

AÑO X

ENERO-ABRIL

**ISSN 0188-8293
NÚM. 29**

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



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

México, 2002

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; *Contralora
Interna:* Lic. Irma Cristina Gómez Pruneda; *Director General
de Asuntos Jurídicos:* Lic. Ernesto Jiménez Navarrete;
Subdirectora de Publicaciones: 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.

www.tribunalesagrarios.gob.mx/ceja/template.htm

E-mail: ceja@tribunalesagrarios.gob.mx

CONTENIDO

	Págs
* DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL, PERSPECTIVAS Y NECESIDAD DE UNA JURISDICCIÓN CONCURRENTE.....	5
<i>LIC. LUIS ANGEL LÓPEZ ESCUTIA, MAGISTRADO NUMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO</i>	
* AMPARO EN MATERIA AGRARIA.....	73
<i>LIC. CARMEN LAURA LÓPEZ ALMARAZ MAGISTRADA SUPERNUMERARIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO</i>	
* HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO: ÉPOCA COLONIAL	85
<i>DR. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN, MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 8, DISTRITO FEDERAL</i>	
* LA SUSPENSIÓN EN MATERIA AGRARIA.....	151
<i>LIC. IBER ALEJANDRO MORALES CRUZ SECRETARIO DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 20, MONTERREY, NUEVO LEÓN</i>	
* LA FILOSOFÍA Y MÉTODO DE LA CONCILIACIÓN	169
<i>LIC. RAFAEL RUANOVA ZARATE</i>	

DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL, PERSPECTIVAS Y NECESIDAD DE UNA JURISDICCIÓN CONCURRENTES

LIC. LUIS ÁNGEL LÓPEZ ESCUTIA*

INTRODUCCIÓN

Recientemente en un ciclo de conferencias organizado por el Tribunal Superior Agrario, al que se intituló "Visión Global del Agro hacia el Siglo XXI", tuvimos la oportunidad de escuchar a nueve Embajadores, quienes en sus exposiciones sobre la visión de sus países sobre el agro, para el siglo XXI, nos dieron la oportunidad de confirmar la importancia del aprendizaje por comparación, pero sustentado en el análisis y valoración objetiva de nuestra propia realidad en forma correlativa con la de otros pueblos, habiéndose destacado verdades, realidades y principios, como:

- .- La paradoja consistente en que el mundo de hoy es más rico, pero también hay más pobreza que nunca (FAO-López Neto).
- .- La necesidad de que haya suficientes alimentos, pero correlativamente, la gente debe tener los ingresos suficientes para adquirirlos. (Iyer - India)

* Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario.

- .- Las posibilidades y peligros de la globalización de mercados, en la que los intereses del mundo del comercio y de los criterios de libre mercado, que al negar lo social, han creado un problema alimentario mundial. (Junqueira-Brasil)
- .- La necesaria Rectoría del Estado en el desarrollo nacional, a partir de soluciones locales, que consideren cultura, idiosincrasia, recursos naturales, necesidades de organización y capacitación, desarrollo de investigación, y estímulos y apoyos a la producción y productividad, a fin de garantizar la autosuficiencia alimentaria del propio país (India-China) en base a una concepción de desarrollo sustentable.
- .- México, Australia y Nueva Zelanda, únicos países en el esquema ortodoxo de libre mercado, o sea, sin intervención o mínima de impulso al campo. (FAO-López Neto)

II.- ESCENARIOS QUE ENFRENTA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La magnitud de los retos se corrobora ante un escenario mundial y en México, en rubros fundamentales para el presente y futuro de la humanidad:

II.1.-TENDENCIAS SOCIO-ECONÓMICAS Y DE RECURSOS NATURALES A NIVEL MUNDIAL.

- A). PERFIL DEMOGRÁFICO.-** (Fondo de las Naciones Unidas para la Población).

- Entre 1700 y 1900 = de 500 a 1,1500 millones (se triplicó).
- 1950 = 2,500 millones
- 1990 = 5,300 millones
- 1999 = 6,000 millones

.- CONCENTRACIÓN O DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN.-

Asia	=60% - 1º. lugar
Europa	=12.7% - 3er. lugar
América Latina y el Caribe	=8.5% - 4º. lugar
Países Desarrollados	=23% de la población mundial.
Países en Desarrollo	=77%

Para el año 2025 el 83% P.M. vivirá en los países pobres. (8,500 Millones).

B). EVOLUCIÓN ECONÓMICA

- De una Economía con predominio Agrícola a otra dominada por la industria y los servicios.
- Acelerado proceso de Urbanización.
- Un Proceso de Globalización = apertura de mercados de bienes, servicios y capitales; productividad, competitividad y eficacia en atracción de capitales.
- Producto Interno Global:

Más del 90% lo genera sectores distintos a la agricultura o silvicultura.

PIB en países desarrollados = agricultura genera entre el 1 y 5% del PIB.

PIB en países en Desarrollo = 20% promedio del PIB.

C). DESARROLLO SOCIAL Y POBREZA

- La globalización está aumentando la desigualdad entre países pobres y ricos. (Informe ONU para el Desarrollo Industrial 1996).
- En 1960 Desarrollados retenían 20% de la renta mundial.
- En Desarrollo retenían 1% de la renta mundial.
- En 1989 retenían países en desarrollo = 1%
- Desarrollados = creció al 27%.
- La brecha entre países ricos y pobres cada vez más amplia: el ingreso entre el 20% más adinerado y el 20% más pobre de la población mundial en 1960 era de 30 a uno; en 1991 creció de 61 a uno. (1996 - Año Intern. para Erradicación pobreza por ONU).

D). DEGRADACIÓN ECOLÓGICA

DEFORESTACIÓN.- Se han perdido ya tres cuartas partes de los bosques templados y la mitad de los bosques tropicales del mundo. Cálculos indican que anualmente se pierden entre 150 mil y 200 mil Kms.2 de bosques tropicales, ha disminuido la productividad de más de 1,200 millones de hectáreas de tierras. El fondo mundial para la naturaleza: que de continuar la tendencia en la tala inmoderada, la mayoría de los 3 mil millones de hectáreas de bosques que cubren 1/3 de la tierra del planeta, habrán desaparecido para el año 2040.

ESCASEZ DE AGUA.- La ONU: que la disponibilidad de agua dulce del mundo es de 2.5%, y el restante 97.5% es salada.

La disponibilidad por habitante disminuirá de 7 mil 300 m³, en 1995, a 4 mil 800 m³ en el año 2025.

En 1995, 2,000 mil millones viven en zonas con escasez de agua permanente. Cerca de 1,700 millones - casi 1/3 de la PM - no disponen de agua potable. Principios del próximo siglo ¼ parte de la PM. sufrirá escasez crónica de agua.

II.2.- TENDENCIAS EN MÉXICO

A). POBLACIÓN

- Tasa de crecimiento disminuyó de 3.2% en 1970 a 2.0% en 1995.
- Pasó de 48.2 millones en 1970 a 91.2 millones en 1995.
- Tendencia a la concentración en zonas urbanas, 75%; y el 25% en áreas naturales. Fenómeno de dispersión en localidades pequeñas.

B). EVOLUCIÓN ECONÓMICA DEL AGRO (SECTOR AGROPECUARIO.-

- Principales Cultivos: Sup. Cultivada	<u>1985</u>	<u>1996</u>
Millones de Has.	13,997,675	14,020,567
- Aportación del Sector al PIB total -	<u>1988</u>	<u>1996</u>
Tendencia a la baja en lapso -	6.9%	6.5%
- Exportaciones Agropecuarias totales -	<u>1995</u>	<u>1996</u>
A la baja	5.0%	3.7%
- Importaciones Agropec. Totales -		
A la alta.	3.6%	5.2%

C). DEGRADACIÓN ECOLÓGICA.-

- **DEFORESTACIÓN.-** La Sup. forestal representa el 72% (140.7 millones de Has) del territorio nacional.
- Tasas de deforestación nacional en década 80' = de 370 mil a 1.5 millones de Has/año.
- Pérdidas Anuales en Selvas = de 189 mil y 500 mil Has/año
- Según la FAO, estamos en los límites marginales de la conservación de bosques y selvas: pérdida anual mínima de 250 mil Has. y pérdida máxima de 850 Mil Has.

III. LA GLOBALIZACIÓN Y EL MOVIMIENTO MUNDIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE SOLIDARIDAD Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

Ante la acción deshumanizante que ha propiciado la destrucción, contaminación y deterioro de la tierra, al utilizar irracionalmente los recursos naturales, sin pensar en la sobrevivencia del hombre de hoy sobre el planeta y de las futuras generaciones, ante el nuevo milenio enfrentamos dos escenarios:

- 1º. **EL ESCENARIO DE LA CRISIS:** derivado de la subsistencia de modelos arraigados al pasado o de un economicismo frío e inservible ante las exigencias sociales y humanas.
- 2º. **EL ESCENARIO DE LA ESPERANZA:** surgida de la crisis, y que propone construir un mundo mejor, más justo y solidario, en el que el ser humano sea el centro del sistema y de una nueva Cultura de Desarrollo.

III.1. ORIGEN Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.

En esta segunda vertiente, durante las tres últimas décadas de este siglo, se ha articulado un nuevo y profundo movimiento universal en pro del desarrollo sustentable, resultado de unir el Derecho al Desarrollo con el Derecho a un ambiente sano y equilibrado, y como síntesis absoluta de la solidaridad que fusiona dos derechos identificados como derechos humanos de la tercera generación.

Así, el concepto del Desarrollo Sustentable se acuña como una nueva visión y estrategia del desarrollo, basada en una concepción humanista, fundada en criterios axiológicos de alto contenido social, cuyos objetivos tuteladores trascendentes son: la satisfacción de las necesidades básicas de la población, elevar sus niveles de vida, una mejor protección y gestión de los ecosistemas, y lograr un futuro más próspero y seguro para el hombre.

El contenido, y alcances y reconocimiento de estos derechos humanos de solidaridad, se perfilaron y establecieron en múltiples foros y conferencias internacionales en las que han participado las naciones desarrolladas y no desarrolladas, destacándose las siguientes:

- 1.- La de Estocolmo en 1972, en la que se reconoce el derecho del hombre a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- 2.- La Asamblea de la O.N.U. de 1986, en la que se declara como inalienable, el Derecho al Desarrollo de las naciones y sus habitantes.

- 3.-El Informe Bruntlande de 1987, en el que por primera vez se plantea el Desarrollo Sostenible, como alternativa de las naciones.
- 4.-La Cumbre de Río de 1992, en la cual se encuadra al ambiente como estrategia y eje para un Desarrollo justo y equilibrado, originando así el modelo del desarrollo sustentable o sostenible.
- 5.-La Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, en la que no obstante las objeciones y resistencias de las potencias económicas, se le reconocen a los derechos humanos de solidaridad, el carácter de universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí, y cuya concreción requiere de políticas nacionales eficaces y de relaciones económicas equitativas en el plano internacional. Vincula el desarrollo con la protección al ambiente con énfasis en temas como la cooperación, desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos.
- 6.-La Conferencia sobre Población y Desarrollo del Cairo en 1994, determina como principios para el Desarrollo Sostenible:
 - Que el ser humano es el centro y fin de éste, y tiene el derecho a una vida sana en armonía con la naturaleza.
 - Se le concibe como un modelo para garantizar equitativamente el bienestar humano.
 - Que implica la producción y consumo en base a recursos utilizados racional y ecológicamente equilibrados; rechaza la visión economicista del desarrollo.
 - Se considera indispensable integrar en esta visión del desarrollo, a todos los componentes de la población:

personas, salud, ecosistemas y recursos naturales, urbanización, migración, educación, tecnología, etc., etc.

7.-La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, China en 1995, determinó:

- La atención prioritaria al rol de la mujer en la agricultura.
- La vinculación del ambiente y la agricultura con los objetivos estratégicos: combate a la pobreza, economía con bienestar, y medio ambiente sano y equilibrado.
- El imperativo de redefinir los criterios tradicionales sobre propiedad, posesión, herencia, y la necesidad de establecer un régimen especial para la protección de los recursos naturales.
- Vincular estrechamente la producción de alimentos con seguridad alimentaria.

8.- La Conferencia de Copenhague sobre Desarrollo Social, de 1995:

- Enfatizó la necesidad de globalizar la atención de los aspectos sociales en las acciones de desarrollo.
- Comentar la seguridad de la propiedad y la posesión, garantizar arrendamientos justos; incrementar eficiencia y equidad en las transferencias de tierra y dirimir todos los conflictos y controversias en el sector rural.
- Promover el respeto a prácticas tradicionales de las comunidades.

9.-La Cumbre Mundial sobre Alimentación de la FAO, de 1996, estableció:

- El derecho de toda persona al acceso a alimentos nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada.
- A la agricultura se le confiere un carácter multifuncional, en el que la protección al ambiente es clave para la producción de alimentos sanos.
- Que ante la existencia de 800 millones de personas con hambre, se definió un Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria Mundial, en el que son prioritarios, la ordenación sostenible de los recursos naturales, la agricultura, pesca, silvicultura y el desarrollo rural integral.

III.2.- AGENDA DEL NUEVO MILENIO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y UNA NUEVA CULTURA AGROAMBIENTAL.

La construcción de esta nueva concepción del desarrollo sostenible ha alentado, al propio tiempo, a la definición de una agenda-compromiso para las naciones, en la que se fijan estrategias en cuatro vertientes fundamentales, en el objetivo de concretar en la realidad, esta nueva visión agroambiental del desarrollo sustentable.

- 1º. Crear y fomentar una agricultura económicamente organizada, socialmente justa y ecológicamente equilibrada para el próximo siglo, mediante el reajuste de las políticas agrícola, ambiental y macroeconómica, y el fortalecimiento de instrumentos como la reforma agraria, participación de la población, diversificación de ingresos, conservación de la tierra y, mejor gestión de los insumos.

2º. La reorientación y fortalecimiento de los Institutos Jurídicos Agroambientales, con una visión axiológica tridimensional; esto es: que propicien y estimulen las actividades económicamente eficientes, socialmente justas y ambientalmente sustentables. Esta estructuración de los institutos agroambientales deberá comprender: a) Sujetos Agrarios; b) Desarrollo Agrario sostenible; c) El reordenamiento agrario; d) Los contratos agrarios.

En relación a los sujetos agrarios, destaca la necesidad de vigorizar:

- La importancia de la Rectoría del Estado, para regular el ciclo económico, impulsar el avance económico, la distribución de la riqueza y la tutela de las actividades productivas y protección de los recursos naturales.
- El concepto de Empresa Agraria o agroambiental como instrumento de desarrollo (individuales, familiares, cooperativas, comunales o comunitarias).
- El impulso y fomento de la asociación, estímulos fiscales, crédito agrario, asistencia técnica, capacitación empresarial, integración agroindustrial y comercial, seguridad social, educación, etc.

Respecto al Desarrollo Agrario Sostenible, sobresalen como líneas estratégicas de acción:

- La Rectoría y la planeación del Estado de la producción agropecuaria en la cual se contemplen: zonas de desarrollo agrario, constitución de complejos agrarios, agroindustriales o agroambientales, así como recursos tecnológicos y financieros y situación de mercados, etc.

En materia de Reordenamiento Agrario, se enfatiza la necesaria renovación de los institutos de derecho agrario básicos, tales como:

- Las regulaciones de la propiedad agraria, la posesión, las formas de adquisición y extinción del dominio, la remodelación parcelaria y el saneamiento legal de la propiedad y posesión, para dar seguridad jurídica y paz social al agro.
- Fomentar el carácter empresarial o la propiedad, o sea, la obligación de cultivar, mejorar y respetar la naturaleza ambiental de los bienes agrarios.
- Fortalecer la función social de la propiedad, estimulando a las destinadas a actividades productivas, e inhibiendo el fenómeno de las tierras abandonadas, incultas o deficientemente cultivadas.

En relación a los Contratos Agrarios, se destaca la necesidad de una configuración específica legislativa de estos, con contenidos justos y equilibrados, y atendiendo los valores a tutelar de interés público y social, vinculados a una actividad productiva o a la protección de los recursos naturales.

3º. Esta vertiente al enfatizar el imperativo de fortalecer la protección de los derechos humanos y los intereses de la naturaleza, a través de una **Justicia Agraria y Ambiental** eficiente, oportuna e imparcial, destaca como prioridades:

- La necesidad de una integración normativa de lo agrario y lo ambiental.
- La modernización del proceso agrario-ambiental, integrando a su normativa procesal los principios de oralidad, inmediatez y concertación, amplios poderes del

juez en la dirección del proceso, verdad histórica y real tanto para la admisión como para la valoración de las pruebas, y la emisión de la resolución; gratuidad judicial y debida asistencia letrada a la parte débil, etc. entre otros del sistema inquisitivo procesal.

