propiedad. –la posesión es germen de propiedad– y entiende, en cambio, que Ihering funda la posesión en el vínculo de explotación económica: con arreglo a su teoría del *animus*, toda explotación consciente y querida de la cosa da lugar a la posesión, aun cuando se trate de una explotación que excluya toda exteriorización del derecho de propiedad.

En el Código Civil Español se define la posesión natural (art. 430) como tenencia de una cosa o disfrute de un derecho por una persona. Posesión civil es esa misma tenencia o disfrute unidos a la intención de hacer la cosa o derecho “como suyos”. Mi maestro Hernández Gil –en “La posesión”, apuntes de cátedra de 1962– ha interpretado correctamente ese “como suyos” para señalar que esa expresión no quiere decir, como equivocadamente muchos dicen, en conceptos de dueño – porque esa es otra categoría posesoria, del art. 432 –, porque la posesión civil se puede tener ciertamente en concepto de dueño – ello lleva en su caso a la usucapión – pero en concepto distinto del dueño, porque “como suyo” significa en el grado de titularidad que atribuye el derecho que uno ejerce como

suyo, y así el usufructuario posee en su grado de usufructo, el arrendatario posee como suyo un concepto de su derecho de arrendamiento, o el ejidatario mexicano poseería la unidad de dotación en ese preciso concepto de ejidatario y según su certificado parcelario. Por tanto toda posesión en concepto de dueño civil, pero no toda posesión civil lo es en concepto de dueño, porque se puede poseer, como suyo, en concepto distinto, por ejemplo, de ejidatario mexicano, arrendatario, usufructuario, acreedor prendario, etc., o reflejo posesorio de cualquier otro derecho real distinto del de pleno dominio, aún poseyendo en nombre propio. Con independencia de que haya otra categoría de posesión en nombre ajeno, derivada de derechos obligacionales, por ejemplo el mandatario o el depositario que poseen en nombre de su mandante o depositante.

Creo que las formas de posesión colectiva, en formas tales como la zadruga servia, el mir ruso, el koljós o el mismo kibutz isralí, van teniendo cada vez menos crédito en las actuales condiciones de la economía y el comercio mundiales. Desde el hundimiento de las economías de la Europa del este, tras la caída del muro de Berlín, no es tanto la tenencia en sí como la efectividad de la producción y la reforma de la misma agricultura lo que interesa. Se trata de pasar de explotaciones agrarias de pura subsistencia a explotaciones eficientes en su rendimiento económico y social, y también preservador de la naturaleza, para que el desarrollo sea sostenible. La tecnología es cada vez más necesaria. Hay un marco de econnacional y globalizada del mercado, y el sector de alimentos no es ajeno a esa corriente.

No cabe duda, a mi modesto entender, desde esa perspectiva, de que el ejidatario mexicano posee civilmente, como suyo, pero no precisamente en concepto de dueño pleno y libre, sino más bien como usufructuario o propietario comunitario, o diluido en la propiedad ejidal, que no es tampoco copropietario en régimen

romano o por cuotas ni germánico o en mano común. Así como la propiedad privada parece constituir una sólida fortaleza institucional contra la concentración del poder estatal o de otras instituciones supraindividuales, en cuanto se establecen límites al dominio pleno que son exteriores a la propia función social del mismo, algo que de todas formas es estructural a este, se pueden estar cercenando impulsos sociales de desarrollo, por falta de crédito suficiente, de garantía económica y jurídica, de confianza, de estímulo, de formación y capacitación empresarial, en cuanto todo ello impide la necesaria organización empresarial del titular, y por tanto la responsabilidad jurídica patrimonial universal se limita para los terceros, con corsés que pueden ser asfixiantes. Todo se espera tal vez del Estado o de la Asamblea ejidal

Pero parece que la propiedad equivale a esa dimensión patrimonial de la libertad individual que debe ofrecerse por igual para todos, y para que sea posible la efectiva libertad de cada uno. Ya hemos dicho antes que muchas instituciones jurídicas son un precipitado de situaciones sociopolíticas heredadas de la historia de cada pueblo. En España el puro reparto de tierras que se hizo en tiempo de la Reconquista medieval, en tierras de frontera, —tras la conquista venía la colonización, tras la colonización, la conquista, en un tejer y destejer la historia—, a nada conducía. Luego tenía que haber reforma estructural de la misma tierra, transformación en regadío, capitalización suficiente, formación profesional, capacitación agraria, modernización, adaptación de estructuras comerciales... Es sabido que el artículo 38 del Tratado de Roma dice que la política agrícola común abarcará la **producción y el comercio de los productos agrarios. Producción y comercio. Era necesaria una tarea ingente de colonización por una parte, para poner en regadío zonas de secano casi improductivas, y subsiguiente reparto a agricultores en régimen de propiedad plena, como se hizo, para aumentar la producción, y de otra parte se ha hecho concentración parcelaria en media España, para**

agrupar en una sola finca, en lo posible, las diversas parcelas minifundistas que los propietarios tenían en sus términos municipales, para hacer explotaciones más viables y rentables, de tal modo que manteniendo el mismo número de propietarios, se disminuía significativamente al número de fincas o parcelas de la explotación de cada uno, lo que permitía a su propietario introducir determinadas mejoras, mecanizar, capitalizar, suprimir linderos, racionalizar los cultivos. Y recuérdese que la rentabilidad a que aluden los primeros artículos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es tanto económica como "social", y que se aspira a que el trabajo se preste en condiciones dignas y adecuadas... Ello ha llevado también en forma voluntaria a la Asociación de Agricultores en Sociedades Cooperativas o Sociedades Agrarias de transformación para la producción y comercialización de sus productos, en un ámbito más de libertad.

La plena propiedad ha producido en esta reforma agraria española una homogeneización entre agricultores, empresarios agrarios, que ha generado auténtica igualdad y libertad, que ha difundido y reestructurado y no limitado la propiedad, que la ha racionalizado, —al igual que ha ocurrido en España con la vivienda— de modo que allí donde había pocos propietarios hoy hay muchos y además son empresarios agrarios, no meros cultivadores, o donde había exceso de parcelas se han agrupado para su titular en un coto redondo, siendo de cuenta del Estado estos gastos de obras y de reestructuración, física y jurídica. Y ello generó, sin duda alguna, estabilidad social y aumentó también la justicia social que alcanza —debe alcanzar— al mundo rural. Se ha dado un portazo a reivindicaciones de los siglos XIX y XX, y de determinadas aspiraciones de tenencia de la tierra. Hoy ya los problemas son otros, pero no tanto por la tenencia de la tierra o la producción cuanto por la comercialización del producto, o incesante modernización de las explotaciones, y además en el seno de una Unión Europea que exige soluciones globales, por cesión

de soberanía en muchos aspectos, y que impone una exigente normativa común. Pero ha sido necesario que antes la acción del Estado fuera impulsora, estimuladora, y subsidiaria, de la acción de los particulares, retirándose luego, una vez conseguidos los índices de riqueza y bienestar perseguidos, y aún sobrepasados en algunos aspectos, dejando luego que las fuerzas sociales y económicas jugasen su papel en el mercado común europeo en libre competencia.

Si no he entendido mal la institución del ejido mexicano, hay en él una persona jurídica que tiene órganos, que decide con independencia de sus miembros individuales, que actúa en su propio nombre y al que pertenecen las tierras ejidales como formando parte de su patrimonio, el cual se redistribuye a su vez mediante restitución, dotación o ampliación, pero con un régimen cerrado de determinadas prerrogativas para el conjunto ejidal. En cualquier caso el ejidatario o no tiene posesión dominical o si la tiene es una posesión dominical de tipo usufructuario, tan limitado y condicionado que fácilmente se desvirtúa. Sin embargo creo que también el art. 27 de la Constitución mexicana tiene amplitud interpretativa necesaria para llegar a constituir la propiedad privada, al igual que en determinadas condiciones las Asambleas ejidales, sin perjuicio de establecer las limitaciones al número de hectáreas posibles, en forma directa o indirecta. Con todo, yo solo pretendía exponer lo que en la provincia de Almería había hecho estos años atrás España. De ahí que titule a esta reflexión de la función social de la posesión a la dimensión social del dominio.

EL INDIGENISMO EN EL NUEVO DERECHO AGRARIO

LIC. AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ*

Agradezco a los organizadores de este taller sobre Derechos Indígenas la invitación que me formularon para participar en el mismo, felicitándolos por la idea de llevarlo a cabo en un momento tan oportuno y tan conveniente.

Hablar de indigenismo es hablar de México, América Latina, África, Asia, Oceanía. Hablar del indigenismo es hablar de los orígenes de la humanidad, de su riqueza cultural, sus costumbres y usos que se traducen en sabiduría y enseñanza, en ejemplo paciente y constante.

No obstante los innumerables avances y descubrimientos logrados por el hombre en prácticamente todos los ámbitos de su conocimiento, y sobre todo a pesar de los múltiples y lamentables intentos de marginar, en algunos casos eliminar, todo vestigio de indigenismo, han pervivido para bien de la humanidad cientos de etnias en el mundo, inclusive varias se han fortalecido transmitiendo así de generación en generación su maravillosa civilización y aportando al mestizaje y a otras razas sus bondades y sus enseñanzas.