- Impulsar la solución alterna de conflictos, vía mediación, conciliación y arbitraje, como funciones especializadas.
- La integración de una Competencia Jurisdiccional Especializada en materia agroambiental.

4º. En esta vertiente se destaca la importancia de crear y arraigar en el ámbito interno de los países y en lo mundial, una **Nueva Cultura Agraria y ambiental de respeto a los Derechos Humanos Económicos, Sociales y de Solidaridad**, y sustentada en la construcción de un Derecho Agrario o Agroambiental que articule e integre armónicamente y en equilibrio:

- Lo Económico, en tanto actividad organizada en un proceso de desarrollo rural agrario.
- Lo Social, como expresión de lo humano y la justicia para las personas.
- Lo Ambiental, al entrelazar la producción del agro dentro de un ciclo biológico en armonía con la naturaleza.
- La corresponsabilidad de gobiernos y sociedad civil, en la consolidación como estilo de vida, de esta Nueva Cultura Agraria.

IV.-LA COMPETENCIA CONCURRENTES Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO

1.- La Competencia concurrente en el sistema federal mexicano

En el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el autor Jorge Carpizo expresa que existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. México sigue el principio de que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de los estados; así la Constitución numera lo que los poderes de la unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 Constitucional enuncia el postulado anterior, pero aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas. Sin embargo, agrega el autor, la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se pueden enunciar en la forma siguiente: a) facultades atribuidas a la federación; b) facultades atribuidas a las entidades federativas; c) facultades prohibidas a la federación; d) facultades prohibidas a las entidades federativas; e) facultades coincidentes; f) facultades coexistentes; g) facultades de auxilio; h) facultades que emanan de la jurisprudencia, reformando o adicionando la anterior clasificación.

Para este autor, las **facultades coincidentes** son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: una amplia, y otra restringida.

La **primera**, cuando no se faculta a la federación o a los estados a expedir las bases o un cierto criterio de división. La **segunda (restringida)**, cuando se confiere tanto a la federación como a los estados, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, como v.gr., el art. 3º. fr. XI, relativo a la distribución de la función social educativa, y que se reitera en la fr. XXV del artículo 73 de la Constitución.

Por cuanto a la sexta regla, Carpizo expresa, que las **facultades coexistentes** son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas, como v.gr., el artículo 73 fr. XVI, otorga al Congreso la facultad para legislar sobre salubridad general, y según la fr. XVII, respecto a vías generales de comunicación; es decir, que la salubridad local y las vías generales de comunicación locales, son competencia de las legislaturas locales.

Dentro del amplio debate doctrinal sobre la naturaleza y alcances del sistema de distribución de competencias en el sistema federal, el eminente constitucionalista Felipe Tena Ramírez, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, nos dice que las llamadas **facultades concurrentes**, constituyen una excepción al principio del Artículo 124 Constitucional.

Las **facultades concurrentes**, expresa, en el sentido castizo de la palabra, que **propiamente deberían llamarse coincidentes**, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los estados. Son consecuencia estas facultades o poderes concurrentes de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal, y también se explican porque la Constitución ha reconocido una capacidad plena de gobierno a la Nación y tendiente a análogos objetivos, a las provincias que la componen. En este sentido, precisa, que por eso

es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que, a pesar del art. 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar las restantes a merced de los estados, "puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otros que también se especifican, y a veces se concede **la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados**, estableciéndose así una **jurisdicción concurrente**" (para Herrera y Lasso se trata de una "jurisdicción Dual", porque aunque las facultades federales y locales se ejercitan sobre la misma materia, tienen siempre ámbito de aplicación concreta distinto).

En este contexto, para Tena Ramírez las facultades relativas a salubridad, vías generales de comunicación y a educación, sólo participan en apariencia de la misma característica de las facultades coincidentes, pues corresponde a la federación y estados legislar simultáneamente en cada una de las materias; sin embargo, en realidad no son coincidentes porque en cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados, por lo que aunque no son coincidentes, si entrañan una expresión al principio establecido en el artículo 124, además de que también lo es por cuanto a que no es el Poder Constituyente el que en la Constitución reparte facultades, sino que lo hace el Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria, como ocurre conforme a lo previsto expresamente en la fracción XXV del artículo 73 Constitucional, respecto a educación; materia esta última que como vimos Carpizo considera una "facultad de naturaleza coincidente", y en el caso de vías generales de comunicación y salubridad como "facultades coexistentes"; Herrera y Lasso de "Jurisdicción Dual" y la Suprema Corte, de "Jurisdicción Concurrente".

No obstante, como se aprecia en la exposición anterior, que existen diferencias terminológicas, de enfoque y análisis doctrinal constitucional, estimamos que el desarrollo jurisprudencial y las reformas constitucionales de los últimos años, particularmente en materia de asentamientos humanos, planeación nacional del desarrollo económico y social, de protección al ambiente y de preservación y restauración ecológica, constituyen avances trascendentes para el desarrollo legislativo constitucional y reglamentario positivo, en el ejercicio de facultades vinculadas a materias que por su naturaleza, son de interés nacional y que exigen cada vez en mayor grado, la concurrencia, coincidencia o coexistencia de las ordenes de gobierno federal, estatal y aún municipal.

2.- RECTORÍA DEL ESTADO Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Desde su origen y en sus antecedentes en grados diferentes, la Constitución de Querétaro de 1917, contiene principios y decisiones políticas fundamentales que confieren al Estado Mexicano -strictu-sensu- la responsabilidad y las facultades para asumir la Rectoría del Desarrollo Nacional Integral a fin de garantizar la debida tutela de los derechos humanos individuales, económico-sociales y de solidaridad, y en base a ello hacer una realidad los valores de justicia social y bienestar común o colectivo, consustanciales a todo Estado de Derecho.

Obviamente esos principios rectores en su contenido actual son el resultado de una evolución necesaria, en la que se han ido renovando y enriqueciendo a través de un desarrollo jurisprudencial de nuestro máximo tribunal o bien de reformas constitucionales y reglamentarias a la legislación positiva y que hoy, nos permiten afirmar que contamos con las bases jurídicas

básicas, para dar un paso más hacia la impostergable necesidad de integrar sustantiva y adjetivamente la materia jurídica agroambiental, como enseguida analizaremos.

El artículo 25 de la Ley Fundamental, por reforma publicada el 3 de febrero de 1983, que modifica el párrafo primero y se adicionan siete párrafos, estableció:

- Que corresponde al Estado **la Rectoría del Desarrollo Nacional** para garantizar que éste sea **integral**, y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una **más justa distribución del ingreso y la riqueza**, permita el pleno ejercicio de la **libertad** y la dignidad de los **individuos, grupos y clases sociales**, cuya seguridad protege esta Constitución.
- Que **el Estado planeará**, conducirá, coordinará y orientará la **actividad económica nacional**, y llevará a cabo la **regulación** de las **actividades** que demande el **interés general**.
- Que **al desarrollo económico nacional, concurrirán**, el sector público (federal y locales), el sector social y el privado.
- Que el sector público (**Gobierno Federal**) tendrá a su cargo de manera **exclusiva** las **áreas estratégicas** que señala el artículo 28 constitucional.
- Con base a las **modalidades** que dicte el interés público y al **uso**, en beneficio general, de **los recursos productivos**, cuidando su **conservación** y el **medio ambiente**, se apoyará e impulsará, bajo **criterios** de equidad y productividad, a las empresas sociales y privadas.



Por su parte, el **artículo 26 de la Constitución**, por reforma y adiciones de la misma fecha, antes señalada, instituye el fundamento de **un Sistema de Planeación democrática del Desarrollo Nacional**, mediante la participación de los diversos Sectores (Público federal y locales, social y privado). También establece un **Plan Nacional de Desarrollo** al que se sujetará y obligará a la administración Pública Federal. Igualmente, faculta al **Ejecutivo Federal** para establecer los programas de participación en el sistema de planeación, y para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las **bases** para la **coordinación con los Estados** y particulares.

Artículo 27 Constitucional.- Esta norma fundamental, que desde su promulgación en 1917 ha tenido diversas reformas y adiciones de 1934 a 1992, contiene principios rectores sustantivos relacionados con la esencia filosófica social, económica y política del Proyecto Nacional de Desarrollo de México. Destacan por su relación directa con el desarrollo sustentable las ideas siguientes:

.-El párrafo tercero, establece que: **La Nación (Estado)** tendrá en todo tiempo el derecho (facultades) de imponer a la propiedad privada **las modalidades** que dicte el **interés público**, así como el de **regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación**, con objeto de hacer una **distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación**, lograr el **desarrollo equilibrado** del país, y el mejoramiento de las **condiciones de vida** de la **población rural y urbana**. En consecuencia, **se dictarán las medidas** necesarias para **ordenar los asentamientos humanos** y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de

ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; **para preservar y restaurar el equilibrio ecológico**; para el fraccionamiento de los **latifundios**; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el **fomento de la agricultura**, de la **ganadería**, de la **silvicultura** y de las **demás actividades económicas en el medio rural**, y para **evitar la destrucción de los elementos naturales** y los **daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad**.

.-Por su parte, la fracción XX, de este precepto constitucional establece: “**El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral**, con el propósito de generar empleo y **garantizar** a la población campesina el **bienestar** y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el **óptimo uso de la tierra**, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la **legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público**”.

3.- LA PROPIEDAD, SU FUNCIÓN SOCIAL Y EL ESTADO RECTOR

Es evidente que la Rectoría del Estado para impulsar un Desarrollo Nacional Integral y Sustentable, además de considerar como eje y beneficiario principal a las personas y sus derechos humanos individuales, económico-sociales y de solidaridad, también deberá sustentarse en una adecuada regulación del uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, el cual deberá realizarse observando las modalidades que dicte el interés público, vía el Estado, a fin de garantizar que el ejercicio de los derechos de propiedad se hagan garantizando la función social consustancial a ésta.

Nuestra Carta Magna establece principios básicos en relación a los múltiples recursos naturales que el país tiene, respecto a la propiedad sobre éstos, y a las competencias del Estado para normar la propiedad. Dentro de los recursos naturales nos interesa particularmente referirnos a los recursos tierra, agua y bosques por considerar que constituyen elementos básicos vinculados a las actividades productivas del agro, a la preservación y desarrollo de los ecosistemas, así como para la protección de un medio ambiente sano y equilibrado, componentes todos ellos del desarrollo sustentable.

Artículo 27 Constitucional.- Este precepto dispone en su párrafo primero que **“la Propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”**.

Por su parte, los párrafos cuarto y quinto establecen:

- .- Que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como de aquellos que ahí se enuncian y cuya **naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.**
- .- Que son **propiedad de la Nación** las **aguas** de los mares territoriales, lagunas y esteros, lagos interiores, ríos y sus afluentes, esteros, corrientes constantes e intermitentes, manantiales, con las características que precisa la propia norma constitucional. Precisa que cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración de dicho párrafo, se consideran como parte integrante de la propiedad de los terrenos.

Por cuanto a la transmisión y **constitución de la propiedad** sobre los bienes de la Nación, el **párrafo noveno**, señala las bases conforme a las cuales tendrán capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, las personas físicas y morales, destacándose entre otras, las prescripciones siguientes:

- .- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.
- .- Los **Estados** y el D. F. y **los municipios**, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los **bienes raíces** necesarios para los servicios públicos.
- .- Se prohíben los latifundios y se fijan límites a la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal..

Función Social de la Propiedad y Modalidades. - En la moderna teoría sobre el derecho de propiedad y en la teoría de los fines del Estado, se encuentra ese principio superior de justicia que funda los postulados del artículo 27. En efecto, sin necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluto sobre las tierras y aguas que se encuentran en el territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y que siendo la propiedad una función social, esta capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del Estado.

Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que tiene la propiedad, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales, así como el de imponer a la propiedad, las modalidades que dicte el interés público; por ello, ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento.

Dentro de este marco se encuentran los principios que establece el párrafo tercero del artículo 27, al precisar la facultad de la Nación para imponer a la propiedad privada las "modalidades" que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación ..., evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En este contexto la Ley Fundamental precisa **principios y criterios normativos** y, al propio tiempo define **líneas de distribución de facultades o competencias entre la Federación y los Estados** para el ejercicio de atribuciones de **regulación de la propiedad**, sobresaliendo los siguientes:

- .- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.
- .- Cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal, podrá reglamentar la extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas para el aprovechamiento de aguas.
- .- Respecto a los bienes o recursos naturales enunciados en los párrafos cuarto y quinto de la Constitución, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos se realizará mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.
- .- El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas.
- .- En casos de ejidos y comunidades, la Ley (reglamentaria en la materia), protegerá la tierra y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques, y aguas de uso común y las acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
- .- El Estado, conforme a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, atendiendo las modalidades y condiciones que aseguren la utilización social de los bienes. (art. 28 párrafo 10º).

- .- Los bienes inmuebles se regirán por la Ley del lugar de su ubicación. (art. 121 fr. II).
- .- Los bienes inmuebles destinados por la Federación al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en términos de la Ley reglamentaria. (art. 132).
- .- Los Municipios en términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, y planes de desarrollo urbano; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; y participar en la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas. (art. 115 fr. V).

4.-MARCO CONSTITUCIONAL DE LA COMPETENCIA CONCURRENTESOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

Como hemos apreciado, las normas constitucionales antes analizadas, consagran principios fundamentales para la rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y social del país, en base a las cuales el legislador ordinario, esto es, el Congreso de la Unión o en su caso, las legislaturas **locales**, deberán legislar y desarrollarlas en los ordenamientos reglamentarios correspondientes según la materia y el ámbito de competencia federal o estatal.

Para tal efecto, el artículo 73 constitucional, establece las facultades del Congreso de la Unión, para expedir las leyes reglamentarias de la Constitución que además de desarrollar en su contenido y alcances los aspectos sustantivos del principio o base constitucional establecida, definan los criterios sobre los que deberán, en los casos de la competencia concurrente, ejercitar sus

respectivas facultades la Federación, los Estados y Municipios, en su caso.

En este orden de ideas, sobresalen en relación al tema que nos ocupa, las facultades para legislar en:

- Materia de Aguas de Jurisdicción federal (fr. XVII).
- Para fijar las reglas a que deberá sujetarse la ocupación y la enajenación de terrenos baldíos. (fr. XIX).
- Para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en las fracciones 4º y 5º del artículo 27, así como sobre explotación forestal. (fr. XXIX inc. 2º y 5º inc. f).
- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los Estados y de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos. (fr. XXIX-C).
- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. (fr. XXIX-D).
- Materia de programación, promoción, concertación de acciones de orden económico, especialmente los referentes al aborto y otras que tengan como fin, la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. (fr. XXIX-E).
- Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (fr. XXIX-G).

5.- LA COMPETENCIA CONCURRENTE EN MATERIA DE DESARROLLO EN LA LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA.

5.1.- LEY DE PLANEACIÓN.-

Este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, tiene su fundamento en la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional, y reglamenta los principios contenidos en los artículos 25 y 26 de la Ley Fundamental, destacándose en su preceptiva normativa como previsiones importantes para la viabilidad de un desarrollo sustentable nacional, entre otros, los siguientes:

- Se consideran de orden público e interés social sus disposiciones, las cuales tienen por objeto: establecer principios básicos para la Planeación Nacional del Desarrollo y, en base a ésta encausar las acciones de la Administración Pública Federal; integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática; fijar bases para que el Ejecutivo Federal, coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.
- Se entiende la Planeación como un medio para la eficaz realización por parte del Estado, de sus responsabilidades sobre el desarrollo integral del país.
- El Ejecutivo Federal mediante convenios con las entidades federativas, coordinará la participación de estos en la planeación nacional y que las acciones a realizarse por ambos, se planeen de manera conjunta.
- Que el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades que determine el Plan y los programas.

5.2.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

El ordenamiento vigente fue expedido el 21 de julio de 1993, teniendo como primer antecedente en esta materia la Ley emitida en 1976, con fundamento en el artículo 73 fracción XXIX-C, y reglamentaria de los principios establecidos en el párrafo tercero del artículo 27, y en el artículo 115 fracciones V y VI de la Carta Magna.

Ordenamiento pionero en la integración de una normatividad que bajo una concepción global del desarrollo nacional sustentable, articula un sistema nacional de planeación considerando todos o cuando menos los más importantes componentes del mismo. Destacan como principios rectores en esta Ley, entre otros, los siguientes:

- Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto: establecer la concurrencia de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; definir principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.
- Que el ordenamiento territorial tenderá a mejorar el nivel de vida de la población rural y urbana, mediante: la vinculación del desarrollo con el bienestar social de la población; el desarrollo socio-económico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo; la protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas; la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos.