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 13; trabajo presentado, en el Taller sobre Derechos Indígenas, ITESO, 13 de mayo de 1999.

Solamente un necio o un ignorante podría sostener que los grupos indígenas deben ser aislados o confinados en "reservas", solamente aquellos que temen a la fuerza de las ideas y al intercambio cultural como marco de convivencia y de superación pueden creer que los núcleos indígenas resultan obsoletos hoy día. Por el contrario, naciones como la nuestra son fuertes gracias a todos sus sectores de población pero fundamentalmente gracias a sus etnias. México como Perú, Bolivia, Guatemala, Brasil, tienen una personalidad propia, incomparable, rica, vívida, intensa precisamente por sus singulares grupos indígenas. Por tanto, me parece, resulta una obligación para el Estado mexicano asegurar y fortalecer su permanencia y esto implica darles un tratamiento preferencial así como a otros grupos marginados del campo o de la ciudad.

Asimismo, los demás mexicanos tenemos que acercarnos a nuestros compatriotas indígenas, aprender a conocerlos y a respetarlos, así como a participar en su permanencia. A sentirnos orgullosos de nuestro pasado, representado por ellos, pero también a confirmar que son como nosotros, el presente y futuro de México.

Pero los grupos indígenas tienen a su vez que superar la desconfianza que justificadamente tienen hacia los demás. Disponerse a convivir con la otra civilización en la forma más directa y sincera, sin temor, sin reservas. Años y años de desprecio y abusos tienen que quedar atrás porque allá y acá tenemos quienes estamos dispuestos a procurar esta convivencia sin adjetivos. Debemos hacerlo por el bien de México que es, en última instancia nuestra casa común; esto no debe olvidarse; sobre esto no debemos abrigar dudas ni confundirnos. Los huicholes, coras, mixes, Tzeltzales, Tzoltziles, Tojolabales, nahuas, yaquis, tepehuanos, chichimecas, triquis, todos, somos antes que nada mexicanos. Es nuestra casa cuidémosla construyéndola entre todos. En esta tarea nadie está de más, nadie es menos.

Consecuentemente ningún mexicano que ame y conozca a su Patria podría estar de acuerdo en que esta se divida, ni en la segregación de alguna de sus partes o en la autonomía de regiones al extremo de darse su propio gobierno al margen del pacto federal y de la Constitución. No podríamos aceptar la idea de que una o varias comunidades indígenas, con motivo de sus costumbres y usos, de su lengua o de su territorio dividan la nación o constituyan células independientes. Esto representa una pretensión inaceptable, absolutamente. En cambio, el artículo cuarto constitucional proporciona el marco para que, mediante el ordenamiento reglamentario adecuado, se proteja y consolide el desarrollo de nuestras etnias tal cual son, decidiendo ellas libremente quienes integrarán sus órganos de representación, determinando sin intervenciones ajenas y autoritarias sus estatutos internos, organizándose con toda libertad para la explotación y cuidado de sus recursos, la comercialización y movilización de estos, integrando quizá cooperativas en las que participen otras etnias, etcétera. Entonces, sí respeto a la autonomía de las comunidades para todos estos aspectos, no para que se atente contra la integridad de la nación.

Por esto, los mexicanos nos hemos dado un régimen jurídico que es el marco en el que debemos convivir y superarnos. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es, y debemos vigilar que así sea siempre, para todos. Que las obligaciones y derechos contenidos en ella a todos contemplen; sin embargo, no podría ser que frente a una sociedad como la nuestra, en la que a pesar de esfuerzos muy significativos del gobierno lamentablemente existen marcadas diferencias y marginación de algunos grupos y segmentos de esa sociedad, nuestro orden legal no contemplará beneficios ni protección para éstos. Así, en este orden de ideas es que nuestra carta fundamental y otros ordenamientos derivados de ella, incluyen dispositivos de hondo contenido social y de impecable justicia, entre ellos los que se

relacionan con los grupos indígenas, pero quisiera subrayar que estos conceptos y tales ideas contenidas en nuestras leyes nos son nuevos ni es hasta ahora que aparece la preocupación por el bienestar de los débiles y de las etnias.

Recordemos que desde las Leyes de Indias se contemplan ya disposiciones destinadas a preservar su existencia, de sus derechos sobre sus tierras, sobre sus bienes, sus costumbres y de sus usos. Que el movimiento revolucionario de 1910 tuvo como motivo y razón fundamental el acaparamiento de tierras en unas cuantas manos y por consiguiente el despojo de que habían venido siendo víctimas los originales y auténticos dueños de la tierras, y por consecuencia injusticias, marginación y miseria para éstos. Que al triunfo de la Revolución la Constitución de 1917 recoge las demandas de los pobres y las plasma con toda claridad determinando derechos, obligaciones, procedimientos y todo un sistema jurídico vigente hasta la fecha que debemos hacerlo palpable cada día. Que durante decenas de años millones de campesinos y grupos indígenas han recibido beneficios directos como consecuencia de la Revolución, tales como reparto de tierras, crédito, capacitación, seguro social, educación y otros. Que igualmente por una diversidad de razones aún permanecen marginados muchos mexicanos, lo que por ningún motivo podemos aceptar como destino para quienes sufren tal marginación, pero que ello no es justificante para aquellos que hacen uso de la violencia a fin de reclamar por esa vía lo que a través del derecho les está expedito. Esto es una realidad, como lo prueba el artículo cuarto constitucional que reconoce de manera categórica tanto la composición pluriétnica de la nación como la necesidad de que la ley proteja y promueva el desarrollo de los pueblos indígenas, sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Asimismo dispone, y esto me parece fundamental, que se garantiza a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado, tomando en

cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los procedimientos y juicios agrarios. Obsérvese ante esta garantía la importancia que reviste la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría, cuyo trabajo en estos casi 9 años acredita mejor que las palabras su propia existencia.

Destacaré además lo que en mi concepto, que es por cierto el de muchos, representa el hecho de que el capítulo referido a las etnias esté considerado precisamente en el Título Primero de la Constitución, en el relativo a las Garantías Individuales. Por tanto doctrinalmente nuestra legislación otorga a dicho tema importancia capital.

A su vez el artículo 27 Constitucional también de manera precisa y clara determina sin lugar a dudas la postura del Constituyente Permanente en relación a las comunidades indígenas cuando establece la obligación de proteger la integridad de las tierras de estos grupos, y cuando ordena respetar la voluntad de sus miembros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos. Ahora incluye este dispositivo figuras jurídicas novedosas como la asociación entre sí de comuneros y ejidatarios, con el Estado o inclusive con terceros, así como otorgar el uso de sus tierras, todo ello respetando, insisto, la voluntad de dichos núcleos. Este es un vastísimo tema que por supuesto abarcarlo excedería por mucho este modesto trabajo, pero me parece que al respecto conviene subrayar la importancia que la organización y capacitación campesina tienen en dicho rubro. Creo que las organizaciones de hombres y mujeres del campo tienen aquí mucho trabajo por hacer y un terreno casi virgen por explorar; dedicar su tiempo y sus recursos no tanto ya a la política sino más bien a la organización y capacitación para la producción abriendo opciones al desarrollo y elevando la calidad de vida de los campesinos.

Permanece vigente para bien lo dispuesto en la fracción VIII, y con ello la Ley de 25 de junio de 1856, conocida como Ley Comonfort que representa un recurso muy significativo en favor de las comunidades dentro del nuevo sistema jurisdiccional agrario. Tal podría ser igualmente lo dispuesto por la fracción IX respecto de la división o reparto aparentemente legítimo que se hubiere hecho entre los vecinos de algún núcleo de población.

Las fracciones XIX y XX me parecen igualmente trascendentes, cuyo contenido, particularmente de la primera en lo que ve a la creación de éste que yo llamo sistema jurisdiccional agrario, incluidas en él no solamente los Tribunales, sino también, por supuesto, la Procuraduría Agraria, representa un concepto insólito en nuestro país que en 1992, cuando se reformó el artículo 27 despertó toda clase de dudas, sospechas, críticas de buena y de mala fe, pero también el optimismo y la esperanza en que tales instituciones verdaderamente representaran la posibilidad de poner fin a innumerables disputas en el campo y por tanto a generar y consolidar seguridad en la tenencia de la tierra, así como establecer una justicia agraria honesta, tangible, palpable y expedita.

En aquél momento las controversias sobre el tema en algunos casos fueron tan dramáticas que varios sectores de la población se sobresaltaron y se hicieron diversas preguntas que parecían amenazas: Desaparecerá el ejido?; el campo mexicano será invadido por extranjeros?; crecerá el latifundio?; el campesino no será más cliente político?; los pobres serán más pobres?; el sector agropecuario se tornará improductivo?; habrá violencia en el agro?

Concretamente respecto de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria es hora en que todavía voces trasnochadas se escuchan tronantes demandando su desaparición, la mayoría de ellas resultado de ignorancia, conveniencia política o frustración

por no haber sido ellos los de la idea o porque no formaron parte de la estructura.

Ciertamente una reforma constitucional tan profunda y sobre un aspecto de tan hondo contenido social para los mexicanos despertaría y despierta debate y confrontación de ideas, pero debemos si queremos seriamente hacer un análisis propositivo, actuar con serenidad, sin apasionamientos y no respondiendo a un interés político o de coyuntura. En ese sentido igualmente enmarcar tal análisis dentro de aquél otro relacionado con la problemática nacional, de la cual el asunto agrario es tan sólo una parte, si bien de la mayor importancia.

En mi opinión, el tiempo transcurrido desde entonces permite un balance respecto de estas instituciones y su función social además de la jurisdiccional. Tal balance no me corresponde hacerlo, porqué, principio de justicia, no puedo ser juez y parte. Por tanto, invitaría yo a litigantes, justiciables, barras y colegios de abogados, universidades, organizaciones campesinas y a otros juzgadores a pronunciarse informada, honrada y verazmente al respecto, más allá de intereses políticos o de grupos o de partidos. Expresaré sin embargo algo que me ha quedado muy claro: a) Los asuntos vinculados con la administración de justicia en cualquier materia e instancia no pueden y no deben resolverse con criterios políticos, que son cambiantes y circunstanciales. b) Los asuntos agrarios pueden contemplarse con criterios políticos pero no debe involucrarse a instituciones jurisdiccionales con esa alternativa, como no sea para formalizar y elevar a categoría de sentencia, si ello es posible, tal alternativa; c) Que los Tribunales Agrarios pueden y deben procurar resolver mediante conciliación los asuntos ante ellos planteados, y que quizá ahí, en esa etapa y momento procesal, nunca en otro, como excepción, sea dable al Magistrado utilizar a la política como factor, marco o recurso que permita y procure una solución equitativa, justa y honrada a la

controversia, siempre ante las partes y con las partes, jamás a sus espaldas ni con la intervención de personas, instancias o fuerzas ajenas, extrañas al proceso; d) Que la independencia y autonomía del órgano jurisdiccional resulta condición *sine quanon* para que realmente se garantice equidad, honestidad, imparcialidad y firmeza tanto al proceder como al resolver. Esto que es un principio pudiéramos decir reiterado hasta la saciedad, hay que defenderlo con intransigencia ante cualquier amenaza o intento por socavarlo. Resulta una muy importante y a la vez definitiva garantía para los justiciables y para el juzgador de un procedimiento y una sentencia alejadas de influencias y corruptelas. ¿Qué clase de justicia sería aquella en la que el encargado de administrarla estuviera sujeto a la ley de la oferta y la demanda o a las pasiones más bajas y ruines?

El mundo entero se ha convencido y por ello ha plasmado y lo seguirá haciendo en Convenciones y Tratados multilaterales sus derechos, acerca de la importancia de preservar las etnias y de fortalecerlas. México, por supuesto, no sólo no es la excepción sino que ha protagonizado bien a través de su gobierno o de instituciones, asociaciones y personas en lo particular, esfuerzos e iniciativas hacia allá encaminadas.

Para fortuna de la humanidad cada día son menos quienes por xenofobia o racismo repudian estos avances e incluso se atreven a atentar contra la vida de los seres humanos. Cada día son más los que expresan en voz alta sus ideas, los que alientan el debate propositivo y de buena fe, y de entre ellos numerosos grupos indígenas que participan y defienden con la ley y la razón sus derechos. Enhorabuena.

El nuevo orden jurídico agrario en México no tiende, en mi concepto, como maliciosamente se ha pretendido por algunos ni a la desaparición del ejido ni mucho menos a la desaparición de las

comunidades indígenas. Lo prueba claramente su contenido. Lo que sí representa es una opción viable para el desarrollo del campo y de los campesinos ante la actualidad, ante la realidad nacional. Por tanto lo que debemos hacer es prepararnos, capacitarnos, sensibilizarnos para entender estos cambios y constituirnos en actores y no en espectadores de un proceso tan profundo que conlleva riesgos pero indudablemente muchas oportunidades. Por ejemplo, se dice que el ejido desaparecerá porque sus integrantes están vendiendo la tierra o porque desean en lo particular desvincular su parcela, y sí, así sí desaparecerá. Entonces, si el ejidatario en lugar de vender utiliza su tierra para asociarse en las formas y condiciones previstas por la ley podría obtener un mayor beneficio de manera permanente.

Para las comunidades indígenas surge un futuro promisorio en tanto que sus integrantes también sean capaces de abrirse a otras culturas y civilizaciones para coexistir en términos de respeto mutuo y beneficios comunes. He escuchado a comuneros visionarios que han descubierto en los retos oportunidades, que seguros de sí mismos, de sus derechos, de su cultura y de todos sus valores, se lanzan a estudiar, comparar, convivir y asimilar lo que les es positivo y conveniente, y he visto notables ejemplos de comunidades que avanzan sin temor conquistando al mestizaje, todo ello gracias a su tesón, a su inteligencia, a su esfuerzo, pero también gracias al Derecho agrario mexicano y a la voluntad y apoyo de muchos servidores públicos que los respetamos y admiramos. Cuando se tienen firmemente arraigadas las creencias y las convicciones no se teme a su confronta y ni siquiera a ser convencidos con razones por otros.

No ignoro al hacer estas reflexiones ni quiero soslayar las difíciles condiciones en que las comunidades se desenvuelven. Tampoco la marginación, repito, que algunos pretenden para ellas, pero a pesar de ello estoy convencido de que la mayoría de los

mexicanos deseamos que se reafirme el estado de derecho y a través de él, la preservación y fortalecimiento de las comunidades indígenas, así como el desenvolvimiento de todas las razas y sectores de población. Por tanto, lo que realmente es decisivo es que nos aboquemos a establecer entre nosotros una cultura de respeto a la ley y al derecho. Debemos perseverar en ello hasta lograrlo para que nuestros hijos crezcan y se desarrollen así. El marco jurídico permite y alienta tal posibilidad pero de todos depende.

En ese sentido, la nueva Ley Agraria representa un importante instrumento de desarrollo. Desde sus primeros artículos se refiere al fomento agropecuario no solamente mediante la intervención del gobierno sino también con la valiosa iniciativa y participación de las organizaciones de productores. Acaso este capítulo debiera quizá precisar, mencionando expresamente, cómo, cuándo y con qué bases y objetivos participarían las comunidades indígenas en este contexto.

Por lo que ve al Capítulo V del propio ordenamiento, significa doctrinalmente la salvaguarda para la existencia de tales comunidades pues les otorga personalidad jurídica y reconocimiento a su propiedad sobre la tierra, les confiere su representación en los términos de su estatuto comunal y de sus costumbres, y sobre todo declara la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de sus tierras, una protección jurídica que en ningún otro caso se da.

Por lo que ve a las formas de asociación para el desarrollo, permite diversas opciones: Constitución de sociedades civiles o mercantiles, con terceros, encargar su administración o incluso ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. Respecto de este último punto expresaré mi opinión en cuanto a que no creo que pueda darse esta cesión así concebida, ni siquiera temporalmente, porque no me parece que

así se garantice el desarrollo de la comunidad sin su participación directa y solamente convirtiéndose en una especie de rentista. Además el mejor aprovechamiento de que habla la ley no se obtendrá sin la directa, constante, permanente y estrecha presencia de los propietarios de la tierra en su explotación, cuidado y atención.

Por otro lado, es claro que la ley también considera, protege y procura el bienestar y la salvaguarda de los derechos de los comuneros en lo particular y de sus familias, así como su desarrollo como partes integrales del núcleo.

Ahora bien, es permitido que ejidos se conviertan en comunidades y viceversa. Se dirá quizá que esto podría representar una amenaza para la vida de las comunidades y tal vez sea así, pero también es responsabilidad de éstas el evitarlo. Si en su seno a través de la asamblea en los términos de los artículos 24 al 28 y 31 de la propia ley, obviamente mediante asamblea de las conocidas como "duras", las dos terceras partes de tal asamblea acuerdan la conversión a ejido y después, yéndome al extremo, hasta darla de baja del régimen de propiedad social, eso tendrá que hacerse y esa será su responsabilidad. Ofrece sin embargo la misma ley una alternativa de sobrevivencia en esas condiciones para la comunidad cuando un mínimo de 20 de sus integrantes decidan mantenerse así con las tierras que les correspondan.

Debe decirse también que en el afán de procurar su desarrollo, el artículo 105 prevé la posibilidad de que para su administración, las comunidades establezcan grupos o subcomunidades así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea. Agregaría que esta posibilidad, que es absolutamente congruente con el espíritu de superación y libertad concomitante al individuo, representa un riesgo de divisionismo y confrontación si no se tiene capacidad

para asimilarse como oportunidad y espacio de participación solidaria.