- Se establecen las competencias que corresponde a la Federación, Estados y Municipios, y que deberán ser ejercidas de manera concurrente, en el ámbito de su respectiva competencia.
- Los planes y programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la Ley de la materia y en las normas oficiales mexicanas de ecología.
- Que el ejercicio de los derechos de propiedad, de posesión o de cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables.
- Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, estarán sujetos a las disposiciones de ordenación urbana que dicten las autoridades competentes. Las **tierras agrícolas y forestales**, y las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.
- La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.
- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes y programas de desarrollo urbano, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

- Requiere autorización del Municipio respectivo, para la constitución, ampliación y delimitación de la zona de urbanización ejidal y sus reservas de crecimiento.

5.3.- LEY FORESTAL.

Esta fue expedida el 22 de diciembre de 1992 y es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política, en materia forestal, y sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen **por objeto regular el aprovechamiento** de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración. De este ordenamiento destacan por su vinculación con el desarrollo sustentable y con las materias agraria y ambiental, entre otras, las siguientes:

- Que las normas a que se deberá sujetar el aprovechamiento y las medidas de fomento de los recursos forestales tienen como finalidad: lograr un **manejo sostenible de los recursos forestales** moderables y no moderables, que **contribuya al desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros** y demás propietarios o poseedores de dichos recursos, sin reducir la capacidad de la naturaleza para regenerarse. (art. 1º).
- Las disposiciones de esta ley son **aplicables en los terrenos forestales** y en aquellos con aptitud preferentemente forestal, **cualquiera que sea su régimen de propiedad**, es decir, **son de la competencia federal** sus regulaciones.
- Establecer, con base en el inventario forestal nacional y el ordenamiento ecológico, la zonificación de los terrenos forestales y definir sus usos y destinos.
- La autorización del **cambio de uso de suelo** en terrenos forestales podrá hacerse, siempre que no comprometa la

biodiversidad o provoque la erosión de suelos, deterioro del agua y disminución de su captación.

- .- El establecimiento de reservas y zonas forestales y parques nacionales para asegurar la conservación y protección de los ecosistemas forestales.
- .- Decretar vedas forestales.

5.4.- LEY DE AGUAS NACIONALES

Este ordenamiento fue expedido el 1º. de diciembre de 1992; es reglamentario del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales, de observancia general en todo el país y sus disposiciones son de orden público e interés social. Tiene por objeto regular la explotación, uso o **aprovechamiento** de dichas aguas, su distribución y control, así como la **preservación de su cantidad y calidad** para lograr su **desarrollo integral sustentable**.

La materia sustantiva de esta ley son las aguas nacionales superficiales o del subsuelo y bienes nacionales que la ley señale, y la competencia para su aplicación se confiere al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua. En el marco de su normatividad tienen relevancia como principios de tutela de este recurso natural, de su función productiva y para el equilibrio ecológico, las previsiones siguientes:

- .- El establecimiento o supresión de veda de las aguas nacionales, mediante Decreto.
- .- Regular y controlar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como de las aguas superficiales.
- .- Establece regulaciones para los usos del agua para **fines urbanos y agrícolas**, y en tratándose de **núcleos agrarios**

se determinan reglas específicas atendiendo la Ley Agraria y según se trate de tierras de uso común, parceladas, de pleno dominio, cesiones de derechos, sucesiones, etc., así como los efectos de estas situaciones en relación con el destino de las concesiones o asignaciones otorgadas.

- Se conceptúa de interés público la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad del agua.

5.5.- LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Esta fue expedida el 28 de enero de 1988, es reglamentaria de la Constitución en lo relativo a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente; sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer bases para:

- Garantizar el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente adecuado (desarrollo, salud, bienestar).
- La preservación, restauración y mejoramiento del ambiente.
- La preservación y protección de la biodiversidad y la administración de las áreas naturales protegidas.
- El **aprovechamiento sustentable**, la preservación y la restauración del suelo, agua y demás recursos naturales **compatibles con la obtención de beneficios económicos** y las actividades productivas de la sociedad, en la preservación de los ecosistemas.
- El **ejercicio concurrente de atribuciones** que en materia ambiental tienen los tres niveles de gobierno.

Por cuanto a la **Competencia Concurrente y Coordinación** dispone que la Federación, Estados y Municipios, en la materia ejercerán sus atribuciones conforme a la **distribución de competencias** previstas en esta ley o en otros ordenamientos, destacando:

- .- A la Federación corresponde: formular y conducir la política ambiental nacional; regular acciones que deban aplicarse en bienes y zonas de jurisdicción federal; formular y aplicar los programas de ordenamiento ecológico; regular el aprovechamiento sustentable, la protección y preservación de los recursos forestales, suelo, aguas nacionales, la biodiversidad, flora, fauna y los demás recursos naturales de su competencia, etc.
- .- A los Estados corresponde: ejercer sus facultades conforme a esta ley y leyes locales; la política ambiental estatal; regular el aprovechamiento sustentable de aguas de jurisdicción estatal, y de aguas nacionales que tenga asignadas, etc.
- .- A los Municipios corresponde: el control y vigilancia de uso y cambio de uso del suelo, establecidos en los programas de ordenamiento ecológico, además de las facultades correlativas del Estado, en su jurisdicción. Se establece que los congresos locales y los Ayuntamientos, dictarán las disposiciones legales de su competencia.
- .- Mediante acuerdos o convenios de coordinación la Federación podrá delegar a las autoridades locales, el ejercicio de funciones de la competencia federal.

La ley establece, en su capítulo específico, los **Principios** que deberán atenderse en la formulación **de la Política Ambiental**, entre los que tienen especial importancia: los ecosistemas son patrimonio de la sociedad, y de ellos dependen vida, salud y posibilidades productivas; su aprovechamiento debe asegurar

productividad sostenida; erradicación de la pobreza, vía desarrollo sustentable, y elevar calidad de vida de la población; quien contamina o daña recursos debe pagar los costos de su restauración.

El Ordenamiento Ecológico del Territorio, se hará a través de **Programas**: general del país, regionales, locales y marinos. Dentro de los programas locales (municipales) se regulará; en las zonas fuera de los centros de población, **los usos del suelo**, a fin de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales, sobre todo de actividades productivas; estos además, **regulan usos de suelos, incluyendo ejidos, comunidades y pequeñas propiedades.**

La **Evaluación del Impacto Ambiental**, tiende asegurar que obras o actividades no provoquen daño ecológico, cuando estas impliquen: aprovechamientos forestales en selvas; cambios de uso de suelo en bosques; en áreas naturales protegidas; actividades agropecuarias que puedan dañar los ecosistemas.

Las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental que emitirá la SEMARNAP tenderán a garantizar la **sustentabilidad de las actividades económicas y el aprovechamientos de los recursos naturales.**

Se establecerán **Áreas Naturales Protegidas**, mediante **Declaratorias**, que podrán comprender bienes de cualquier régimen de propiedad, en las que no podrán autorizarse la fundación de nuevos centros de población, y en las que solo podrán realizarse obras y actividades compatibles con su desarrollo sustentable.

5.6.- LEY AGRARIA

Este ordenamiento publicado en el D.O.F. el 26 de febrero de 1992, es reglamentario del artículo 27 constitucional, en materia agraria, y de observancia general en toda la República contiene principios y regulaciones que sin duda establecen una conexidad con la materia ecológica y ambiental, la forestal, de aguas, de asentamientos humanos y planeación económico-social, entre otros, y que en sus objetivos fundamentales inciden en la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno, necesaria para el desarrollo integral sustentable del país.

Dentro de este marco, tienen especial relevancia los principios normativos siguientes:

- El ejercicio de los derechos de propiedad en lo relativo al aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.
- El Ejecutivo promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos locales, para la debida aplicación de la ley.
- Se establece obligaciones para el Sector Público Federal de promover entre otras acciones: la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, propiciar todo tipo de asociaciones productivas entre ejidatarios y pequeños propietarios, para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización, y llevar a cabo las acciones que impulsen el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.
- Los núcleos de población ejidal o comunal, son propietarios de las tierras que le han sido dotadas o

reconocidas de hecho o de derecho, o de las que hubiesen adquirido por cualquier otro título.

- El uso o aprovechamiento de las aguas ejidales, corresponde a los propios ejidos o a los ejidatarios según el caso, y estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia.
- La localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, la extensión de los solares urbanos, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano y su expropiación, se sujetará a la normatividad aplicable en la materia, y a la intervención de otras autoridades federales, estatales o municipales competentes.
- Los ejidos podrán formar Uniones de Ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, o cualquier tipo de sociedades civiles y mercantiles para: el mejor aprovechamiento de sus tierras, la comercialización y transformación de productos, y la prestación de servicios u otros objetivos para el mejor desarrollo de sus actividades.

5.7.- CONCLUSIONES.- PRINCIPIOS Y CRITERIOS GENERALES

Del análisis precedente al marco Constitucional y reglamentario en materia de propiedad, desarrollo nacional, rectoría del Estado, distribución de competencias en el sistema federal mexicano y aprovechamiento y protección de los recursos naturales bajo un enfoque de desarrollo sustentable, podemos derivar algunos de los principales principios rectores y criterios normativos en relación al tema central que nos ocupa, el del desarrollo rural integral y sostenible. Destacan entre otros, los siguientes:

- La Nación tiene la prioridad originaria o dominio eminente, sobre las tierras, aguas y recursos naturales enunciados en la Ley Fundamental.
- La Nación tiene la facultad de transmitir el dominio de dichos bienes y recursos, para constituir la propiedad privada, la cual tiene una función social y se ejercerá con apego a las modalidades y limitaciones que imponga el interés público.
- El Desarrollo Nacional integral y equilibrado es un derecho y un objetivo de la Nación Mexicana, y para su realización el Estado tendrá la Rectoría del mismo.
- El derecho a la educación, a la alimentación suficiente y sana, a la salud y a un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado, a realizar actividades económicas sin dañar los recursos naturales en perjuicio de terceros y de la sociedad, y a una mejor calidad de vida, constituyen con otros de naturaleza individual previstos en la Constitución, derechos humanos de solidaridad, cuya tutela y concreción efectiva, es responsabilidad del Estado y de la propia sociedad.
- El derecho al desarrollo integral y sustentable, a la autosuficiencia y soberanía alimentaria, a la regulación, protección y control del aprovechamiento de los recursos naturales en armonía con los ecosistemas y con un medio ambiente sano y equilibrado, constituyen derechos humanos de solidaridad reconocidos y declarados en foros y cumbres mundiales, tanto en favor de los países como de sus poblaciones.
- Nuestro sistema constitucional y reglamentario consagra los principios rectores y las bases normativas conforme a las cuales el Estado mexicano, a través de sus niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, ejerza las facultades y realice las acciones de rectoría y dirección hacia el Desarrollo Sustentable del país.

- .- El Sistema Federal Mexicano, atento al principio establecido en el artículo 124 de la Constitución, determina y distribuye, en la propia Ley fundamental o fija bases para su señalamiento en los ordenamientos reglamentarios de ésta, de las facultades que de manera concurrente o coordinada deberán ejercer los tres niveles de gobierno, para la consecución del objetivo común de interés nacional: el desarrollo integral y sustentable de la Nación.
- .- La legislación reglamentaria en materia de planeación, tierras, aguas, bosques y selvas y ecología, analizada a grosso modo, desarrollan los principios constitucionales y definen las bases normativas para la planeación, políticas, prioridades y ejecución de acciones tanto de los niveles de gobierno como de la población, en un marco de corresponsabilidad.
- .- Dentro de este marco de ejercicio concurrente o de conveniente coordinación de facultades de la Federación, Estados y Municipios, en las materias que nos ocupan, se comprenden las de naturaleza legislativa, administrativa y de impartición de justicia, que se corresponden a las tres funciones públicas del Estado, en su acepción o vertiente de gobierno.

V.- HACIA UNA CONCEPCIÓN AGROAMBIENTAL UNIFICADA DE LA JUSTICIA AGRARIA

El Estado de Derecho es un ideal, y se integra con **dos elementos**: el normativo y el fáctico.

El primero, es el orden jurídico positivo y vigente de un país, encabezado por la Constitución, las leyes, los tratados y reglamentos, etc.

El **segundo**, el fáctico o de la juridicidad significa la sujeción efectiva de todos los actos del poder público y de los gobernados, al derecho u orden normativo.

Pero el Estado de derecho no es la mera legalidad; también es el “**jus**” en sentido filosófico de **principios y valores a realizar**, como la justicia social, el bien común, la seguridad jurídica, la paz social y el orden, etc.

- En este orden de ideas, puede afirmarse que el **Estado** además de la **responsabilidad** de respetar, garantizar y propiciar la concreción efectiva de los valores trascendentes del Derecho, debe asegurar las condiciones necesarias para la tutela eficaz de ciertos principios o valores funcionales, pero que son fundamentales como base y sustento de los primeros. Dentro de estas últimas, podemos señalar como principios imbricados en la concepción del desarrollo sustentable y de necesaria tutela en el ejercicio de las funciones legislativas, administrativas, y judiciales, en su sentido formal y material, los siguientes:
 - a) **En materia de propiedad agraria:** seguridad y certidumbre jurídica en los derechos de titulares y poseedores, cualesquiera que sea el régimen jurídico que los regule.
 - b) **En materia Ecológica y Ambiental:** el aprovechamiento sustentable y la preservación de los recursos naturales, en función del derecho a la salud y a un ambiente sano y equilibrado ecológicamente del hombre.
 - c) **En materia de actividades agropecuarias:** atento la función social productiva que debe tener ésta, y el derecho a acceder a alimentos sanos por el hombre, y a la autosuficiencia alimentaria como país, existe un interés público nacional en que sean tutelados bajo principios de

equilibrio y equidad, las actividades económico-productivas en el campo.

La observancia y concreción de esos principios y valores, como derechos del hombre, se logra a través del ejercicio de las facultades legislativas, administrativas o judiciales, conferidas al poder público, en las materias que inciden en el desarrollo nacional, pero también sus posibilidades de realización dependen de la acción corresponsable de los particulares que en esa interrelación e interacción con la función del Estado, genera controversias o conflictos que deben dirimirse dentro de los marcos institucionales y legales de administración de justicia.

En el ordenamiento jurídico mexicano, hay las competencias exclusivas, concurrente o coexistente en las materia que inciden en el desarrollo sustentable, se hallan acotados constitucional y reglamentariamente, en los aspectos de la función legislativa, administrativa y judicial o jurisdiccional. Sin embargo, en el ámbito de la competencia federal, se presenta **una jurisdicción dual o múltiple**, según la perspectiva de análisis, en la atención y **resolución de las controversias** que se generan entre los órganos de la administración pública federal y los particulares, en las materias agraria, forestal, de aguas y ecológica, que propicia un **enfoque sesgado, aislado y desarticulado** de la integralidad que debe darse **en la tutela de los principios y valores implícitos** en el desarrollo sustentable.

Ante ello, sostenemos la **necesidad de integrar** en una jurisdicción agroambiental especializada, la competencia para resolver las controversias que se presentan entre los órganos del poder administrativo con los particulares y de éstos entre sí, a fin de garantizar una protección objetiva, transparente, imparcial y especializada de los principios y valores que inspiran y dan sustento a toda la normatividad agroambiental.

V.1.- LOS TRIBUNALES AGRARIOS Y LA JUSTICIA ESPECIALIZADA AGRARIA

La reforma del artículo 27 de la Constitución, en 1992, representa un parteaguas histórico para la justicia agraria en México, pues en el se prevé la creación de la jurisdicción especializada en México.

En efecto, la fracción XIX, de dicho precepto dispone: “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las **medidas para la expedita y honesta impartición de Justicia Agraria**, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos”.

Asimismo, se define que **son de jurisdicción federal** todas las cuestiones que por **límites de terrenos ejidales y comunales**, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como los relacionados con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. **Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria**, la ley instituirá **tribunales** dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Con motivo de dicha reforma, se emitieron, dos leyes reglamentarias: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios, que conforman un marco jurídico sustantivo y procesal para la modernización del Derecho Agrario en México.

Por cuanto a la **parte sustantiva de la Ley Agraria**, en el capítulo anterior nos ocupamos de aquellos más relevantes sobre propiedad de los núcleos, agrarios, organización y explotación de sus bienes, a los que habría que agregar los relativos a actos o

contratos que estos pueden celebrar con terceros para diversos fines, así como las figuras asociativas o de sociedades que inciden directa o indirectamente en la propiedad, el aprovechamiento de sus bienes y recursos y por ende, en acciones vinculadas al desarrollo sustentable y a sus actividades productivas.