Finalmente, el artículo 106 abre una enorme determinación para que las tierras que corresponden a los grupos indígenas sean protegidas por las autoridades, mediante la reglamentación del artículo 4º y del segundo párrafo fracción VII del artículo 27 constitucional. Quiere decir, en mi concepto, que se reitera, se exige, se norma el imperativo de salvaguardar a nuestras etnias y sus recursos pero dándoles a estas la libertad de participar en dicha salvaguarda. Se trata de conceptos de índole social desarrollándose en el marco de las libertades que todo individuo o grupo de individuos debe gozar, alentado el legislador, quiero pensarlo así, por la idea de que jamás las comunidades atentarán, ni por acción ni por omisión, ni siquiera por equivocación contra su propia integridad.

No podría dejar de mencionar así sea de paso, lo establecido por la Ley Agraria en favor de comuneros y comunidades a propósito del procedimiento de justicia agraria. Suplencia de la deficiencia en su planteamientos de derecho, consideración de sus usos y costumbres, presencia de traductores y, algo que no está contemplado expresamente pero que la experiencia de estos años me lleva a decirlo, selección de personal calificado y sensibilizado para entender, respetar y atender a comuneros y núcleos de población, pues todas estas disposiciones serían letra muerta en manos de funcionarios soberbios, autoritarios, autosuficientes o indolentes. De nada servirían sus altas calificaciones y su gran conocimiento del derecho si no estuvieren dispuestos a actuar con sensibilidad, con sencillez y hasta con humildad frente a estos justiciables que no se merecen otro trato.

Finalmente deseo subrayar que en materia de garantías permanecen incólumes los principios que han distinguido al

amparo en materia agraria desde que en tiempos del licenciado López Mateos se instituyeron para beneficio de los núcleos de población y de sus integrantes.

Para concluir, quisiera expresar mi reconocimiento a aquellas comunidades indígenas que con la ley en la mano han defendido lo que consideran son sus derechos, así como a quienes no siendo indígenas también se han sujetado a un proceso jurisdiccional para defenderse. Tal actitud por parte de aquellos representa un verdadero homenaje al gran Indio de Guelatao, pues Benito Juárez el estadista universal, el más distinguido mexicano cuyo origen nos enorgullece, creyó siempre en la Ley y en el Derecho como el marco en el que deben desarrollarse las sociedades y sus integrantes para bien de todos. Con ese ejemplo y con esa enseñanza, frente al quebrantamiento del orden jurídico, aplicación de la ley; frente a abusos e injusticias; ante violencia e inseguridad, aplicación de la ley con firmeza, equilibrio, honestidad e imparcialidad. Nada al margen o en contra de la ley, todo en el marco que nos ofrece.

Nuestro orden jurídico se vive a diario, se pone a prueba y se fortalece. Ante ello, invitaría a las etnias que están en medio de actos violentos e ilegales para que reflexionen y se informen acerca del orden jurídico como medio para ventilar y resolver sus reclamos y controversias, las que por muy justas que fueran no pueden ser defendidas con hechos violentos cuando existen los canales y los conductos legales para ello.

México será cada vez más justo y participativo porque así lo queremos la inmensa mayoría de los mexicanos. Lo será a pesar de quienes se siguen empeñando en golpear las puertas que se encuentran abiertas.

COMENTARIOS SOBRE EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

LIC. JUAN RODOLFO LARA OROZCO*

Ahora que en nuestro país se ha vuelto a abrir el debate sobre la necesidad de reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Federal, debemos ubicar una realidad social “LOS PUEBLOS PERSISTEN, HAN PRACTICADO Y PRACTICAN FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA, Y CUENTAN CON CULTURAS DIFERENTES SITUADAS EN NUESTRAS RAICES COMO NACIÓN; pero también existe un instrumento jurídico de carácter internacional, que se constituye en un horizonte común que sirve a las organizaciones indígenas como plataforma de demandas, para reivindicar los derechos colectivos indispensables de subsistencia de los pueblos indios, tales como el derecho al territorio, al uso de la lengua, a la cultura propia, al autogobierno o práctica de una norma propia de organización y control; hablamos del CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES.

El texto del convenio fue aprobado en reunión del día 27 de junio de 1989, de la (76a.) septuagésima Conferencia General de la O.I.T. con 328 votos a favor, uno en contra y 49 abstenciones; entró

*Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 5.

en vigor el 5 de septiembre de 1991, doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de los dos primeros países fueron registradas; después de Noruega, México fue el segundo país que ratificó el convenio, mediante aprobación del Senado de la República de fecha 11 de julio de 1990.

PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CONVENIO

- A) El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- B) La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.
- C) El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos, para dar cumplimiento al convenio, de acuerdo a las condiciones de cada país.

ESTRUCTURA DEL CONVENIO

Contiene un preámbulo en el que se explican las consideraciones más importantes que se tuvieron presentes al elaborar el convenio y luego se integra por ocho partes de contenido y dos disposiciones generales y finales, siendo las siguientes:

- PARTE I.- Política general
- PARTE II.- Tierras
- PARTE III.- Contratación y condiciones de empleo.
- PARTE IV.- Formación profesional, artesanías e industrias rurales.
- PARTE V.- Seguridad social y salud.
- PARTE VI.- Educación y medios de comunicación.
- PARTE VII.- Contactos y cooperación a través de las fronteras.

PARTE VIII.- Administración.

PARTE IX.- Disposiciones generales

PARTE X.- Disposiciones finales.

Como se advierte, la parte II aborda el tema de la tierra y es uno de los capítulos centrales del instrumento jurídico del que hablamos; esta parte comprende 7 artículos (del 13 al 19), destacando lo siguiente:

- 1.-Se utiliza el término "Tierra" incluyendo el amplio concepto de "Territorio".
- 2.-Define el concepto de territorio como lo que ocupa la totalidad de hábitat y comprende no sólo la tierra sino las aguas, espacio aéreo, medio ambiente, lagunas sagradas y centros ceremoniales.
- 3.-Señala que deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras planteadas por los pueblos interesados.
- 4.-Concede facultad a los pueblos indígenas para que participen en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras.
- 5.-Se obliga al Estado a respetar las modalidades tradicionales de la tenencia de la tierra y la transmisión hereditaria de derechos entre pueblos indígenas.

Los conceptos anteriores son recogidos, en parte, por el artículo 4º., Párrafo primero y 27 Fracción VII, de la Constitución General de la República y la Ley Agraria hace referencia a esos derechos en su artículo 106, el cual deja entrever la posibilidad de

que se emita una ley reglamentaria de los dos artículos constitucionales que se citan.

Los acontecimientos que vivimos son notables indicios de que la legislación mexicana presentará inminentes cambios estructurales, no sólo en las leyes reglamentarias sino también en nuestra Carta Magna, en lo referente a los derechos y cultura de los pueblos indios de México.

Sin embargo, con independencia de que el congreso de la unión asuma su responsabilidad, la existencia de un instrumento jurídico de carácter internacional, como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que incluso es considerado como parte de la Ley Suprema, en alcance a lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional; obliga a Jueces y Magistrados, no sólo a conocer de su contenido, sino también a su aplicación cuando así proceda en derecho.

**NULIDADES DE ENAJENACIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS CON
BASE EN LA FALTA DE NOTIFICACIÓN DEL DERECHO DEL TANTO.
ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA.**

LIC. WILBERT M. CAMBRANIS CARRILLO*

Uno de los temas que han sido tratados en mayor número de casos en la nueva problemática agraria, ha sido el de las nulidades de enajenación de derechos parcelarios por parte de parientes del ejidatario enajenante, específicamente por el cónyuge e hijos de éste (aunque en algunos casos excepcionales, también han pretendido la nulidad otras personas que tienen un grado de parentesco distinto), lo anterior debido a que la parte final del artículo 80 de la Ley Agraria, establece que éstos, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho, abundando el dispositivo citado, que en caso de no hacerse la notificación, la venta podrá ser anulada.

Sobre el particular el Tribunal Unitario Agrario del Distrito número 35, ha adoptado el siguiente criterio.

Bajo el supuesto de que con las reformas al artículo 27 Constitucional llevadas a cabo en mil novecientos noventa y dos, se pretende, entre otras cosas, lograr la productividad en el campo,

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario Distrito 35.

atrayendo inversión y capitalizándolo, adoptando para ello el sistema de la enajenación de derechos parcelarios, dejando atrás el concepto de función social de la nulidad de dotación según la Tesis de jurisprudencia 74/2000 aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del once de agosto del año dos mil, publicada en la página 195 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* del rubro "AGRARIO. LA RENUNCIA DE DERECHOS AGRARIOS, QUE DEBE SER EXPRESA, NO EQUIVALE AL ABANDONO DE LA NULIDAD DE DOTACIÓN", y con el fin de otorgar seguridad jurídica a los productores agrícolas en la tenencia de la tierra, tanto de aquella que ya les correspondía en su carácter de ejidatarios comuneros, como la que adquieran por cualquiera de las formas previstas en la Ley Agraria, siendo una de ellas la compra venta o cesión de derechos; en este sentido, en los casos en que se pretende la nulidad de una enajenación de derechos parcelarios por parte del cónyuge o de los hijos del enajenante, con base en el derecho del tanto contemplado en el artículo 80 de la Ley Agraria, el tribunal ha hecho los siguientes razonamientos:

I. - En un primer supuesto, se declara la falta de interés jurídico del promovente, bajo los siguientes argumentos:

Se analiza de oficio el interés jurídico del demandante por ser un presupuesto procesal, ya que éste es un requisito o condición que debe cumplirse para que pueda pronunciarse la resolución de fondo, pues en materia procesal, el interés jurídico debe entenderse como la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional, en otras palabras, como la pretensión que se tienen de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado; requisito que se encuentra contemplado en el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su parte conducente dice:

“Artículo 1º.- Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en el, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga interés contrario...”