En relación a la **cuestión adjetiva o procesal**, de la justicia agraria, el artículo 163 de la Ley Agraria, establece "son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley". Y por su parte, los **artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica** de los tribunales enuncian las acciones que son materia de competencia de los tribunales agrarios en el juicio agrario, de los cuales merece destacarse en función de su naturaleza y alcances, lo siguiente:

- La mayoría de las acciones están orientadas a dirimir en el juicio agrario, controversias sobre propiedad, tenencia, posesión o goce de parcelas, bien sea entre núcleos, con autoridades administrativas agrarias, con particulares o bien entre miembros o vecindados en el poblado del núcleo agrario.
- Sobresalen por su amplitud los previstos en las fracciones II, IV, VIII, XI y XIV, los cuales se refieren:
- A la restitución de tierras, bosques y aguas, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, **fuera de juicio**, o contra **actos de particulares**.
- Nulidad contra **resoluciones dictadas por las autoridades agrarias** que alteren, modifiquen o extingan en derecho o determinen la existencia de una obligación.
- Nulidad de **actos o contratos** que **contravengan las leyes agrarias**.
- Por controversias derivadas de **contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales**.

- De los demás **asuntos** que **determinen las leyes**.

Respecto a estas cuestiones, sin duda la doctrina y los precedentes y jurisprudencia del Poder Judicial han ido estableciendo criterios en relación a lo que **se entiende por** "actos fuera de juicio", "resoluciones dictadas por autoridades agrarias", "actos o contratos que contravengan las leyes agrarias", "leyes agrarias", "contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales", y que están abriendo **nuevos horizontes para la ampliación de la competencia de la jurisdicción agraria especializada**. Sin embargo, a reserva de volver a este punto mas adelante, solo cabe decir que en todo caso será el quehacer legislativo y el desarrollo jurisprudencial el que en el devenir permita ir precisando y ampliando el contenido y alcances en la función de impartición de justicia de los tribunales agrarios.

V.2.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CONEXA A LA AGRARIA, EN MATERIA ECOLÓGICA, FORESTAL Y DE AGUAS

Decía Gustavo Radbrich que "no se colocó la última piedra del Estado de Derecho hasta que se implantó **la justicia administrativa**". En efecto, ésta debemos entenderla como un sistema que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los gobernados frente a la administración.

El jurista Andres Serra Rojas, en su obra "Derecho Administrativo" (p.p. 598-601) nos dice que la doctrina y la legislación administrativa vienen reconociendo diversos medios de protección jurídica de los derechos privados, cuando son afectados por la acción gubernamental. Así, el recurso administrativo es un

medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad administrativa que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. Dichos recursos son de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales.

Estas consideraciones son para resaltar cómo en materias conexas y directamente vinculadas a la realización de principios y objetivos constitucionales trascendentes, por un lado, la justicia agraria ha dado un paso fundamental al cambiar un sistema de justicia administrativa basado en un sistema de recursos administrativos, a un sistema jurisdiccional de tribunales especializados, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

En cambio, las materias forestal, de aguas y ecológica, continúan en el sistema tradicional y que como lo ha expresado el maestro Héctor Fix Zamudio, ha producido se erosione de manera paulatina el llamado **principio de definitividad** que impera respecto a los actos y resoluciones administrativas, cuando los mismos se impugnan ante los tribunales administrativos y posteriormente ante los tribunales federales, mediante el juicio de amparo, con lo que se está llegando al **principio opuesto** o sea el

de la opción de los propios recursos, precisamente por su ineficacia real.

V.2.1.- LEY FORESTAL

En este ordenamiento se **faculta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural** para ejercer entre otras **atribuciones**:

- Autorizar aprovechamientos forestales, y vedas.
- Autorizar cambios de uso del suelo.
- Supervisar labores de conservación y protección y de cumplimiento de las normas.
- Realizar visitas de inspección y auditorías, y sancionar las infracciones.
- Todo ello, en el ámbito de terrenos forestales y de aquellos con aptitud preferentemente forestal (no los de áreas urbanas).

Como consecuencia de las visitas de Inspección y Auditorías, puede aplicar **sanciones y sanciones**, a saber: multas, suspensión total o parcial de la autorización, revocación de ésta, y clausura de centros de almacenamiento y transformación:

En contra de éstas **procede el Recurso de Revocación**: por multa, la negativa, suspensión o revocación de autorización, o de cualquier resolución o acto derivado de la aplicación de la ley o su reglamento.

Dicho recurso se interpone ante la autoridad emisora del acto, quien remite al Subsecretario competente para que resuelva el mismo.

Por otro lado, es pertinente señalar que en materia forestal, se **celebran contratos** que por su naturaleza influyen en los aspectos de aprovechamiento, conservación, restauración y actividad productiva forestal, a saber: contrato para transporte y almacenamiento de materias primas forestales; para la realización de servicios técnicos profesionales; para la ejecución de trabajos de prevención, combate y control de incendios forestales, y para sanidad forestal, entre otros.

Dado que la materia y naturaleza de los actos y resoluciones de la autoridad forestal, así como las implicaciones y efectos de los contratos en bienes y recursos forestales, impactan en muchos de los casos los derechos de propiedad o posesión, la actividad productiva de éstos, que es de interés público, y la tutela de estos recursos naturales y otros de naturaleza rural agraria, sería conveniente integrar a la competencia de los tribunales agrarios, el conocimiento de las controversias que se susciten entre los propietarios o poseedores rurales y la autoridad administrativa forestal o bien con otros particulares.

V.2.2.- LEY DE AGUAS NACIONALES

La cuestión administrativa en cuanto al uso, explotación o aprovechamiento de aguas se encuentra a cargo de la Comisión Nacional del Agua, como órgano administrativo desconcentrado de la SAGAR, cuyo objeto principal es el de regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales (superficiales o del subsuelo así como de bienes nacionales inherentes) distribución y control, preservación de su cantidad y calidad y el de lograr el desarrollo integral sustentable.

La Comisión, de acuerdo a las atribuciones y facultades que le concede la ley reglamentaria, emite actos que pueden incidir en derechos de los sujetos agrarios, en sus tres modalidades, ejidos, comunidades o sus integrantes y pequeños propietarios, atendiendo el destino de los terrenos o predios de su propiedad, es decir, a su uso o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal, afectando su interés jurídico.

Los actos en comento se pueden ver reflejados en el otorgamiento o denegación de **concesiones, asignaciones o permisos**, en la transmisión de éstos, **suspensión, terminación o revocación**.

Esos actos, de acuerdo a la ley de la materia pueden ser **impugnados mediante un recurso de revisión**, que tramita, substancia (recepción y desahogo de pruebas atendiendo la garantía de audiencia) y resuelve administrativamente la propia Comisión Nacional del Agua, aplicando en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La ley de la materia también prevé la interposición de reclamaciones por negativa, rectificación, modificación y cancelación de inscripciones, las que se resolverán conforme al procedimiento de conciliación y arbitraje o en su defecto, se demandaría ante los tribunales competentes, sin decir cuales.

Al respecto la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su fracción II del artículo 18 establece como competencia de los tribunales agrarios conocer de la **restitución de aguas a los núcleos de población o a sus integrantes** contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales fuera de juicio o contra actos de particulares; a su vez la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria dispone en sus **artículos 52 a 55 que el uso o aprovechamiento de las aguas**

ejidales (o comunales de acuerdo al artículo 107 de la misma ley) **corresponden a los propios ejidos y a los ejidatarios** según se trate de tierras comunes o parceladas; que la distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad en la materia; que los núcleos de población ejidal beneficiados con aguas correspondientes a distrito de riego u otros sistemas de abastecimiento están obligados a cubrir las tarifas aplicables y; que los agujeros comprendidos dentro de las tierras ejidales siempre que no hayan sido legalmente asignados individualmente serán de uso común y su aprovechamiento se hará conforme lo disponga el reglamento interno del ejido o, en su defecto, de acuerdo con la costumbre de cada ejido, siempre y cuando no se contravenga la ley y normatividad de la materia.

En cuanto al aspecto adjetivo **la Ley Agraria** dispone en su **artículo 163** que **son juicios agrarios** los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley.

En ese tenor, si bien es cierto que el uso explotación o aprovechamiento de aguas se encuentra regulado por la ley reglamentaria respectiva la que es interpretada y aplicada por un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, quien emite actos de autoridad administrativa que pueden afectar el interés colectivo de los sujetos agrarios, es pertinente que dichos actos y controversias sean resueltas jurisdiccionalmente por los tribunales agrarios, con independencia de las facultades en los medios de impugnación que refiere la propia ley, los que continuarán vigentes, en los casos en que no incidan sobre predios rústicos dedicados a la explotación o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal, por

lo que la tramitación, substanciación y resolución debe ser a cargo de un tribunal jurisdiccional especializado.

V.2.3.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Este ordenamiento confiere a la SEMARNAP para que directamente o por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, siempre y cuando no corresponda a otra dependencia del Ejecutivo Federal, las atribuciones para otorgar permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que de acuerdo con la normatividad aplicable, establecerán, además condiciones en:

- La ejecución de obras o actividades, y que conforme a los **dictámenes de impacto ambiental**, puedan afectar aprovechamientos forestales en selvas tropicales, cambios de uso de suelo en áreas forestales, actividades agropecuarias que puedan dañar a los ecosistemas, y en áreas naturales protegidas.
- Las Áreas Naturales Protegidas, en las que deberán observarse lo señalado en las Declaratorias y en los Programas de manejo y ordenamiento, independientemente del régimen de propiedad de los bienes, y en los que no podrán establecerse nuevos centros de población, las actividades productivas deberán ser compatibles con el aprovechamiento sustentable, deberá atenderse el derecho de preferencia de núcleos agrarios y pueblos indígenas para obtener permisos para obras y actividades en ellos, y aún concederles la administración de esas áreas.

muy amplia, para comprender no solo la materia agraria, sino también todo lo relativo a la protección de recursos naturales”.

En este contexto, el destacado jurista Enrique Ulate Chacón, en su obra “Tratado de Derecho Procesal Agrario”, explica el proceso de evolución en América Latina, hacia la ampliación de la competencia en asuntos ambientales vinculado con lo agrario. En este marco, el autor nos refiere **tres Etapas**:

La primera, en la que ubica a Argentina, Colombia, México, Bolivia, Ecuador y Chile, en la que no hay claridad institucional, en cuanto al tipo de órganos, procesos, principios, ni una definición clara de la competencia, ya que en la mayoría de los casos se identifica al derecho agrario con la reforma agraria.

En la Segunda Etapa, nos dice que fue marcada por tres países, Perú, Venezuela y Costa Rica, en la cual existe mayor claridad institucional, por cuanto se crean órganos especializados en materia agraria, con una competencia muy amplia, con procedimientos y principios dotados de características especiales.

Así, por ejemplo, la **Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de Venezuela**, concibe la competencia refiriéndose a la propiedad de predios rústicos, a actividades agrarias de producción, y las conexas, la tutela de los recursos naturales renovables, los conflictos derivados de contratos agrarios, así como los delitos y faltas en materia de recursos naturales.

La **Ley de Jurisdicción Agraria de Costa Rica** también parte de un criterio de competencia amplia, pues también parte de un criterio de competencia amplia, pues los tribunales agrarios, conocen de todo lo relativo a la aplicación de la legislación agraria,

y de los conflictos que se susciten en el ejercicio de actividades agrarias principales o conexas.

La Tercera Etapa Iniciada, que está en proceso, asume nuevos retos, destacándose las innovaciones y reforzamiento de los institutos agroambientales en lo siguiente:

- A). Nueva Justicia Agraria en Colombia.**- en la Ley de Jurisdicción Agraria y Ambiental de 1989, sobresalen los elementos de avance, a saber:
- Incorporación de un Sistema de interpretación propio para el derecho procesal agrario en el que lograr la plena justicia en el campo y la protección del más débil, constituyen el eje rector.
 - El establecimiento de un proceso oral puro, con características sustanciales de inmediatez, concentración e identidad física del juzgador.
 - Nuevas formas alternativas de solución de conflictos agrarios; el juez conciliador.
 - Manifestación expresa de **las medidas cautelares atípicas**, v.gr. suspensión de obras o actividades que constituyan riesgo o causen daño. Se establecen en dicho ordenamiento como obligación del juez agrario, tomar las medidas necesarias para impedir la paralización de la explotación de un predio e impedir que se causen daños y pérdidas de cosechas u otros bienes agrarios; también para lograr la efectividad de la acción popular en defensa de los recursos naturales renovables de dominio público, y para la preservación del medio ambiente rural.

- La tutela de lo ecológico vinculado con lo agrario, tiene una marcada influencia en la competencia natural de la jurisdicción agraria de Colombia, al prever que serán de su conocimiento y decisión las controversias que suscite la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos renovables de índole agraria y la preservación del ambiente rural.

B). Justicia agraria y agroambiental en costa rica.-

Este país con su Ley de Jurisdicción Agraria y Ambiental de 1988, se introduce a las grandes tendencias procesales modernas, destacando Ulate Chacón, como principales características de esta normatividad:

- Los tribunales agrarios amplían la materia de su competencia para conocer las controversias agroambientales, sobre la protección del ambiente o los recursos naturales, y todo conflicto referido a las áreas de conservación creadas para proteger o preservar la naturaleza, esto atendiendo el desarrollo jurisprudencial en ese país.
- Incorporación de la oralidad en la audiencia.
- La conciliación, como forma alternativa de solución de conflictos.
- Medidas cautelares para proteger la producción y el medio ambiente, como obligación de los jueces agrarios, y que deben ejercer de oficio o a petición de parte.

C). Nuevos elementos en el proceso agrario comparado.

Ulate Chacón destaca la tendencia a incorporar en el proceso agrario latinoamericano, nuevos principios para reforzar las características publicistas e inquisitivas del sistema procesal agrario, sobresaliendo:

- El papel de **la Jurisprudencia**, como fuente formal del derecho agrario, como norma que interpreta, integra y delimita; en ausencia de norma tiene el rango de ley. De ahí que se establezca el **sistema de libre valoración probatoria**, para que los jueces agrarios sean también **jueces de equidad**, valorando en la forma más amplia y proveyendo en su caso, para descubrir la verdad material real y así cumplir con la justicia agraria en el campo.
- **La oralidad pura**, con sus características de inmediatez, concentración e identidad física del juzgador.
- **Expansión de los amplios poderes del juez**: el poder cautelar del juez agrario, para tutelar la propiedad o posesión, la producción y los recursos naturales; el impulso de oficio al proceso, y las facultades para mejor proveer.
- **La resolución alternativa de conflictos**, mediante la conciliación, la mediación y el arbitraje.
- **Unificación del proceso y la especialización de la materia agroambiental**, en el que marca camino para la unificación procesal, el Código Procesal Modelo para Iberoamérica, redactado por los destacados procesalistas Gessi Bidart, Enrique Vesconi y Luis Torrello, y es el Código General del Proceso Uruguayo de 1988, en los que:
- Se reconoce la especialidad de lo agrario y su especial interés social, al igual que las materias de familia, menores, seguridad social y laboral.

- Se confiere al juez iniciativa probatoria al igual que a las partes, y adoptar medidas cautelares.
- El principio de la "Itinerancia del Juez Agrario".
- El principio de la universalidad del proceso.
- El principio de la trascendentalidad, o sea, no son las formas las que interesan, sino el fondo del asunto para hacer verdadera justicia.
- El principio de la extrapetitium, con la posibilidad de fallar de acuerdo a lo debatido y probado en el proceso, o la posibilidad de modificar las pretensiones en la audiencia.

V.4.- JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL ESPECIALIZADA

El derecho procesal moderno, respondiendo a las exigencias actuales de cada disciplina jurídica sustantiva, admite la posibilidad de la especialización por materias, sobre todo en aquellas de tipo social, lo que no implica el rompimiento de la unidad jurisdiccional prevista en la Constitución ni con el principio de división de poderes,

Al contrario, la especialización constituye un fortalecimiento de la administración de justicia en cuanto permite la existencia de jueces especializados en cada disciplina con una mayor sensibilidad hacia los problemas económicos y sociales.

Al respecto compartimos la opinión del procesalista Domingo Campos Rivera, al señalar que "La verdad es que hoy la jurisdicción se haya tan dividida, tan parcelada, tan especializada, en fin, que hoy no existe una jurisdicción ordinaria, sino muchas jurisdicciones especializadas".

De ahí que dentro del derecho procesal social se han ido incorporando el proceso laboral, el de familia y el proceso agrario que alcanzan su especialización y autonomía procesal.