Resulta ilustrativa al caso la tesis que se localiza en la página 201 del Tomo CXV, del *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, que a la letra dice:

“EL INTERES COMO ELEMENTO DE LA ACCIÓN.- Como el interés es un requisito esencial para el ejercicio de la acción, si aquel falta, esta no puede ejercitarse y el juzgador aún de oficio puede abstenerse de estudiarla, por ser de orden público el cumplimiento de los requisitos de la acción:”

Para comprender mejor como se debe entender el interés jurídico en el caso de las nulidades de enajenaciones de derechos parcelarios, es necesario realizar un análisis del derecho del tanto en materia civil y en el Derecho agrario. Por ello, para entender el concepto del derecho del tanto, se acude a la definición que del mismo expone Ernesto Gutiérrez y González en su obra *El Patrimonio*, página 388, sexta edición, editorial Porrúa, que dice: “...Es el derecho que se confiere por la ley a los comuneros (copropietarios, herederos, socios) para adquirir en igualdad de bases que un tercero, la parte de comunidad que un comunero desee enajenar...” Al respecto, a manera de complementar dicho concepto, se debe indicar que el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, determina legalmente la existencia del derecho del tanto a favor del arrendatario, en todos los actos que el arrendador tenga el deseo de vender el inmueble, con el objeto de que el primero lo adquiera en el mismo precio, términos, condiciones y modalidades de la compraventa pretendida por el segundo, según se establece en el artículo 2448-J del ordenamiento jurídico citado.

Con esto se demuestra que el derecho del tanto, no solamente opera en los casos de copropiedad o cotitularidad, sino en los casos que la ley lo disponga.

En este orden de ideas debe destacarse que al figura de la comunidad referida, puede conformarse por derechos reales, personales u otros, estableciéndose que cuando se trata de derechos de propiedad, nos encontramos frente a la modalidad denominada copropiedad; y en referencia a derechos distintos al de propiedad, sean reales, de crédito u otros, estaremos ante la cotitularidad; sin que en el artículo 938 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se distinga tal circunstancia, ya que les otorga un tratamiento indistinto en términos generales. También es importante destacar que en dicho ordenamiento, las disposiciones referentes a la copropiedad, localizables en el capítulo VI del Título IV (De la Propiedad), regulan específicamente la copropiedad o condominio, que técnica y legalmente, sólo puede referirse al derecho real de propiedad, en esa modalidad; motivo por el cual, las normas que regulan el derecho del tanto, en referencia a la comunidad de derechos distintos al de propiedad, se encuentran contempladas en diversos artículos, como el 1292, dentro del título primero (Disposiciones preliminares), perteneciente al Libro Tercero (De las sucesiones); así como en el caso de responsabilidad limitada, el derecho del tanto para sus socios se establece en el artículo 66 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Lo anterior sirve para establecer que el derecho del tanto, en los casos precisados, reviste una característica común, *que consiste en que es un derecho estrictamente legal*, esto es, que no lo pactan las partes, sino que la ley lo determina, y en consecuencia, las disposiciones legales al respecto, regulan la forma en que opera la sanción respectiva en caso de que se viole el mismo.

Por otra parte, nuestro Derecho contempla dos instituciones conocidas en el Derecho español *como derechos de parcelación o denominados comúnmente como derecho de preferencia: el de tanto y el de retracto.*

En lo que toca al derecho del tanto, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, si bien contiene disposiciones que norman este derecho en forma genérica, en la práctica regula dos tipos del mismo, siendo necesaria su distinción. Al respecto, el derecho del tanto ha quedado definido con anterioridad; el que se diferencia del derecho **por el tanto**, como la facultad pactada entre el comprador y el vendedor, para que éste adquiriera la misma cosa vendida con preferencia a un tercero, si el comprador desea volver a enajenarla, o bien, la facultad otorgada por un propietario a otra persona, un tercero, para que adquiriera si lo desea, una cosa con preferencia a cualquier otro sujeto, según la definición de Ernesto Gutiérrez y González en su obra titulada *Derecho de las Obligaciones*, página 389, séptima edición, editorial Porrúa.

Definidos los derechos precisados, se debe establecer que la diferencia principal de los mismos, radica en que *el derecho del tanto participa de la naturaleza legal, esto es, que nace de una disposición legal, mientras que el derecho por el tanto, es un derecho que nace de la voluntad de las partes, esto es, que se puede estipular, si así es el deseo de los sujetos contratantes*; asimismo la sanción es diversa tratándose de violación de ambos derechos, ya que en el primero, trae como consecuencia la nulidad de la venta o cesión, siempre que se cumplan ciertos requisitos; mientras que en el segundo, sólo da lugar al pago de daños y perjuicios, por parte del contratante que incurrió en esa sanción.

Cabe mencionar también, que como fin mediato del derecho del tanto, sin importar el caso, será el de proteger los intereses privados de los beneficiarios del mismo, que podrán ser copropietarios, coherederos, socios, arrendatarios en determinadas veces; por lo tanto se debe afirmar que no contiene la pretensión de tutelar el orden público.

Es ilustrativa de lo anterior la tesis visible en la página 11 del *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época. Tomo XL, Cuarta Parte, que a la letra dice:

“DERECHO AL TANTO, FINALIDAD DEL.- El derecho al tanto tiene por objeto fundamental evitar la intromisión de un extraño en la comunidad, evitar que la participación de un extraño en la cosa común pueda crear problemas mayores que los que por sí mismo crea frecuentemente el estado de indivisión; por otra parte, también tiene como un fin inmediato, evitar la prolongación del estado de copropiedad. En consecuencia, puede decirse que tiene como fin proteger los intereses privados de los copropietarios, y no pretende tutelar el orden público, pues si bien es verdad que puede pensarse que la ley está interesada en que no se prolonguen los estados de indivisión, también lo es que no establece imperativamente la obligación de terminarlos, puesto que si bien es cierto que el derecho de retracto tiene por objeto, como antes se dijo que el propietario adquiriera la parte alícuota, enajenada en favor del tercero, también lo es que la ley no lo obliga a ello, de tal modo que es el propio titular del derecho quien decide si la ejercita o no”.

En cuanto al *derecho de retracto*, cabe decirse que es también un *derecho de preferencia*, que técnica y legalmente recibe otra denominación y tratamiento, según las circunstancias; esto es, se traduce en el hecho de que cuando la venta se consumó por parte del vendedor, sin que éste haya realizado la notificación a los beneficiarios del derecho del tanto, es entonces, que si el deseo del beneficiario con tal derecho de preferencia, es adquirir el inmueble o derecho enajenado, tendrá que ejercitar en su defecto, la acción

de retracto, con el ánimo de comprar, substituyéndose en el comprador, tercero extraño en la relación de que se trata. Lo que significa que la substitución señalada, no es otra cosa, que el de demostrar interés jurídico en la causa, y darle el importe del precio al adquirente, y éste último de devolverle la cosa comprada al accionante de ese derecho de preferencia, conocido por las razones expuestas, como *retracto*.

Al respecto se transcribe la tesis emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. Tomo VIII-marzo, página 113, cuyo rubro y texto dicen:

“ARRENDAMIENTO. DERECHO DEL TANTO Y ACCIÓN DE RETRACTO.- Tratándose de la enajenación que un arrendador hace en favor de un tercero extraño a la relación arrendaticia, se pueden presentar dos situaciones: cuando la venta está simplemente propalada y cuando está consumada. En el primer caso, los inquilinos pueden ejercitar el derecho del tanto, que implica una venta directa del arrendador enajenante en favor del que ejercita el tanto, en los términos del contrato propalado con el tercero; mientras que en el segundo caso, los inquilinos pretéritos pueden ejercitar el derecho de retracto, por medio del cual el copartícipe Actor: se subroga en todos los derechos y obligaciones del comprador”.