Por ello, como hemos visto, la tendencia procesal agraria, es que sea ésta Jurisdicción especializada la que conozca y resuelva todos los conflictos agroambientales, derivados de la legislación especial agraria y sus conexos en materia ecológica, aguas y forestal, etc. (normas sustantivas), y especialmente de aquellos conflictos originados en el ejercicio de la actividad esencialmente agraria de producción y sus actividades conexas, o bien los derivados de obras o actividades que puedan afectar el equilibrio ecológico y los ecosistemas.

La función jurisdiccional en el control de legalidad de las actuaciones administrativas esta previsto a nivel Constitucional. Sin embargo, existe un debate en la doctrina y en la Jurisprudencia sobre la posibilidad de que otras jurisdicciones especializadas conozcan de la legalidad de la función administrativa; dentro de la jurisdicción agraria, debe avizorarse la posibilidad de que ésta conozca conflictos de plena jurisdicción, cuando se pretenda la nulidad de actos administrativos de carácter agrario.

Ante esto, ha tendido a prevalecer la tesis de la atracción de los procesos contencioso-administrativos de carácter agrario a favor de los tribunales agrarios especializados, fundamentalmente cuando involucran institutos propios del Derecho Agrario y Ambiental, o actos administrativos de carácter agroambiental.

Los tribunales agrarios están revestidos de la potestad jurisdiccional, es decir, tienen el poder-deber de administrar justicia en el ramo agrario, debido a que son órganos instituidos por el Estado, para la administración de justicia y la solución de

conflictos entre particulares, o entre estos y los órganos del Estado o sus instituciones.

En consecuencia, la competencia agraria es en límite a la función jurisdiccional de los tribunales agrarios; límite determinado para conocer de un conjunto específico de pretensiones de naturaleza agro-ambiental, determinados por razón de la materia y el territorio.

V.4.1.- JUSTICIA AGRO-AMBIENTAL ESPECIALIZADA EN MÉXICO

Hemos analizado y concluido que el sistema constitucional y reglamentario mexicano, acorde con los principios del pacto Federal, establece un marco competencial concurrente o de necesaria coordinación, entre la Federación, Estados y Municipios, para el ejercicio de las atribuciones que a cada uno corresponden, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, y que ello tiene como propósito garantizar una eficaz tutela de los principios y valores consustanciales al objetivo de un Desarrollo Nacional, integral, sustentable y con justicia social, y dentro de cuyo marco tienen una importancia funcional trascendente:

- .- Asegurar que la propiedad, en sus distintas formas, cuente con certeza y seguridad jurídica para los titulares y poseedores.
- .- Que ésta y en particular, la propiedad rústica, cumpla la función social productiva, lo que implica no sólo la protección de la propiedad y la posesión en sí, sino también de las actividades productivas que son de interés público y social, esto es aquellos vinculados con el derecho a la alimentación y el acceso a éstos, así como a la autosuficiencia alimentaria del país.

- La preservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del país, para garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en armonía con una explotación de los mismos, económicamente eficiente y socialmente justa.

Ahora bien, la tutela objetiva, oportuna, eficiente e imparcial de estos principios y valores tiene limitaciones en la medida en que la resolución de los conflictos está fragmentada, desarticulada y dispersa en compartimientos estancos de acuerdo a la materia: tierra, aguas, bosques y ecología.

La **conveniencia de una jurisdicción especializada** se justifica en que la evolución y complejidad de las materias vinculadas al desarrollo sustentable y la estrecha vinculación e interdependencia de los principios, valores y objetivos trascendentes tutelados, se materialicen y garanticen a través de los derechos de acceso a la justicia y del debido proceso legal, por medio de tribunales agrarios que conjunten en su estructura y competencia, el conocimiento y resolución de controversias de naturaleza agraria y agroambiental, con justicia, equidad y atendiendo no sólo los intereses individuales sino ante todo, el interés público y social de la colectividad.

COMPETENCIA ACTUAL DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.- Como hemos ya expresado, el artículo 163 de la Ley Agraria, señala "que son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley".

La ley agraria por su parte, con apego a los principios del artículo 27 constitucional, desarrolla una normatividad en relación a la propiedad, tenencia o posesión de las tierra, aguas y bosques

sobre los cuales los ejidos y comunidades ejercen derechos agrarios colectivos e individuales; sobre su régimen de organización y explotación de sus recursos y bienes; se precisa la conexidad de este ordenamiento con la legislación de asentamientos humanos, de ecología, aguas, forestal en lo referente al ejercicio del derecho de propiedad de los núcleos; y, se vincula al continente y contenido normativo, de regulación y aplicación de estos ordenamientos, la responsabilidad del Poder Ejecutivo (Administración Pública Federal) de impulsar el desarrollo integral y equitativo del sector rural, mediante el fomento de las actividades productivas, del cuidado y conservación de los recursos naturales, del aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico y mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población rural.

Dentro de este marco, a partir de la creación de los tribunales agrarios en 1992, en términos de los artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica de estos, se determina su competencia para conocer de las controversias que se les planteen, en relación con la propiedad, tenencia, posesión individual y colectiva de los núcleos, así como en relación con la organización interna o con el aprovechamiento de sus bienes y recursos

Este marco competencia, hoy aparentemente limitado, esta ampliándose a partir de la propia experiencia jurisdiccional cotidiana y de los criterios que han venido explorando los tribunales agrarios, así como con las tesis y desarrollo jurisprudencial de los órganos de control de la legalidad y constitucionalidad del Poder Judicial Federal, quienes a través de la interpretación e integración de las normas agrarias, están abriendo nuevas perspectivas para la consolidación de un universo competencial más armónico e integrado, acorde con la naturaleza de la materia agraria, como se desprende de algunos precedentes:

- .- **“Tribunal Unitario Agrario.-** es competente para conocer de las demandas presentadas por propietarios de derecho civil de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, cuando la controversia sea de naturaleza agraria”. Tesis Jurisprudencial 73/98.
- .- **“Agrario. Materia Agraria. Connotación.-** por materia agraria debe entenderse., las resoluciones que ponen fin a los conflictos suscitados con motivo de la posesión y explotación colectiva e individual de la tierra, o bien las medidas adoptadas para proteger el desarrollo de la pequeña propiedad,..”. Amparo en Revisión. T.C., 8º. Circ.
- .- **“Competencia por materia.-** se debe determinar tomando en cuenta la naturaleza de la acción y no la relación jurídica entre las partes,..” tesis Jurisprudencial del pleno de la S.C.J.N.
- .- **“Materia Agraria. Su Connotación.-** tiene carácter de materia agraria, cualquier asunto en el que se reclamen actos que afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que el artículo 27 constitucional y su legislación reglamentaria, establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos agrarios,..”. tesis Jurisprudencial, Segunda Sala.
- .- **“Competencia en Materia Agraria.-** cuando se demanda alguna acción derivada de contrato de arrendamiento sobre tierras ejidales, corresponde conocer al Tribunal Unitario Agrario”. tesis Jurisprudencial del Pleno.- Góngora P.

Cabe señalar que con motivo de la **competencia transitoria** que se confirió al **Tribunal Superior Agrario**, para emitir sentencia en asuntos de dotación que se encontraban en trámite a 1992, en un importante número de casos en que aparentemente existía causal de afectación por in explotación o por ser propiedad de entidades públicas, en términos del art. 204 de la Ley, al tratarse de bienes

ubicados dentro de zonas declaradas reservas de la biosfera, zonas de protección forestal y de la fauna, zona de amortiguamiento de parques nacionales, previo dictamen u opinión de la Dependencia oficial competente, el Tribunal Superior negó la procedencia de la dotación, y en los casos en que se solicitó el amparo éste les fue negado a los quejosos solicitantes de tierra.

Sin duda, es preciso reconocer que por razones históricas y de las prioridades de la Reforma Agraria mexicana, ésta se caracterizó por un énfasis en el ejercicio de una competencia dual: administrativa-jurisdiccional, en la acción de redistribución de la propiedad territorial y en la resolución de los conflictos de propiedad, tenencia, posesión y en general, respecto a los derechos colectivos e individuales de los núcleos. Sin embargo, consideramos que la casuística tan amplia de la que hoy conocen los tribunales agrarios, en acciones de la naturaleza antes indicada, en las que no obstante que se controvierten conflictos de límites, restituciones, nulidades de actos de diversa naturaleza o sobre contratos de arrendamiento o de mediería, subyacen en muchos de los casos situaciones vinculadas con:

- .- El otorgamiento o suspensión de aprovechamientos forestales.
- .- Restricciones a volúmenes de aguas otorgadas y que comprometen el ciclo agrícola.
- .- Cambios de usos del suelo o el aprovechamiento de recursos en forma incompatible con su vocación de usos.
- .- Restituciones en zonas o áreas con vocación de suelo urbano en las que de hecho ya cambió su destino y usos.

Situación todas ellas, entre otras, en las que será preciso profundizar en los criterios de interpretación integrativa de las normas agrarias, a fin de tutelar la propiedad y la posesión sí, pero también la actividad productiva per-se y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables.

Sin duda, mucho de este avance residirá en el desarrollo jurisprudencial de nuestros órganos de control constitucional y, en todo caso, de reformas legislativas que precisen con toda claridad, la extensión competencial en materia agro-ambiental de la jurisdicción agraria, así como de la reconfiguración de los institutos propios del nuevo derecho agrario y ambiental que tengan un mínimo común denominador de agrariedad, tales como propiedad agraria, empresa agraria, contrato agrario, prelación agraria, actividad productiva agraria y así sucesivamente.

La evolución del derecho agro ambiental en los aspectos doctrinales, positivos, y jurisprudencias sin duda es ya y será en los próximos años; en cambio podemos afirmar que en el ámbito del proceso social agrario mexicano contamos ya con una base institucional -los tribunales agrarios- y un marco procesal moderno, cuyos principios son perfectibles y habrá que desarrollar, pero que sin duda están insertos dentro de las tendencias contemporáneas de publicización y democratizadoras del derecho procesal.

En efecto, el **Principio Inquisitivo y de amplios poderes** al magistrado o juez agrario, está incorporado en el proceso agrario mexicano, y que consiste en la obligación de éste, de impulsar el proceso, dirigirlo en todas sus etapas, interrogar libremente a las partes, traer prueba al proceso en aras de la verdad real, valorar libremente el resultado de la prueba, todo lo cual se orienta a superar la facultad dispositiva de las partes, para entregarle al juzgador agrario el poder de dirección y control sobre el proceso. En este sistema inquisitivo procesal agrario sobresalen los principios siguientes:

- A). **El de la Oralidad.**- en el que si bien puede utilizarse la forma escrita, tiende a haber un predominio del discurso hablado en las gestiones, pretensiones o

alegatos ante el juzgado, lo que permite y se vincula con la inmediatez, la concentración del procedimiento, la identidad física del juzgador y la publicidad del proceso.

B). Facultades del Juez y Poder de Saneamiento.- que otorga un poder-deber de control y dirección al magistrado sobre el proceso; aparte del impulso procesal de oficio, están todas aquellas medidas que le permiten sanear el proceso para que sea válido y eficaz, tales como:

- Ordenar la conexión de la demanda defectuosa, de la contestación o de la reconvención.
- Otorgar plazo para corregir defectuosa representación o falta de capacidad.
- Evacuar las pruebas necesarias y pronunciarse sobre las defensas previas en su caso.
- Actuar en días y horas inhábiles.
- Decretar las medidas cautelares necesarias, para garantizar los resultados del proceso y la eficacia del fallo.
- Citar, antes de la audiencia o posteriormente en su caso, a las personas físicas o jurídicas vinculadas con el asunto que se discute, para que se presenten a hacer valer sus derechos.

Pero estos poderes no son ilimitados o arbitrarios, deben ser ejercidos con sabiduría y equilibrio procesal, garantizando en todo momento los derechos de las partes al debido proceso, y evitando nulidades o indefensión.

C). Libre Administración de la Prueba y Verdad Real. que la doctrina identifica con el principio de verdad histórica material, y que faculta al juez para admitir

pruebas pertinentes al caso y ordenar cualquier otra para mejor resolver, prevenir la presentación o citación de testigos, así como cualquier otro hecho de importancia para averiguar la verdad real y resolver en conciencia y a verdad sabida.

En esto, debe actuar con parámetros de legalidad, garantizando el debido proceso.

- D). Libre Valoración Probatoria.-** nuestro legislador estableció el sistema de libre apreciación judicial de la prueba, otorgándole una amplia iniciativa al juzgador, pero no arbitraria ni en mera conciencia, sino para asegurar la posibilidad a éste de fundamentar sus sentencias en principios de derecho y equidad, y entendiendo que esta libre apreciación debe ir razonada, y debe basarse en la lógica, la experiencia y la sana crítica. (*ultra petita partium*).
- E). Lealtad y Probidad.-** La lealtad y la buena fe procesal son principios fundamentales que deben respetar las partes, los abogados litigantes y el mismo juzgador y que deben observar en: el ofrecimiento oportuno de pruebas, evitar las estrategias dilatorias en el proceso, la deslealtad, el abandono, la rebeldía y la mala fe, que son enemigos de una administración de justicia pronta, honesta, completa e imparcial.
- F). Gratuidad.-** el tratamiento social que rige el proceso agrario para lograr un equilibrio entre las partes procesales y sobre todo de la parte más débil se sustenta en la filosofía social de que no hay mayor injusticia que la de tratar a los iguales como desiguales, y a los desiguales como iguales. De ahí que atento al principio constitucional que garantiza el acceso a la justicia, y siendo el proceso agrario, un

proceso social con sólidos fundamentos económicos y sociales, debe asegurar a los campesinos de escasos recursos económicos, sus aspiraciones de justicia social en el campo. Por ello se prevé en nuestra legislación:

- La defensa técnica gratuita, como garantía del justiciable de debida defensa y debido proceso.
- La proscripción de la obligación del pago de gastos y costas judiciales, y

G). Itinerancia o desplazamiento del tribunal.- que propicia que el magistrado no sea juez de escritorio, sino que salgan de su sede a realizar actuaciones, evacuar pruebas, tener contacto directo con el medio en el que se origina la controversia y, al propio tiempo es un medio de favorecer: el acceso a la justicia, la gratuidad de ésta, la rapidez en el despacho la acentuada inmediación, concentración e identificación del magistrado que conoce y debe resolver. Este es ya, un elemento importante en la Nueva Cultura de la justicia agraria que se está forjando en nuestro país.

H). Facultades de Fallar extra y ultrapetita.- que consiste en que el magistrado está facultado para resolver más allá de lo pedido por las partes, en base a lo debatido y probado en el proceso; con ello se busca la nivelación social del proceso, por desigualdades culturales y económicas de las partes. Si los hechos están relacionados con la litis, están controvertidos y suficientemente probados, el juez, puede reconocer derechos más allá de lo pedido o por fuera de lo

pedido, sin que una demanda mal formulada o interpuesta sea un obstáculo para un fallo equitativo.

Si bien es cierto, la suplencia de la deficiencia de la demanda, es limitada en nuestro proceso agrario actual, sería deseable ampliar este principio aplicado con toda esa amplitud como facultad-obligación de los jueces de Distrito en el amparo agrario indirecto, que se hacía extensivo a la recepción o proveer para mejor probar, y que hoy no es posible su aplicación, en esta vía, en el amparo directo por la naturaleza y características de éste.

En suma, consideramos que en la hora actual, el cambio en la concepción agraria del país no sólo requiere quien finiquite lo viejo, sino también quien encauce lo nuevo, pues además que quedan diversas cuestiones pendientes de resolver respecto al pasado, hay también algunas asignaturas que corresponden al presente y aún no han sido abordadas y otras más, enfocadas al futuro que se deben prever. Esta coyuntura presenta una oportunidad inmejorable para instrumentar, por la vía agraria, estrategias concretas de desarrollo sustentable y de una justicia agro-ambiental especializada que tutele con eficacia, oportunidad y con justicia-equidad, los valores económicos, sociales y culturales consagrados en nuestra Ley Fundamental.

AMPARO EN MATERIA AGRARIA

LIC. CARMEN LAURA LÓPEZ ALMARAZ*

El Amparo como derecho instrumental es el medio de proteger los derechos fundamentales de la persona, como: la libertad, la vida y la propiedad, mediante la reparación del derecho violado, este sistema de control por el órgano jurisdiccional federal evita los excesos de poder y encausa a las autoridades dentro de rutas legales, más aún, su objeto será que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación que se reclama en el Amparo y que se restituya al quejoso en el goce de la garantía violada.

Ahora bien, siendo el Juicio de Amparo el medio de defensa que tiene todo ciudadano cuando se viola alguna de sus garantías ya sea individuales o sociales, el Amparo en Materia Agraria será el que se encargue de proteger en estricto sentido a los núcleos de población ejidales o comunales, a los comuneros o ejidatarios en particular.