Ahora, si con la acción de retracto deja de tener validez la operación contractual, sólo en relación a persona determinada, es decir, con el tercero extraño a la copropiedad, ello no quiere decir que las cosas vuelvan al estado que tenían antes, como acontece en la mayor parte de las nulidades, puesto que no tiene el efecto de que el comprador devuelva el precio al vendedor y éste recupere la propiedad de la cosa, sino que por el retracto, el copartícipe actor se substituye en los derechos del comprador, de modo que a éste le devuelva el precio y éste quien le entrega la cosa, por lo que se trata en consecuencia, de una nulidad con características

especiales que la distingue de la generalidad de nulidades, ya que el contrato se mantiene eficaz, pero convirtiéndose en adquirente a aquel a quien corresponda, y, salvo en lo que se refiere a la diferencia de persona, no introduce ninguna alteración en las condiciones de la adquisición, ni por ende, en la situación que existía entre el vendedor y el primitivo comprador, sino que, como se ha dicho, el accionante de tal derecho se subroga en el lugar del tercero extraño adquirente con sus derechos y obligaciones y con todas sus consecuencias, ya que si bien no ha celebrado contrato alguno con el vendedor, al ejercer y realizar el retracto acepta voluntariamente todas las condiciones del comprador primitivo, de modo que no hay más comprador que él. En ese sentido se encuentra la tesis vista en la página 1046 del *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. Tomo XI enero del 2000, que a la letra dice:

“RETRACTO, NATURALEZA Y EFECTOS DEL.- El retracto no constituye una nueva enajenación ni implica una anulación del contrato. La venta sujeta al retracto, cuando reúne todos los requisitos exigidos para la validez de la operación, deja de producir efectos sólo en relación con una persona determinada. Es decir, la “nulidad”, que en realidad responde propiamente a la noción de ineficacia relativa, no tiene por objeto volver las cosas al estado que tenían antes, devolviendo el vendedor el precio al comprador y éste a aquél la cosa vendida, sino que el accionante se subroga en los derechos y obligaciones del comprador en los términos y condiciones en que se hubiere pactado la venta, reintegrando al comprador el precio que había pagado, y éste al retrayente, el bien enajenado. Por virtud del retracto, el contrato se mantiene eficaz, pero convirtiéndose en adquirente a aquel a quien, corresponda, y salvo en lo que se refiere a la diferencia de persona, no introduce ninguna alteración en las condiciones de la adquisición ni por ende en la situación que existía entre el vendedor y el primitivo comprador, sino que, como se ha dicho,

el retrayente se subroga en el lugar de éste con sus derechos y obligaciones y con todas sus consecuencias, pues si bien no ha celebrado contrato alguno con el vendedor, al ejercer y realizar el retracto acepta voluntariamente todas las condiciones del contrato, quedando colocado exactamente en la posición del comprador, de modo que no hay más comprador que él y es a él a quien, por corresponderle los derechos y obligaciones de tal, debe dirigirse cualquier reclamación relacionada con el contrato, aún en la hipótesis de que se funde en hechos anteriores al retracto, ya que por su calidad de sustituto en la titularidad, necesariamente le perjudican o benefician los actos y omisiones de aquel a quien reemplaza.”

Así como la tesis vista en la página 187 del *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época. Tomo XL, Cuarta Parte, que señala:

“RETRACTO. NULIDAD PROVENIENTE DE UNA VENTA A UN TERCERO A LA COMUNIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LA.- Si bien es verdad que por la acción de retracto se nulifica la venta celebrada con el tercero extraño a la copropiedad, esa nulidad no tiene por objeto el ejercicio de tal derecho, adquirir el bien o el derecho en las condiciones de la venta que se realizaría con el tercero extraño, y ya consumada la venta, se tendría que ejercer el retracto por vía jurisdiccional, siempre con el ánimo de adquirir el bien o derecho, en las condiciones que el comprador adquirió, y para tal efecto se substituye el actor copartícipe en todos los derechos y obligaciones del tercero extraño adquirente:

Por lo que se concluye que el derecho del tanto, como el de retracto son derechos de prelación, que implican una preferencia establecida legalmente, los cuales se ejercitan en momentos diversos, ya sea durante la propalación de la venta o cuando ésta ya se consumó, pero que se identifican plenamente en el interés jurídico de los beneficiados titulares de ese derecho, en cada caso determinado legalmente, con el objeto de hacer efectivo el derecho

preferencial reconocido, adquiriendo el bien o derecho que se desea transmitir; siendo que si la venta no se ha consumado, el ejercicio de tal derecho tiene por objeto, adquirir el bien o el derecho en las condiciones de la venta que se realizaría con el tercero extraño, y ya consumada la venta, se tendría que ejercer el retracto por la vía jurisdiccional, siempre con el ánimo de adquirir el bien o derecho, en las condiciones que el comprador adquirió, y para tal efecto se substituye el actor copartícipe en todos los derechos y obligaciones del tercero extraño adquirente.

Sentado lo anterior, para el análisis del derecho del tanto establecido en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley Agraria, es primordial dejar establecido que en el párrafo cuarto de la fracción VII del artículo 27 constitucional, textualmente se dispone *"...en caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley..."* lo que permite que el derecho de preferencia que señala la norma constitucional, es el denominado derecho del tanto que se encuentra previsto en las hipótesis contenidas en los artículos 80 y 84 de la Ley Agraria.

En el caso abordaremos el estudio del referido derecho de preferencia, contemplado en el párrafo cuarto de la fracción VII del artículo 27 constitucional en los casos de enajenación de parcela y concretamente en la hipótesis normativa del numeral 80 de la Ley Agraria, que en su parte conducente señala: *"...El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada."*

Tomando en cuenta el análisis anteriormente establecido, podemos determinar que el derecho del tanto que prevé el artículo 80 de la ley de la materia, no es otra cosa más que el derecho de

preferencia que establece el artículo 27 constitucional, en caso de enajenación de parcelas. Partiendo de esto, se debe dejar estableciendo que el derecho del tanto a que hace referencia el numeral primeramente señalado, en el caso específico, tiene por objeto adquirir los derechos parcelarios que el ejidatario titular enajene, preferentemente por el cónyuge o los hijos del mismo, en igual precio y condiciones que hayan sido pactados con el tercero extraño.

Así, del numeral 80 de la Ley Agraria, se distingue el hecho de que existen dos momentos de tiempo y modo, para ejercer el derecho preferencial (del tanto).

El primero es cuando la cesión no se ha celebrado, lo que implica que el ejidatario le ha notificado su pretensión de enajenar sus derechos parcelarios a su esposa e hijos, beneficiarios del derecho del tanto, quienes podrán adquirirlos en igualdad de precio y condiciones que el posible adquirente en su carácter de tercero extraño; si por el contrario, transcurren los treinta días naturales que fija la ley para efecto de ejercer el referido derecho de preferencia con el objeto precisado, es decir con ánimo de adquirir, se considera que el mismo ha caducado, lo que implica necesariamente, que después de dicho término el ejidatario titular podrá ceder sus derechos, y que tanto el cónyuge o sus hijos, por no ejercer dentro del término de su derecho de preferencia, carecerán de legitimación para efecto de demandar la nulidad de la enajenación efectuada.

El segundo momento al que se hace referencia, es cuando el ejidatario titular tiene la pretensión de enajenar sus derechos parcelarios, siendo omiso en notificarle a su esposa e hijos dicha intención y a pesar de tal circunstancia, realiza la enajenación a un tercero extraño. En este caso, la enajenación ya ha sido consumada, por lo que si los beneficiarios del tanto pretenden ejercer su

derecho de preferencia (del tanto), con el ánimo de adquirir los derechos parcelarios enajenados, tendrán necesariamente que ejercerlo en la vía jurisdiccional, demandando la nulidad de la enajenación, *siendo necesario para la procedencia de la acción referida que acredite su interés en adquirir los derechos cedidos, y para esto tendrá que exhibir el precio que el tercero extraño haya cubierto y de esta manera se substituirá en los derechos y obligaciones del comprador, por lo que éste tendrá que devolver la parcela a quien ejerza el derecho de preferencia en los términos precisados, cumplidos estos presupuestos, procederá la nulidad de la enajenación, siendo que esta nulidad es proveniente del ejercicio del derecho de preferencia, una vez consumada la operación contractual, y que se haya omitido la notificación de querer realizar el acto, implicando siempre el ánimo de adquirir preferencialmente el objeto que se transmitió, para así restituir a la afectada de su derecho en el goce del mismo.*

Es por ello que el artículo 80 de la Ley Agraria, en su parte final indica que por falta de notificación la venta podrá ser anulada, lo que significa, a *contrario sensu*, que la misma puede ser válida si no se lesiona el interés jurídico del reclamante del derecho de preferencia, que sería el caso, cuando éste último reclamara la nulidad de la enajenación sin expresar su ánimo de adquirir los derechos o bienes transmitidos, exhibiendo el importe del precio pagado por ellos. De lo contrario, si bien al reclamante se le violó su derecho de preferencia (del tanto) al no notificársele la pretensión del ejidatario enajenante, o al haberse realizado esta fuera del término de ley, y la misma se consumó, éste carecía de legitimación en la causa para reclamar su nulidad en virtud de no manifestar su ánimo de adquirir, exhibiendo el importe referido, lo que implica necesariamente su falta de interés.