En ese sentido habrá que hacer una distinción entre el **Amparo Agrario**, refiriéndose a los amparos promovidos por núcleos de población, ejidal o comunal, por ejidatarios o comuneros respectivamente, y el **amparo de estricto derecho**, promovido por

* Magistrada Supernumeraria del Tribunal Superior Agrario.

los particulares afectados, colonos, posesionarios y titulares de terrenos nacionales, porque si bien es cierto que la afectación a la propiedad particular se realiza en virtud del **interés social** que reviste el beneficiar a los grupos campesinos, también lo es que si una auténtica pequeña propiedad reconocida por nuestra Carta Magna, cuya explotación reviste de igual manera un interés social, se ve afectada con relación a su propietario, respecto de sus garantías constitucionales, el mismo tiene la posibilidad de reclamar esas violaciones mediante el Juicio de Amparo y está legitimado para, hacerlo jurídicamente, pero esto no puede considerarse como "Amparo Agrario", sino al que promuevan sólo los núcleos de población o los ejidatarios o comuneros en particular.

Tomando en cuenta que el tema es muy amplio, únicamente nos concretaremos a exponer los puntos más relevantes que en la práctica hemos tratado, aclarando que la exposición no agota todo lo que implica el Amparo en Materia Agraria.

Lo primero que vale la pena mencionar es cómo aparece la institución del amparo en la materia agraria y posteriormente como nace el llamado "Amparo Agrario".

ANTECEDENTES

JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS POR PROPIETARIOS O POSEEDORES DE DERECHO CIVIL

La finalidad fundamental de la Reforma Agraria, que se logró a través de la Revolución de 1917, consistió en la liquidación de los latifundios para dotar con esas tierras a los pueblos que las

necesitaran para su desarrollo socioeconómico; y que las estaban solicitando. Y en la restitución de sus tierras a aquéllos pueblos que fueron despojados injustamente de ellas, es decir, el **acto de autoridad** afectó el patrimonio de particulares y esto tiene que ver muy directamente con el **amparo**.

1. Ahora bien, durante esa primera etapa que transcurre de *1917 a 1932*. **No se estableció ninguna cortapisa adicional en cuanto a la procedencia del amparo promovido por los propietarios de Derecho civil o poseedores** que habían resultado afectados con motivo de estas dotaciones o restituciones de tierras a favor de los núcleos de población. Las causas de improcedencia que afectaban a estos juicios son las mismas que se establecían en la Ley de Amparo para todos los casos.

Durante esta etapa, al parecer las autoridades administrativas (agrarias) en forma reiterada no entendieron la necesidad de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, tal como lo exige el artículo 14 constitucional y en consecuencia muchos amparos tuvieron que concederse por este tipo de violaciones formales en que ha incurrido la autoridad al substanciarse un procedimiento; esta falla dio lugar a que restara eficacia a la Reforma Agraria, lo cual llegó a paralizar la acción del gobierno, consistente en la liquidación de los latifundios y en la restitución y reparto de tierras y ello fue muy grave, pues la mayoría de las resoluciones, adolecían de algún vicio de inconstitucionalidad.

2. No obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fue la culpable de la concesión de amparos frente a violaciones de garantías individuales se estimó más fácil, en 1932, **privar a los particulares** e incluso a los campesinos del derecho de defensa, antes de que la autoridad administrativa corrigiera o pudiera corregir un procedimiento y así se introdujo una reforma a la Ley del 6 de enero de 1915, a través de la cual se *prohibió el juicio de amparo en contra de afectaciones agrarias*, 'Ley que fue elevada a rango Constitucional en 1917, al aprobarse el artículo 27 Constitucional. En consecuencia, tuvo que modificarse la constitución, *proscribiendo* el juicio de amparo, contra las resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras o aguas y no sólo esto, sino que se llegó al extremo de *invalidar las ejecutorias de la Suprema Corte* que hubieran concedido el amparo a los propietarios afectados y que estuvieran pendientes de ejecución, respetando las que ya se hubieran ejecutado. (Especial y retroactiva)

Es a partir de 1934 cuando el propio artículo 27 Constitucional prohíbe el juicio de amparo en contra de las resoluciones dotatorias-restitutorias de tierras y aguas.

Lo anterior produjo como efecto que se realizaran afectaciones ilegales a verdaderos pequeños propietarios, no obstante que desde un principio quedó establecido el concepto de pequeña propiedad y se dijo que ésta no puede ser afectada para fines agrarios y que la autoridad que lo haga será responsable penalmente.

En esta época el Presidente Lázaro Cárdenas creó dentro del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la **Oficina de Quejas** que hacía las veces de órgano de control de la legalidad de las propias resoluciones presidenciales, aunque esto era totalmente contrario a derecho, porque de acuerdo con las Leyes Agrarias, las resoluciones del Presidente de la República, que es la máxima autoridad agraria, son inmodificables, no obstante lo cual esta oficina, en muchos asuntos, declaró que las Resoluciones del Presidente de la República no eran ejecutables, en virtud de que estaban afectando pequeñas propiedades. (Esto puede considerarse como un remedio práctico a través del cual el Gobierno Mexicano estaba reconociendo la ilegalidad de algunos de los actos realizados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

3. En 1947 el Presidente Miguel Alemán promovió otra reforma al artículo 27 Constitucional, a través de la cual en términos generales se mantiene la prescripción del juicio de amparo para los **propietarios o poseedores** de Derecho civil que hubieran resultado afectados por resoluciones agrarias, pero se establece una excepción a favor de aquellos propietarios a quienes se les **hubiera expedido o en lo futuro se les expidiera certificado de inafectabilidad**, y esta excepción permitió que en muchos casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera corregir injusticias cometidas durante el trámite de estos procedimientos agrarios.

Este concepto de certificado de inafectabilidad es recogido por el legislador de una realidad fáctica, por ello fue necesario que ante la expresión literal de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciará la primera tesis de jurisprudencia en relación con este tema.

Aclarándose que para efectos de la procedencia de amparo, el certificado debe estar expedido por autoridad y exhibirse junto con la demanda de garantías.

Como la Constitución no definió el concepto de "certificado de inafectabilidad" y tampoco el Código Agrario, ni la Ley Federal de Reforma Agraria, simplemente se hablaba de propietarios y certificados de inafectabilidad, la Suprema Corte entendió que certificado de inafectabilidad es cualquier reconocimiento, por parte de la autoridad agraria competente, de que un predio determinado efectivamente constituye una pequeña propiedad, es decir, una declaratoria de inafectabilidad, y además se amplió el beneficio a otras situaciones equiparable como a la de aquéllos propietarios que sin tener certificado de inafectabilidad, ni declaración de la autoridad, hubieran reunido ciertos requisitos, así se reconocen como "poseedores calificados", respecto de lo cual el Código Agrario estableció en el artículo 66: "quien fuera poseedor de un predio desde cuando menos cinco años antes de la fecha de publicación de la solicitud de tierras o del acuerdo que inicie de oficio el procedimiento agrario, de manera pacífica, pública, continua, de buena fe y a título de dueño; que estuviera en explotación y que no excediera los límites de la

pequeña propiedad, tendrá los mismos derechos que un propietario inafectable." en consecuencia, si la característica singular del propietario inafectable es la de que podía promover el juicio de amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte llegó a establecer jurisprudencia en el sentido de que los poseedores que satisficieran todos esos requisitos también estaban legitimados para promover el juicio de garantías.

4. A partir de la reforma Constitucional de 6 de enero de 1992, nuevamente se permite la promoción del amparo por los afectados, sin más restricción que las que establece la Ley de Amparo, sin embargo, con la culminación del reparto agrario, en un futuro próximo ya no habrá necesidad de promover este tipo de amparos.

JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS POR NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL Y COMUNAL O POR EJIDATARIOS Y COMUNEROS

La escasa participación de los campesinos en los amparos en que normalmente eran emplazados como terceros perjudicados, y sobre todo las deficiencias en las demandas por ellos presentadas, trajeron como consecuencia que el amparo en vez de producirles un beneficio, consolidara en muchas ocasiones injusticias sin posibilidad de reparación cuando el amparo les era negado o sobreseído. Tomando en consideración lo anterior se instituyó en 1962 el "Amparo en materia Agraria", entendido éste como un verdadero instrumento protector de la garantía social agraria que consagra el artículo 27, con la propuesta de adicionar el texto constitucional y su Ley reglamentaria, en el sentido de imponer a los jueces la obligación de suplir la queja deficiente, (esto da la

posibilidad de modificar oficiosamente *la litis*) prohibir el desistimiento de la demanda de los núcleos de población, así como la declaración de caducidad de la instancia y el sobreseimiento por inactividad procesal. Con posterioridad, en 1963, se adicionan 20 artículos y crean dos más, estructurando con ello un nuevo procedimiento accesible a la clase campesina, constituyéndose una eficaz defensa de la garantía social agraria y, finalmente, en 1976, se crea el Libro Segundo de la Ley de Amparo denominado "del amparo en materia agraria" que además integra criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se resaltan notas distintivas tales como: simplificación en la forma de acreditar la personalidad; prohibición de desconocer la personalidad de los miembros de un comisariado, cuando se haya vencido el término para el que fueron electos, sin que se hubiera realizado nueva elección; facultad de continuar el trámite de un amparo promovido por un campesino, por aquél que tenga derecho de heredero; derecho de reclamar en cualquier tiempo actos que afecten a núcleos ejidales o comunales; obligación de recabar de oficio pruebas; derecho de hacer valer la queja en cualquier tiempo, la representación sustituta entre otras.

Con todos estos elementos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido el amparo agrario en los siguientes términos: "Por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II el artículo 107 constitucional", adicionándose también a los aspirantes a ejidatarios o comuneros (comentario de la trascendencia de estas características).

REFORMA CONSTITUCIONAL

Las características del amparo agrario, estaban encaminadas al través del amparo indirecto, y con motivo de la reforma al artículo 27 constitucional, tendrán que aplicarse, en lo que no se oponga, en amparo directo, toda vez que la Ley Agraria reglamentaria de dicha norma constitucional, prevé expresamente su procedencia, amén de que por propia disposición de los artículos 103 y 107 constitucionales, tratándose de sentencias dictadas por Tribunales Agrarios, procederá el juicio de amparo directo.

En efecto, con la creación de los Tribunales Agrarios, muchos de los procedimientos que se ventilaban en la Secretaría de la Reforma Agraria, impugnables por la vía del amparo indirecto, son ahora resueltos por ellos al través de sus sentencias, así como todas las controversias derivadas de la aplicación de la normatividad agraria se dirimen en la instancia de los mismos, de manera tal que ahora el amparo directo, procede contra estas sentencias que se dictan en materia agraria, sin que deje de ejercerse el amparo indirecto contra aquéllos actos de la autoridad administrativa, sin embargo, la Ley de Amparo aún no se ha reformado para hacer congruentes muchos de sus principios, con la nueva normatividad agraria y un ejemplo de ello es lo que se refiere a los **titulares de la acción de amparo** en materia agraria que son: ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros y aspirantes a ejidatarios exclusivamente, frente a los **sujetos de Derecho agrario** cuyos derechos protege la Ley Agraria, que son además de los referidos los pequeños propietarios, posesionarios, vecindados, jornaleros, sucesores de ejidatarios y comuneros.

Elementos importantes a considerar:

☰ **Titulares de la Acción de Amparo:**



- Personas Colectivas:

Ejidos, comunidades, núcleos de población que guardan el estado comunal, núcleos de población solicitantes de tierras.



- Personas físicas:

Ejidatarios, comuneros, aspirantes a ejidatarios y comuneros.

☰ **Bienes Jurídicos tutelados por el Amparo en Materia Agraria:**

- Propiedad, posesión y disfrute de tierras, aguas, pastos y montes.
- Otros derechos agrarios.
- Pretensión de derechos que hayan demandado ante las autoridades los aspirantes a ejidatarios o comuneros.

☰ Legitimación procesal activa

→ - Ejidos y comunidades de derecho:
Comisariados ejidales y de bienes comunales (tres integrantes).
Representación sustituta.

→ -.Comunidades de hecho:
Todos o la mayoría de sus integrantes.

- Solicitantes de tierras: → Comités particulares ejecutivos.

Finalmente es importante resaltar cómo al través del juicio de amparo se han interpretado las nuevas disposiciones agrarias y en ocasiones se ha logrado desentrañar su verdadero sentido y alcances, tanto por los Tribunales Colegiados de Circuito, como por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han realizado una profunda labor jurisprudencial que determina la correcta aplicación de las mismas y esclarece situaciones jurídicas que inicialmente aparecían confusas o como lagunas de la Ley.

Lo anterior ha traído como consecuencia la correcta aplicación de la Ley y una interpretación más amplia que permite en el caso de los Tribunales Agrarios, resolver controversias agrarias ancestrales, incluso al través de la conciliación, y no sólo eso, sino ampliar su competencia a fin de resolver conflictos derivados de cuestiones ambientales, ecológicas, de desarrollo sustentable que resultaban irresolubles por no existir la instancia que resolviera o sancionara la violación o transgresión de la normatividad relativa, y que sin embargo, el artículo 27 constitucional tiene previsto en lo relativo a Recursos Naturales.

II

HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO: ÉPOCA COLONIAL

DR. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN.*

1. PROLEGÓMENO

Políticamente los pueblos asentados en los diferentes territorios, que hoy constituyen a los Estados que conforman casi enteramente a la comunidad de naciones, tuvieron un origen psicológico primitivo: el deseo e inclinación de los primeros hombres que poblaron la tierra, de apropiarse alguna heredad que les permitiera sentirse poseedores y vivir con cierta seguridad. Aparecieron en la faz de nuestro planeta los primeros propietarios de predios, en tanto ello se tradujo en colmar el imperativo silvestre de considerar algo como propio; tal aspiración respondió desde siempre a un instinto natural, a una necesidad vital que sólo puede satisfacerse -en los hombres aislados o asociados en Estados- detentando tierra o un territorio que después se legitimó jurídicamente, el cual hoy inclusive es constitutivo no únicamente del concepto de propiedad, sino que

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del 8° Distrito. Profesor de Derecho Procesal Agrario en la Maestría del Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM

corresponde a uno de los elementos inescusables del Estado Moderno.

Se piensa que el disfrute de la propiedad de la tierra en sus inicios era comunal; vinculados al grupo y, dentro de éste, a la familia, en sus orígenes los hombres usufructuaban la heredad de manera colectiva sin tener en esos albores una concepción de propiedad individual. Según Hedemann¹: "Hubo un tiempo en que los seres humanos estaban todavía tan ligados por los *vínculos familiares* que el individuo no tenía entidad separada. En tales tiempos primitivos, la propiedad y las otras posiciones jurídico-reales que entonces se conocieron, como ciertos derechos de disfrute o ciertas facultades de tipo pignoraticio, no se atribuían por cabezas a los individuos, sino de modo indiviso a la familia o a otras comunidades superiores". Posterior a estas etapas, el hombre en sí mismo va adquiriendo conciencia de su individualidad que le conduce, finalmente, a llegar a tener una entidad autónoma, aun dentro del grupo; es aquí donde también, de acuerdo con Hedemann², surge la idea de la propiedad particular.

De esta manera, casi desde siempre los hombres han tenido en forma natural el instinto de apropiación, de experimentar, primero, la sensación de exclusividad sobre las cosas que le

¹HEDEMANN, J. W., *Derechos Reales*, Trad. de José Luis Diez Pastor, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955, v., II, p. 16.

²*Ibidem*, p. 17: "Poco a poco, las necesidades tienden a diferenciarse y los seres humanos individuales se apartan unos de otros. La diferencia entre los dos sexos se hace notar con más fuerza. Ciertos objetos del patrimonio son apropiados para las mujeres, otros parecen reservados a los hombres. Un poco más y se llega a una *atribución* a los distintos individuos de aquello que antes quedaba confundido en el seno de la comunidad."

rodeaban, aún en el matriarcado como apunta Engels³, (cabernas, cuevas, chosas, predios, utencilios y hasta la hembra, la pareja cuando apareció el patriarcado⁴ y, aún después, como se desprende del amplio poder de la *manus* sobre la esposa⁵, la *patria potestas* sobre los hijos y la *alieni juris* acerca de esclavos en Derecho Romano, hasta llegar en éste a la idea de la *propiedad quiritaria*, que según Foignet⁶ se llamaba así "para hacer resaltar que estaba sancionada por el Derecho Civil romano y para oponerla a las otras formas menos perfectas de propiedad: propiedad de los peregrinos, propiedad provincial y propiedad bonitaria o pretoriana"⁷, etcétera, que factiblemente podía tener para sí, gozar y conservar.

³ENGELS, Federico. *Origen de la familia, de la propiedad y el Estado*, ed., Época, México, 1979, p. 65.