De lo antes asentado, se concluye que el derecho del tanto contemplado en el artículo 80 de la ley de la materia, no es otro

que el derecho de preferencia que establece el artículo 27 constitucional. En este sentido, también es válido determinar que el derecho del tanto y del retracto, que regula la legislación civil federal, aplicable supletoriamente a la Ley Agraria, son derechos de preferencia, que por cuestión de técnica legal, toman una denominación diversa, ya sea por el modo o condiciones en las que se ejercen. Por lo tanto, se arriba a la conclusión de que la forma de operar el derecho del tanto y del retracto en materia civil, es aplicable supletoriamente al derecho de preferencia (del tanto), contemplado en el mencionado artículo 80, pues lejos de pugnar con dicho precepto, viene a complementarlo, al regular la forma en que deberá de ejercitarse el derecho de preferencia por los interesados en el supuesto de que se haya consumado la enajenación de derechos parcelarios, sin haberseles notificado la pretensión de enajenar y de esta forma obtener la nulidad de dicha transferencia.

En este orden de ideas podemos considerar que la Ley Agraria faculta a los ejidatarios con derechos agrarios reconocidos a enajenar sus derechos parcelarios cumpliendo con ciertos requisitos de validez y estableciendo el derecho del tanto a favor del cónyuge e hijos, con el único sentido de que ellos tuvieran preferencia sobre un tercero extraño, en igualdad de condiciones, de adquirir tales derechos y no con el efecto de que se opusieran a dicha enajenación, pues de serlo así, el legislador lo hubiera determinado en la norma legal, enumerando las posibles causas de desacuerdo y se habría dispuesto un derecho de oposición a la venta.

En este sentido, si al notificársele la enajenación al promovente, por el motivo que sea no ejerce su derecho del tanto dentro del término indicado de treinta días naturales contados a partir de la notificación, al vencimiento del mismo, caducará tal derecho. En consecuencia, si el ejidatario enajenante no realiza dicha

notificación a los beneficiados, éstos podrán ejercer el derecho del tanto violando, siempre con el ánimo de adquirir tales derechos, pues es el objetivo y la esencia de tal derecho.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis número VIII.2°41 A, vista en la Página 1136, Tomo VIII, octubre de 1998, Novena Época al *Semanario Judicial de la Federación*, que a la letra dice:

“DERECHO DEL TANTO Y ACCIÓN DE RETRACTO EN MATERIA AGRARIA. EFECTOS Y NATURALEZA JURÍDICA.- Tratándose de la enajenación de los derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecinados en el mismo núcleo de población, prevista en el artículo 80 de la Ley Agraria, que es similar al artículo 1292 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de aplicación supletoria, según lo dispuesto por el artículo 2° de la ley de la materia, se pueden presentar dos situaciones: cuando la venta está simplemente propalada y cuando está consumada. En el primer caso, los copropietarios pueden ejercitar el derecho del tanto, que implica una venta directa del copropietario enajenante a favor del que ejercita el tanto, en los términos del contrato propalado con el tercero; mientras que en el segundo caso, los copropietarios preferidos pueden ejercitar el derecho de retracto, por medio del cual el copartícipe actor se subroga en todos los derechos y obligaciones del comprador; en los términos del artículo 80 invocado, en el ejercicio del derecho del tanto supone que la enajenación de los derechos parcelarios entre el copartícipe y el tercero extraño no se ha consumado, así como que no se notificó a los coherederos las bases o condiciones en que fue concertada; de modo que si la venta se realiza omitiendo la notificación aludida, resulta jurídicamente imposible el uso del derecho del tanto; más el desconocimiento y violación de este derecho engendran la acción de retracto que tiene por objeto en la vía judicial el respeto de dicho derecho, removiendo el obstáculo jurídico que implica la venta hecha al tercero. En virtud de la acción de retracto no solamente se nulifica la enajenación parcelaria, sino que el coheredero se subroga en los derechos del cesionario; cabe observar que esta nulidad no tiene por objeto volver las cosas al estado que tenían antes, como sucede

en el mayor número de las nulidades, toda vez que su efecto no es que el vendedor devuelva el precio al comprador y éste a aquél los derechos vendidos, sino que el heredero ejercitante de la acción de retracto se sustituya y subrogue en los derechos y obligaciones del comprador en los términos y condiciones en que hubiere pactado, devolviendo al comprador el precio que haya pagado; por ello, si en el ejercicio del derecho del tanto puede pagar, en su caso, el cónyuge o los hijos, el precio en el ejercicio de la acción de retracto es condición sine qua non que se exhiba el precio con la demanda, puesto que el actor va a subrogarse los derechos del comprador por efecto de la sentencia”.

En conclusión, cuando el accionante no demuestra su interés de comprar los derechos parcelarios enajenados por el ejidatario, aportando la suma de dinero que el comprador pagó por los mismos, se declara su falta de interés jurídico en el juicio.

II.- En el supuesto contrario, es decir, cuando el accionante (siempre que sea cónyuge o hijos del enajenante) demanda la nulidad de la enajenación de derechos parcelarios con base en el derecho del tanto, y demuestra su interés de comprar tales derechos aportando para ello el dinero que pagó el tercero, así como el que invirtió en mejoras de la parcela, si es que éstos últimos se demuestran, el tribunal estará en posibilidad de declarar la nulidad de dicha enajenación, en las condiciones especiales que han quedado precisadas en el punto anterior, es decir, el accionante se subrogue en los derechos y obligaciones del comprador en los términos y condiciones en que se hubiere pactado la venta, reintegrando al comprador el precio que había pagado, y éste al retrayente, el bien enajenado, por lo que el contrato se mantiene eficaz, pero convirtiendo en adquirente a aquel a quien corresponda, y salvo en lo que se refiere a la diferencia de persona, no introduce ninguna alteración en las condiciones de la adquisición ni por ende en la situación que existía entre el vendedor y el primitivo comprador.

LOS PRINCIPIOS DEL JUICIO AGRARIO

LIC. ESPERANZA M. PÉREZ DÍAZ*

I.- LA NATURALEZA DEL JUICIO AGRARIO.

El juicio agrario tiene el carácter de un juicio especial y ello se deriva de las disposiciones adjetivas de la Ley Agraria; de los principios doctrinarios que le son aplicables a ese procedimiento; de los actos procedimentales propios de la instrucción, así como de los rasgos específicos del señalado juicio agrario.

Las disposiciones adjetivas del artículo 185 de la Ley Agraria, resultan similares y su contenido se puede comparar con el esquema del procedimiento que en la doctrina se denomina *Justicia de Paz* ó de *Barandilla*; el tratadista Niceto Alcalá Zamora expresa al definir ese concepto, que se trata de un procedimiento oral con principios de inmediatez procesal desahogado en una sola diligencia en la que se puede emitir la resolución final sobre el caso planteado.

También se le denomina procedimiento abreviado y es una alternativa a un procedimiento ordinario, pues se busca que los actos procedimentales se realicen con agilidad en una sola

* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 2.

audiencia en la que se deben simplificar las actuaciones de los litigantes. En el juicio especial agrario deben aplicarse los principios de derecho que resulten idóneos para instruir el procedimiento. Lo anterior también considera que dentro de las controversias agrarias existen otros elementos que no tienen carácter jurídico, pero si constituyen problemáticas sociales que el juzgador no puede soslayar, ya que los justiciables agrarios se encuentran en lo general en condiciones económicas y sociales por debajo de la media nacional

El procedimiento especial agrario debe aplicar los principios de derecho que atiendan a su naturaleza, a la calidad del procedimiento y de resultar necesario innovar estos para resolver las cuestiones que se planteen ante los Tribunales Agrarios, con la imaginación jurídica que permita atender con oportunidad y eficacia los casos de su conocimiento.

II.- RÉGIMEN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.

El sistema político mexicano se sustenta en la división de poderes que dispone un régimen de estado de derecho que rige para todos los actos de los tres poderes de la unión, así como para los gobernados ó particulares. Para estos últimos se establece un régimen de garantías individuales como las dispuestas en los artículos 14 y 16 constitucionales que son los principios rectores ó base sobre los que descansan los procesos y procedimientos que se disponen en nuestro estado de derecho.

III.- LOS PRINCIPIOS DE DERECHO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL AGRARIO.

Principio de oralidad.

El principio de oralidad tiene plena aplicación en el procedimiento agrario por disposición del artículo 185 fracción I de Ley Agraria y tiene por objeto que los litigantes expongan de manera verbal sus pretensiones y además obliga al juzgador a estar presente durante las manifestaciones de las partes y propiciar que éstas expongan las cuestiones que permitan conocer la controversia efectivamente planteada.

El principio de oralidad se traduce en un instrumento en que las partes exponen de manera directa y sencilla *la litis* a resolver. La exposición del actor es seguida por las manifestaciones del demandado este a su vez manifiesta todos los argumentos o razones que sustenten su defensa y de esa suerte el juzgador podrá ahondar en todas las cuestiones que estime necesarias para conocer el fondo de la cuestión planteada. Al finalizar el planteamiento de cada una de las partes, se dará el uso de la voz a los asesores legales para que aclaren o abunden sobre cualquier punto de interés respecto a lo expresado por sus defendidos.

La exposición oral es una herramienta que debe ser usada precisamente por las partes interesadas en el procedimiento, pues no debe desvirtuarse dicho principio para que los abogados o defensores de las partes expongan las pretensiones y defensas de sus asesorados pues en este procedimiento abreviado ya existe una demanda y una contestación escritas en las que las se han vertido las consideraciones y argumentos de derecho que corresponde expresar a los asesores. El juzgador oirá directamente a los interesados no sólo para conocer el problema que se plantea, sino

para proveer los actos procedimentales idóneos para resolver el caso en particular.

Los asesores o abogados de las partes pretenden –en algunos casos–, tomar el lugar de sus asesorados para exponer ante el juzgador los razonamientos de sus pretensiones o defensas; sin embargo, la oralidad corresponde a las partes y no a los asesores legales ya que el principio de oralidad tiene como fin que los juzgadores oigan y conozcan de viva voz el problema a resolver y de esa manera puedan conocer todas las circunstancias de hecho que generaron el problema. El sustento legal se contiene en el artículo 179 de la Ley Agraria ya que el precepto dispone que la contestación de la demanda será de manera escrita y sencilla, entonces si ya existe un escrito de demanda y una contestación debe concluirse que el principio de oralidad tiene como fin que el juzgador escuche de los interesados el planteamiento a resolver. Este principio, es uno de los principios fundamentales del juicio agrario y por ello su inobservancia actualiza una violación procesal que obliga a reponer el procedimiento por disposición de ley.

Debe de estimarse que el principio de oralidad únicamente tiene como fin que el juzgador conozca directamente de los interesados el planteamiento de las pretensiones del actor y de las defensas y excepciones del demandado.

Principio de conciliación

Este principio encuentra su fundamento legal en la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria y permite abrir el espacio procesal para que las partes puedan suscribir un convenio judicial que ponga fin al juicio. El juzgador debe exhortar a las partes para ese objeto y si éstas han expuesto con antelación sus pretensiones, la exhortación que enseguida se haga propicia el entendimiento de los contendientes.

El papel que juega el juzgador es de relevancia si ha oído con atención a las partes en su exposición oral, pues las circunstancias de hecho que rodean las controversias tienen que ver con la historia de la lucha agraria nacional, las costumbres, idiosincrasia y situaciones de carácter social y económicas específicas de cada núcleo agrario, lo que obliga al juzgador a encauzar los pronunciamientos que hagan las partes para encontrar una solución convenida, señalando las ventajas y las consecuencias de seguridad y equidad que entrañan la suscripción de un convenio judicial.

La actuación en ese sentido resulta trascendente pues aborda el conflicto desde una perspectiva humana, social e incluso práctica. En esta etapa procesal se puede oír la opinión de los representantes del núcleo agrario si fueron llamados para rendir un informe para conocer antecedentes del caso.

La conciliación resulta de importancia en todos los juicios agrarios, pero es trascendente en asuntos en que se pongan de manifiesto enconos graves entre personas o núcleos agrarios que pudieran dar lugar a conflictos de naturaleza diversa a la materia agraria y es allí donde el juzgador debe encontrar las razones que lleven a las partes a suscribir un convenio.

Principio de inmediación

El principio de inmediación está relacionado directamente con el principio de oralidad ya que el juzgador debe de conocer o tener conocimiento de la cuestión litigiosa planteada a través del intercambio directo con las propias partes en el desahogo de las pruebas para que se tenga una visión directa del asunto y para asegurarse del cumplimiento de todos los actos procesales que deben formar parte de la instrucción que se esté desarrollando.

Principio de concentración

Dispone la Ley Agraria en su artículo 170 que en el emplazamiento para contestar la demanda se deberá señalar la causa, la fecha y hora de la audiencia y la advertencia de que en esta se desahogarán las pruebas; con excepción de las que no puedan ser inmediatamente desahogadas.

De ese precepto queda establecido que el juicio agrario se desarrollará en una sola audiencia y que busca concentrar todos los actos procesales para ese fin, buscando la economía procesal; en esas condiciones cualquier incidente u obstáculo procesal podrá ser resuelto en los términos que dispone el artículo 185 fracción III y la única excepción será el caso de las excepciones dilatorias cuya procedencia fuera demostrada.

El principio de concentración tiene como propósito el de la economía procesal y por ello mismo todos los actos procedimentales deben considerar dicho principio y la práctica indica que en el acto en que el tribunal emita para ordenar el emplazamiento de ley, resulta conveniente que provea las disposiciones o requerimientos para hacer efectivo dicho principio de concentración. En esa línea debe advertirse a las partes que el desahogo de las pruebas que ofrezca, se llevará a cabo en una sola audiencia, se les requerirá para que presenten a sus testigos si ofrecen prueba testimonial y, se les advertirá para el caso de que no estén en posibilidad de presentarlos y deban ser citados por conducto del tribunal, estableciendo las condiciones y términos para poder desahogar en forma y dentro de los plazos de ley la citación de testigos de las partes; deben conocer que en la misma audiencia se desahogará la prueba confesional que se ofreciera; se les prevendrá para el caso del ofrecimiento de la prueba pericial con el fin de que en la misma presenten a sus peritos, para que

acepten y protesten su cargo e igualmente se presenten los cuestionarios que deberán resolver los peritos; como corolario de lo anterior se deberán hacer los apercibimientos legales que se estimen convenientes con el fin de que las partes conozcan las consecuencias a que se dará lugar para el caso de incumplimiento de los acuerdos contenidos en el auto de emplazamiento con el que se correrán los traslados de ley. Se podrá incluso pedir información a órganos registrales o a diversas autoridades para asegurarse de contar con los elementos idóneos para resolver la controversia.

Al aplicarse el principio de concentración hay que considerar que las partes están protegidas por la ley para el efecto de que exista equidad procesal y si una de las partes se presenta asesorada y la otra no, se ha previsto legalmente, diferir la diligencia para que se nombre un abogado de oficio a la parte que carezca de asesor, pues así lo dispone el artículo 179 de la Ley Agraria, ésta formalidad no debe de escapar al principio de concentración y el tribunal al recibir la demanda debe de observar si en el escrito se señalan a los asesores legales de la parte actora y en ese caso debe de prevenir al demandado en el emplazamiento para hacer de su conocimiento que su contraparte cuenta con asesoría profesional y que por ello mismo debe de acudir asesorado por el profesionista de su elección y que cuenta con los servicios de la asesoría gratuita de los abogados agrarios de oficio. El tribunal podrá determinar la necesidad de contar con información de autoridades o entidades administrativas o aún de carácter judicial y podrá ordenar recabar los informes que se estimen conducentes.

Los elementos mencionados podrán permitir que el día previsto para el desahogo de las pruebas la audiencia se desarrolle en los términos previstos haciendo realidad el señalado principio de concentración. La atención que debe darse a este principio resulta

de trascendencia en el caso del juicio agrario ya que la mayoría de los interesados o de las partes que concurren a esos procedimientos residen en lugares o poblados distantes de las principales ciudades en que se ubican los tribunales del conocimiento y no puede pretenderse que esos justiciables deban trasladarse a las audiencias en múltiples ocasiones porque la mayoría no cuentan con los recursos económicos para ese fin y si ello no se considerara se harían nugatorias las disposiciones de la Ley Agraria, ya que si a un campesino no se le facilitan los medios para acceder a la justicia agraria porque ese acceso resulta oneroso y ajeno a sus posibilidades económicas, el campesino preferirá dejar de resolver la problemática agraria que le aqueja, lo que conculca el principio de la justicia pronta y expedita que establece nuestra Constitución; por todo ello el principio de concentración resulta de singular atención en el procedimiento agrario.

Principio de disposición o de oficiosidad

Este principio determina que el impulso procesal recae en la parte actora pues así lo establece el artículo 190 de Ley Agraria y en ese sentido la falta de promoción del actor trae como consecuencia que el Tribunal pueda determinar la caducidad del procedimiento.

En el caso del principio de oficiosidad, se dispone que el órgano jurisdiccional le corresponde el impulso, el procedimiento y en caso del juicio especial agrario este principio debe aplicarse tomando en cuenta que la Ley Agraria establece en su artículo 186 la facultad del tribunal para ordenar el desahogo de cualquier diligencia o su perfeccionamiento, por lo cual debe de actuar oficiosamente si a su juicio hay necesidad de allegarse otros elementos que permitan conocer la verdad de los puntos cuestionados. Existen numerosas tesis de los Tribunales Colegiados en los que se sostiene la necesidad de que los

Tribunales Agrarios actúen apegados a ese principio, ello también está relacionado con la suplencia de los planteamientos de derecho que dispone el artículo 164 de la misma legislación.

Existen otros principios aplicables al juicio agrario cuyo estudio continuará en una segunda entrega.

Revista de los Tribunales Agrarios. Núm 27, editado por el Tribunal Superior Agrario, se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2001, en los Talleres de IMPRESOS CHÁVEZ, 56-72-01-19 y 55-39-51-08. La edición consta de 1000 ejemplares.