⁴*Ibidem*, p. 67: "La abolición del derecho materno fue la gran derrota del sexo femenino. El hombre llevó también el timón en la casa; la mujer fue envilecida, domeñada, trocóse en esclava de su placer y en simple instrumento de reproducción. Esta degradada condición de la mujer, tal como se manifestó sobre todo entre los griegos de los tiempos heróicos, y más aún en los tiempos clásicos, ha sido gradualmente retocada y disimulada, en ciertos sitios hasta revestida de formas más suaves; pero de ningún modo se ha suprimido. El primer efecto del poder exclusivo de los hombres, desde el punto y la hora en que se fundó, se encuentra en la forma intermedia de la familia patriarcal que surgió en ese momento".

⁵PEÑA GUZMAN, Luis Alberto y ARGÜELLO Luis Rodolfo, *Derecho Romano*, 2a., edición, ed., Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1966, t.I., p. 399: "En Roma la mujer nunca tuvo la misma condición jurídica que el hombre, pues desde antiguo se encontró en una situación de dependencia hacia otra persona que de una u otra forma ejercía sobre ella un poder o potestad. Así, siendo *alieni juris* estaba sometida a la patria potestad que detentaba el *paterfamilias* y siendo *sui juris* a tutela perpetua, no mejorando el matrimonio su condición, pues de haberse efectuado *cum manu* caía bajo el poder marital."

⁶*Ibidem*, p. 93.

⁷*Ibidem*, p. 94. "HISTORIA DE LA PROPIEDAD.- No siempre se reconoció la propiedad individual entre los romanos. La propiedad presentó las mismas faces en ese pueblo que en los demás pueblos. Primeramente propiedad colectiva de la tribu; después una propiedad colectiva con distribuciones

Pasado el tiempo, tal sentimiento atávico evolucionó hasta encontrar garantías acerca de lo considerado como propio; así, de diversas formas, el individuo buscó el respeto de los demás hacia las cosas que reputaba como suyas, valiéndose para ello, al principio, de la justicia de propia mano, de su fuerza personal y, luego, la del clan, la de la tribu hasta llegar, posteriormente, al concepto de autoridad pública y moderno Estado que solapó la idea de *propiedad*, reconociéndola y protegiéndola por el orden jurídico. Según Ruggiero⁸ “de las relaciones jurídicas sobre las cosas, la más amplia y la más perfecta es el Derecho de propiedad o dominio.”⁹

periódicas de las tierras entre las familias para su cultivo; copropiedad familiar después, y, por fin, propiedad individual”.

⁸RUGGIERO, Roberto, *Instituciones de Derecho Civil*. Trad. de Ramón Serrano Suñer, 4a., edición, ed., Reus, Madrid, 1979, t., I, p. 530.

⁹ Cfr., PRIETO Guillermo, *Lecciones Elementales de Economía Política, ed., facsimilar, México, 1876, edit. Miguel Angel Porrúa, México, MCMXC, p., 25:* “La propiedad individual es la actividad libre estimulada por el interés personal. No hay que eludir la cuestión; los elementos constitutivos de la sociedad son en sí mismos tan esenciales, que en todos y cada uno de sus caracteres reside toda ella en su integridad perfecta, sin ser posible truncarla y que siga funcionando. La personalidad humana subsiste en sí y por sí con su manera de existir armónica e inalienable. Así, cuando la necesidad impulsa al ser humano a la satisfacción de ella, este discierne por sí, y se determina por sí funcionando de un modo espontáneo y privativo según su organismo; el sediento dá preferencia al agua, al aterido del frío al fuego, y una vez el que extrajo el agua de la fuente, o el que frotó dos leños, asimilaron a sí y para cubrir una necesidad distinta el objeto sobre que pusieron la mano. Así la propiedad es por la naturaleza, individual. Siendo individual, tiene de ser desigual, porque ni todos tienen en el mismo grado las propias necesidades, ni todos los medios para llenarlas, ni posible que por las leyes de una asociación forzada, a uno se dejase manco para producir en las proporciones del raquítrico, ni al otro se mermara su fortuna para auxiliar con parte de ella al perezoso. No habiendo *transmisibilidad* no hay propiedad, como no la hay luego que alguien disponga que la use otro, porque la propiedad es lo mío y de mi uso exclusivo. De las teorías que hemos asentado se han desprendido las hipótesis de *individualismo socialista*, o modo con que cada cual debe consumir sus rentas, interviniendo el

Antiguamente, en materia de propiedad de tierra como sinónimo de señorío sobre la misma, inmutablemente, aparejada a ella existió la necesidad de delimitarla para saber con precisión sus extensiones, dado, ni antes ni hoy, fue o es posible concebir a la *propiedad real* sin el conocimiento de su exacta existencia y dimensión, sin saber sus confines, ya que sin esto no puede legalmente haber respeto a la misma, tampoco reclamo de despojo ni, menos aún, petición de la correspondiente tutela jurídica.

Confirman estas cuestiones de propiedad de la tierra y sus límites, entre otros antecedentes, la Ley de las XII tablas que prohibía al propietario cultivar su campo o edificar hasta la línea divisoria de los fundos vecinos, debiendo dejar libre un espacio de dos pies y medio, y es por ello que por ley además debía existir *una línea divisoria* de terreno de cinco pies para separar los fundos o casas, la cual no podía ser adquirida por usucapión (Cicerón, De legib., 1, 21, 55). La Ley I, título 28 de la Partida 3, señalaba que la

Estado en poner coto al lujo, limitar el interés del capital y restringir las facultades de testar.

El *individualismo socialista* quiere también, como observa Santa María y Paredes en su magnífica obra sobre la propiedad, invocando el interés del mayor número, quiere las tasas, justifica las leyes protectoras, las limitaciones y la expropiación forzosa.

El *armonismo* es el intento de conciliar las doctrinas opuestas, bajo las siguientes bases: 1ª, que la adquisición y distribución de la propiedad se sujeten a determinados principios morales; y 2ª, que siempre que sea posible la asociación, se sustituya a la competencia ilimitada, al aislamiento y separación de intereses, señalando como ideal la sociedad y propiedad colectiva que fuere utilizada en común por los trabajadores, sobre la que cada cual tuviese derecho a una parte ideal, recibiendo un tanto de los productos del trabajo colectivo proporcional a sus esfuerzos. Tal es, según parece, la organización de algunos municipios esclavos.

Pero si las anteriores son las explicaciones de los economistas y filósofos alemanes, en lo práctico se reconoce la individualidad, se confiesan las distintas aptitudes; pero no se dispone del capital porque *siendo colectivo* todos tienen derechos a él, y esa pluralidad aniquila, por decirlo así, la personalidad.

propiedad es el "*poder que ome ha en su cosa de fazer della ó en ella lo que quisiere, segun su Dios o segun fuero*"; lo cual fue corroborado por el Artículo 391 del Código Civil Español señalante de que "*la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que previenen las leyes o reglamentos*", sobre lo cual García Goyena¹⁰ comenta que "Toda la legislación bien ordenada debe arreglar el ejercicio del derecho de propiedad, como arregla el de todos los otros derechos: ella que los protege y, propiamente hablando, los crea, debe también *señalarles justos límites, combinándolos con el bien común*".

Surgieron de esta forma los linderos, los señalamientos, las mojoneras, las marcas y, en general, la prueba para delimitar la tierra -igualmente en materia agraria¹¹-, para saber hasta dónde llega lo propio, para conocer sus extremos, para fijar su superficie, aunque también para ello se aprovecharon las señas que

¹⁰GARCIA GOLLENA, Florencio. *Concordancias, Motivos y Comentarios del Código Civil Español*, .ed., Imprenta Biblioteca de Jurisprudencia. México, 1881. Tomo I, p. 291.

¹¹PARCELAS EJIDALES. LOS CONFLICTOS SOBRE LÍMITES DEBEN RESOLVERSE PREVIO DESAHOGO DE LAS PRUEBAS QUE PERMITAN ESTABLECER LA SUPERFICIE QUE CONFORMA CADA UNA DE ELLAS. Los conflictos suscitados sobre los límites de las parcelas ejidales, como evidentemente sucede cuando se demanda la restitución de una fracción de la parcela ejidal, aduciendo invasión del ejidatario titular de la parcela colindante, deben resolverse previo desahogo de las pruebas que permitan determinar la superficie que conforma cada una de dichas parcelas, pues sólo en esas condiciones el Tribunal Agrario puede establecer el derecho que asiste a cada una de las partes contendientes.

Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: VI.2o.80 A, Página: 772.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 683/96. Juan Ortega de la Rosa. 15 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

proporcionó la misma naturaleza o la propia ubicación del terreno, como, *verbi gratia*, ríos, lagos, cascadas, montañas, rocas, árboles, etcétera, que sirvieron como referencias para indicar las orillas, sus límites.

En el fondo la razón del propietario, acerca de todas estas iniciales mediciones y acotaciones en sus predios, era señalar *erga homnes* el deber de que le respetaran la propiedad, la exclusión de su uso, aprovechamiento y posesión a los demás; por ejemplo, en nuestro país, al inicio de la llegada de Hernán Cortés se pensó que las tierras conquistadas pertenecían a la Corona española, y su transmisión en propiedad se hacía bajo la forma de "mercedes" que tenía, entre otras formalidades, su determinación mediante linderos para fijar su extensión y ubicación¹².

2. LA CONQUISTA DE MÉXICO

En el año de 1469 la princesa Isabel, sucesora de los reinos de Castilla y León, se casó con el príncipe Fernando, heredero del reino de Aragón; esta unión de los llamados *reyes católicos* dio inicio no únicamente a la formación del Estado español, sino a la expulsión de España de judíos y moros que no se convirtieron al catolicismo. En 1492 dichos reyes lograron la victoria definitiva al recobrar la región de Granada que era el último bastión de los moros. Unificado así el territorio del reino español, en ese año de

¹²DOUGNAC RODRIGUEZ, Antonio. *Manual de Historia del Derecho Indiano*, ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 405: "Al otorgamiento de la tierra debía seguir la toma de posesión de la misma, que se hacía en forma solemne ante un juez de comisión o un regidor en el plazo de tres meses, bajo pena de perderla según se ordenó en 20 de noviembre de 1536. Correspondía también el *alinderamiento, amojonamiento o señalamiento de los límites* de la propiedad y su eventual mensura".

1492 la reina Isabel decidió financiar el proyecto del genovés Cristóbal Colón de hacerse a la mar hacia nuevas tierras donde encontraría oro y especias, entregando a éste para tal efecto las naves La Pinta, La Niña y la Santa María. El 12 de octubre de 1492, después de haber surcado el océano Atlántico, Colón arribó al archipiélago de las Bahamas, dándole el nombre de San Salvador, para después llegar a Cuba, a Haití y a Santo Domingo. Colón no se enteró de que había descubierto un nuevo continente; creyó que había llegado a las proximidades de la India y por ello a los habitantes de las citadas islas recibieron el nombre de indios. Al no encontrar el oro esperado, los españoles consideraron que las expediciones de Colón eran un fracaso. Isabel murió en 1504, Colón en 1506 y Fernando en 1516, sucediéndole en el trono a éste su nieto Carlos I (V de Alemania). En 1511 Hernán Cortés se incorporó a la expedición que realizara Diego Velásquez a Cuba, nombrando éste como secretario a Cortés; éste finalmente comandó la expedición para conquistar México, partiendo de la Habana para tal efecto el 10 de febrero de 1519.

La conquista del nuevo mundo por los españoles introdujo en los pueblos dominados el régimen jurídico castellano, incluyendo el relativo a la propiedad de las tierras; el reparto de éstas comenzó a llevarse a cabo desde el primer momento en que llegaron los españoles a México, siendo las mercedes el medio establecido para solicitarlas y adquirirlas legalmente, así como para legitimar la posesión de las mismas. en este sentido, ello implicó trasladar la mencionada juridicidad a los pueblos sometidos de América, o sea el acervo del derecho romano-visigótico aplicable en la península ibérica al momento de la invasión. En síntesis, señala Soberanes Fernández¹³:

¹³SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*, 4a., edición, México, ed., Porrúa, 1996, p., 35.

La primera intención de los dominadores europeos era aplicar en las tierras recién conquistadas el derecho castellano, posteriormente se fue creando un régimen jurídico propio para esas tierras, o sea, el derecho indiano, coexistiendo ambos ordenamientos, uno como norma general y otro como norma especial; de tal manera que el régimen jurídico castellano resulta indispensable para conocer nuestro derecho colonial y su posterior influencia en el derecho de la época independiente. Hablamos de derecho castellano y no de español ya que, como veremos más adelante, Castilla era una unidad política independiente, con su régimen jurídico propio, diferente de los demás reinos españoles, que aunque se confederó con ellos en el siglo XVI, cada uno de ellos conservó sus peculiaridades jurídicas y políticas e inclusive su idioma.

Podemos establecer que el derecho español que nos interesa, para los fines de la investigación que se realiza y por haberse impuesto durante la etapa colonial de México, principalmente es el que corresponde a la época de la dominación española entre los siglos XV y XVIII; en ésta se halla la que sirvió de apoyo jurídico en la conquista de México y su incorporación a la monarquía española. La incorporación de tal juridicidad castellana en México, produjo, como consecuencia inmediata, que se reconocieran y aplicaran los institutos legales que regían en España. Así, en general, el Derecho castellano tuvo en nuestro país, a partir de la conquista y colonización, una vigencia derivada de su aplicación en la península Ibérica, resultando en consecuencia supletorio del mismo los ordenamientos jurídicos que especialmente se emitieron para las Indias.

Es posible resumir que el sistema jurídico positivo en las Indias, surtió sus efectos con la siguiente jerarquía: a) El Derecho Real de Castilla, mismo que por su simple promulgación en España era obligatorio y de observancia en América. b) EL Derecho Indiano, dictado en España especialmente para las Indias. c) El derecho emitido en las Indias, para aplicarse en éstas. d) La costumbre y usos de los territorios de las Indias; sobre este particular, Roa Bárcenas¹⁴ comenta:

Se publicaron después la *Recopilación de Indias y las Ordenanzas de Intendentes*: el primer código fue formado para todas las colonias que tenía España en América en 1570, por el rey Felipe II, y concluido en 1680 bajo Carlos II. El segundo fue especial a la Nueva España, hoy México, y se formó en tiempos de Carlos III, quien lo sancionó en 1786. Ambos códigos tienen disposiciones que pueden citarse siempre que no se opongan a nuestras leyes. Los *Autos Acordados y Providencias de Nueva España*, cuyo contenido se indica por el título, existen en una recopilación en dos volúmenes, formada por los oidores Montemayor y Beleña; y con respecto a la autoridad de estas colecciones, téngase presente lo dicho sobre los dos códigos anteriores.

En materia de derecho de propiedad de las tierras descubiertas en América, los Reyes católicos trataron de legitimar su

¹⁴ ROA BARCENAS, Rafael. *Manual razonado de Práctica criminal y médico-legal*, 2ª., edición, edit., Maillefert, México, 1869, p., 12: "Los Decretos de las Cortes de España vinieron a formar otra colección. La revolución de España dio lugar a la instalación de las Cortes extraordinarias de Cádiz en 1811, que disueltas en 1814, fueron restablecidas en 1820; y las leyes expedidas por dichas Cortes hasta 1821 en que quedó consumada la independencia de México, forman también parte de la legislación que hoy rige".

titularidad sobre las mismas con apoyo, en principio, de la Bula de Alejandro VI, aunque también tomando como soporte costumbres jurídicas de aquellas épocas con las que, igualmente, con fundamento en el derecho de conquista que se atribuían los vencedores, justificaron dicha propiedad, máxime si se estimaba que tales tierras carecían de dueño o eran ocupadas por paganos u hordas silvestres, como al efecto señala Moreno Cora¹⁵, al afirmar:

El hecho es que los soberanos de Castilla y Aragón se apropiaron de las tierras que poseían los pueblos sometidos a sus armas en virtud del derecho de aceptado como legítimo en aquellos tiempos, cuando se ejercía en tierras de infieles; y que a este título unieron el de primeros ocupantes en aquellas comarcas incultas y desiertas y sólo recorridas por tribus nómadas y salvajes. Estos derechos, que algunos podrán tener como ineficaces, según las ideas modernas, recibieron la sanción del tiempo y se vieron robustecidos por una posesión no interrumpida en el transcurso de tres siglos. La prescripción es una institución no sólo del derecho civil, sino también de derecho de gentes.

Sin embargo, la mencionada bula no sólo atribuyó la propiedad de las tierras conquistadas por los españoles en México, a los Reyes Católicos, sino, también otorgó jurisdicción y competencia sobre las mismas, al preceptuar:

Por la autoridad del Omnipotente Dios, á Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu-Christo, que

¹⁵ MORENO CORA, Silvestre, citado por MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, edit. Porrúal, México, 1937, p., 28.

ejercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos, y asignamos perpetuamente á Vos, y á los Reyes de Castilla, y de Leon Vuestros herederos, y sucesores: Y hacemos, constituimos, y deputamos á Vos, y á los dichos Vuestros herederos, y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y jurisdicción.

Por esta donación-concesión, los reyes españoles no actuaban sólo a título de dueño, sino también como gobernantes del pueblo español¹⁶; luego, la circunstancia de que legalmente existiera una relación de los bienes que constituían el patrimonio privado de los reyes españoles, encontrándose entre ésta a las donaciones, así como que las tierras conquistadas en México se tenían como una donación que hiciera el Papa Alejandro VI, en beneficio de los reyes católicos en su precitada bula, ello permite, en lo relativo, opinar a Mendieta y Nuñez¹⁷, lo siguiente:

¿En qué grupo es posible clasificar el caso de las Indias? Por el origen, que fue una donación según la ideología del tiempo, cuando menos para los Reyes

¹⁶ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, ed., UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p., 32: "La incorporación de las Indias a la Corona castellana no significa que éstas pasen a ser colonias, o sea, territorios de inferior calidad jurídica, independientes de Castilla e incorporadas a su reino. Son bienes de realengo, propiedad pública de la monarquía sobre la que ésta tiene un dominio primordial, radical, originario o eminente, de derecho público, sin matices civiles. La Corona es un ente político supraestatal en cuyo seno se agrupan, bajo la dirección de un mismo soberano, diversos reinos, señoríos, principados, etcétera, que tienen en común la persona del monarca y, eventualmente, algunos órganos".

¹⁷ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, op. cit., supra, nota 3.

Católicos, parece que debe considerarse a los territorios descubiertos y dominados por los españoles, dentro de la tercera categoría, esto es, como propiedad privada de los monarcas beneficiados por la bula de Alejandro VI. Los reyes españoles dispusieron siempre de los territorios de Indias como de cosa propia y en más de una de sus cédulas declararon ser de su propiedad particular (entre otras en la de 14 de septiembre de 1519, expedida por el emperador don Carlos en Barcelona); pero en otras hablan de esos mismos territorios como pertenecientes a la corona real y en otras a su real patrimonio. En la cédula expedida el 1° de noviembre de 1571, sobre composiciones, de la cual hacemos mérito en otro capítulo de este libro, se dice: "Por haber nos sucedido enteramente en el servicio de las Indias y pertenecer a nuestro Patrimonio y Corona Real los baldíos, tierras y selvas, etc..."

Las contradictorias cédulas reales no pueden servir de apoyo a la llamada teoría patrimonialista del Estado, que considera las tierras de Indias como propiedad privada de los reyes de España. La bula de Alejandro VI no dio a éstos únicamente propiedad de las tierras, sino al propio tiempo, les otorgó la "Soberanía y Jurisdicción"; así, pues, en la realidad de las cosas, esta propiedad no idéntica a la que un individuo pudiera tener como inmueble.

La citada soberanía ha sido cuestión de diversas interpretaciones, pero lo cierto es que España, a través de los reyes católicos, adquirió soberanía sobre las tierras descubiertas en América por virtud de los descubrimientos geográficos, por la

bula citada del Papa Alejandro VI y por el Tratado de Tordesillas, celebrado entre España y Portugal, que delimitó diplomáticamente las tierras entre estas naciones. Al respecto, De Ibarrola^{18, 19}, señala:

Surge la discusión sobre si la Bula de Alejandro VI sólo dio a los Reyes católicos la facultad de convertir a los indios a su religión, pero no el derecho de propiedad sobre sus bienes y señoríos, discusión que sintetiza Solórzano. Fray Bartolomé de las Casas hizo a su vez estudios profundos sobre el documento. Mendieta y Caso adoptan posiciones contrarias: para el primero el Pontífice no tuvo derecho alguno para disponer del continente descubierto (MN, I, 21). Para el segundo tuvieron las bulas un doble significado, dada la costumbre de que fuese el Papado quien distribuyera y titulara los descubrimientos hechos y por hacer la de que con su fuerza moral indiscutible solucionara posibles controversias entre dos naciones cristianas, España y Portugal. Se trata para él de un verdadero laudo de Derecho internacional público.

¹⁸DE IBARROLA, Antonio. *Derecho Agrario*, 2a., edición, México, ed., Porrúa, . 1983, p., 69.

¹⁹ Idem. "Cita también Caso como antecedente de nuestro estatuto jurídico territorial público el tratado de Tordesillas de 7 de junio de 1494 entre Portugal y España, en el que aquel país obtuvo visibles ventajas sobre los monarcas hispanos: consiguió nada menos que la línea alejandrina se corriera, tomando como punto inicial el más occidental de los dos archipiélagos, y que en vez de cien leguas se contaran 370, y éstas en leguas portuguesas, un poco mayores que las castellanas. Quiso así Portugal, aun con violación del tratado reformado, justificar sus conquistas en América. Según Caso, bastaría el Tratado de Tordesillas para fundar el derecho de España sobre América. Es también para Caso fuente de tal derecho la famosa ley 20 del título XXVIII de la Tercera Partida, que en la época enunciaba en favor del Príncipe un principio de Derecho público castellano, para entonces indiscutible".

El derecho Indiano, pues, fundamentalmente, parte de la legislación emitida directamente del rey o de sus consejos, que eran legisladores delegados de aquél y actuaban en su nombre²⁰;

²⁰ PRIETO Guillermo, *Lecciones Elementales de Economía Política*. Edición Facsimilar, 1876, ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, p.,25: "Al posesionarse por la conquista los españoles, de lo que después se llamó Nueva-España y hoy República Mexicana, proclamaron que las tierras eran del rey, y tierras y hombres que las habitaban fueron declarados botín de guerra. Como tal se repartieron unas y otros, dotado a los soldados con distinción especial, entre jefes, soldados de caballería e infantería. La masa de los indios, exceptuándose los traidores y favoritos, fue esclava y cayó en lo más hondo, en lo más cruel de la pertenencia al vencedor.

Cometióse la torpeza de dividir los intereses de los indios de los de los blancos, distinción en la doctrina, en las habitaciones, en los mercados. Mas que la posesión de tierras, querían los españoles la posesión de indios para explotar las minas. La tierra era en sus manos una red para pescar indios, no consiguiéndolo y dando a su codicia un barniz de fanatismo, solicitaron *encomiendas*.

Encomienda era un pacto en virtud del cual se comprometía el encomendero a hacerse cargo de cierto número de indios para doctrinarlos y sustentarlos en cambio de su trabajo. La historia de las encomiendas es la historia de la iniquidad de la conquista. Determinado por el rey el establecimiento de pueblos de indígenas con un sinnúmero de restricciones, las tierras se concedieron para el cultivo en común. Los esfuerzos individuales personalizaron, no obstante, la propiedad; pero con limitaciones, como perder todo derecho si el indio emigraba o se moría, restituir a la común su posesión.

He aquí marcada una profundísima división entre el indio y el blanco por las propiedades del uno y del otro: para el uno con los caracteres del adelanto, para el otro de la depresión y el retroceso.

Las excursiones de los españoles a las fronteras, la manera arbitraria de adquirir y fijar límites, creó aún otras diferencias. En cuanto al centro, la reciprocidad de intereses contuvo a cada uno en sus límites, la propiedad se subdividió, la vida fue mas regular, el cultivo mas esmerado, la civilización más rápida.

Respecto a la frontera, el señorío no tuvo disputa: nació una especie de feudalismo que no se extingue de raíz; las usurpaciones se hicieron impunemente.

He ahí elementos de disolución entre el indio y el blanco, entre el centro y las fronteras. La dificultad de las comunicaciones y la circunstancia de ser la base de la alimentación en todas partes la misma (maíz, chile y frijol), y que en todas partes se produce, no daba estímulos ningunos al cambio. Las consecuencias de este sistema de propiedad se verán

la jurisdicción y competencia, aunque en principio también tuvieron su origen en los citados reyes, la misma fue regulada en diversos ordenamientos jurídicos, como, v. g., las Siete Partidas, etc.

3. LA BULA DEL PAPA ALEJANDRO VI Y EL TRATADO DE TORDECILLAS.

Como antecedente remoto, podemos señalar que desde el descubrimiento de América, España reclamó derechos legitimantes de su soberanía sobre los territorios del nuevo mundo. Así lo alegaron los reyes de Castilla y León con base en el descubrimiento del genovés Cristóbal Colón y de noventa españoles, el 11 de octubre de 1492. A partir de aquí y de la expedición de la Bula del Papa Alejandro VI de mayo de 1493, las Indias Occidentales pertenecieron a los reinos de Castilla y León como consecuencia de la donación y delimitación pontificia, misma, simultáneamente de demarcar las correspondientes áreas y tierras a descubrir por portugueses y españoles -mediante la línea de polo a polo, cien leguas a partir de las Islas Azores y Cabo Verde de la soberanía lusa-, protegió aquellas zonas de la intromisión de los restantes reyes católicos, transformando el Océano Atlántico en el mar *nostrum* luso-hispano. EL texto de esta Bula traducido del latín al castellano es el siguiente:

Alexandro Obispo, Siervo de los Siervos é Dios; a los
iluestras Carisimo en Christo, hijo Rey Fernando, y

en el curso de estas lecciones. Las leyes de reforma, mandando repartir en propiedad plena de tierras de comunidad, ha reparado los errores de tres siglos: el indio tiene el primer elemento de dignidad social; pero los bienes que de esto deben resultar no se hacen sensibles, porque la tierra, instrumento de trabajo, carece de la concurrencia de otros beneficios que fecundan la producción”.

muy amada en Christo, hija Isabél Reyna de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia, y de Granada, salud, y bendición Apostólica. Lo que más, entre todas las obras, agrada a la Divina Magestad, y nuestro corazon desa, es que la Fé Católica, y Religion Christiana sea exaltada mayormente en nuestros tiempos, y que en toda parte sea ampliada, y dilatada, y se procure la salvación de las almas, y las bárbaras Naciones sean deprimidas y reducidas és esa misma Fé. Por lo qual, como quiera, que á esta Sacre Silla de San Pedro, á que por favor de la Divina Clemencia, aunque indignos, hayamos sido llamados, conociendo de Vos, que sois Reyes y principes Católicos veraderos, quales sabemos que siempre haveis sido, y Vuestros preclaros hechos, de que yá casi todo el Mundo tiene entera noticia, lo manifiestan, y que no solamente lo deseais, más con todo conato, y esfuerzo, fervor, y diligencias, no perdonando á trabajos, gastos, ni peligros, y derramando Vuesta propia sangre, los haceis, y que haveis dedicado desde atrás á ello todo Vuestro ánimo, y todas Vuestras fuerzas; como lo testifica la recuperación del Reyno de Granada, que aora con tanta gloria del Divino Nombre hicisteis, librandole de la tyrania Sarrancena. Dignamente somos movidos, no sin causa, y debemos favorablemente, y de nuestra voluntad, concederos aquello, mediante lo qual cada dia con más ferviente ánimo, á honra del mismo Dios, y aplicación del Imperio Christiano, podais proseguir este santo, y loable proposito, de que nuestro inmortal Dios se agrada. Entendimos, que desde atrás haviadas propuesto en Vuestro ánimo buscar, y descubrir algunas Islas, y tierras firmes remotas, é incognitas, de otras hasta aora no

halladas, para reducir los Moradores, y Naturales de ellas al servicio de nuestro Redentor, y que profesen la Fé Católica; y que por haver estado ocupados en la recuperación del dicho Reyno de Granada, no pudisteis hasta aora llevar á deseado fin este Vuestro santo, y loable proposito; y que finalmente, habiendo por voluntad de Dios cobrado el dicho Reyno, queriendo poner en execucion Vuestro deseo, proveisteis al dilecto hijo Christoval Colón, hombre apto, y muy conveniente á tan gran negocio, y digno de ser tenido en mucho, con navios, y gente para semejantes cosas bien apercebidos; no sin grandísimos trabajos, costos, y peligros para que por la Mar buscasse con diligencia tales tierras firmes é Islas remotas, é incognitas, á donde hasta aora no se habia navegado, los quales, despues de mucho trabajo con el favor Divino habiendo puesto toda diligencia, navegando por el Mar Océano, hallaron ciertas Islas remotísimas, y también tierras firmes, que hasta aora no havian sido por otros halladas, en las quales habitan muchas gentes que viven en paz; y andan, según se afirma, desnudas, y comen carne. Y á lo que los dichos Vuestros Mensageros pueden colegir, estas mismas gentes, que viven en las susodichas Islas, y tierras firmes, creen, que hay un Dios, Criador en los Cuelos, y que paecen asáz aptos par recibir la Fé Católica y ser enseñados en buenas costumbres; y se tiene esperanza, que si fuesen doctrinados, se introduciría con facilidad en las dichas tierras, é Islas el nombre del Salvador, Señor nuestro Jesu-Christo. Y que el dicho Christoval Colón hizo edificar en una de las principales de las dichas Islas una Torre fuerte, y en guarda de ella puso ciertos Christianos, de los que con él havian

ido, para desde allí buscasen otras Islas, y tierras firmes remotas, é incorgnitas; y que en las dichas Islas, y tierras ya descubiertas, se halla Oro, y cosas aromativas, y otras muchas de gran precio, diversas en genero, y calidad. Por lo qual, teniendo atención á todo lo susodicho con diligencia, principalmente á la exaltación, y dilatación de la Fé Católica, como conviene á Reyes, y príncipes Católicos, y á imitación de los Reyes Vuestros antecesores declara memoria propisisteis con el favor de la Divina Clemencia sugetar las susodichas Islas, y tierras firmes, y los Habitadores, y Naturales de ellas, reducirlos á la Fé Católica.

Así, que Nos alabando mucho en el Señor este Vuestro Santo, y loable propósito, y deseando, que sea llevado á debida execución, y que el mismo nombre de nuestro Salvador se plante en aquellas partes: os amonestamos muy mucho en el Señor, y por el Sagrado Bautismo, que recibisteis, mediante el qual estais obligados á los Mandamientos Apostólicos y por las Entrañas de misericordia de nuestro Señor Jesu-Christo atentamente os requerimos, que quando intentáreis emprender, y proseguir del todo semajante empresa, querais, y debais con ánimo pronto, y zelo de verdadera Fé, inducir los prueblos, que viven en las tales Islas, y tierra, á que reciban Religión Christiana, y que en ningún tiempo os pespanten los peligros, y trabajo, teniendo esperanza, y confianza firme, que el Omnipotente Dios favorecerá felizmente Vuestras empresas, y para que siendoos concedida la libertad de la Gracia Apostólica, con más libertad, y atrevimiento tomeis el cargo de tan importante negocio; motu proprio, y no á instancia de petición

Vuestra, ni de otro, que por Vos nos lo haya pedido, mas de nuestra mera liberalidad, u de cierta ciencia, u de lenitud del poderío Apostólico, todas las Islas, y tierras firmes, halladas, y que se allaren descubiertas, y que se descubrieren ácia el Occidente, y Mediodio, fabricando, y componiendo una linea del Polo Artico, que es el Septentrion, al Polo Antártico, que es el Mediodia; ora se hayan hallado Islas, y tierras, ora se hayan de hallar ácia la india, ó ácia otra qualquiera parte, la qual lines dista de cada una de las Islas, que vulgarmente dicen de los Azores, y Cabo Verde, cien leguas ácia el Occidente y Mediodia. Asi que todas sus Islas y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, que se descubrieren desde la dicha linea ácia el Occidente y Mediodia, que por otro Rey, ó Principe Christiano fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de nuestro Señor Jesu-Christo proximo pasado, del qual comienza el año presente de mil quatrocientos y noventa y tres, quando fueron por Vuestros Mensaheros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios, á Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu-Christo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos, y asignamos perpetuamente á Vos, y á los Reyes de Castilla, y de Leon Vuestros herederos, y sucesores: Y hacemos, constituimos, y deputamos á Vos, y á los dichos Vuestros herederos, y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y jurisdicción, con declaración, que por esta nuestra donación,

concesión, y asignación no se entienda, ni se pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido á ningun Principe Christiano, que actualmente huviere poseido las dichas Islas, y tierras firmes hasta el susodicho dia de Natividad de nuestro Señor Jesu-Christo, y Allende de esto: Os mandamos en virtud de santa obediencia que aí como también los prometeís, y no dudamos por Buestra grandísima devocion, y magnanimidad Real, que lo dezareis de hacer procurreis embiar á las dichas tierras firmes, é Islas hombres buenos, temerosos de Dios, doctos, sabios y expertos, para que instruyan á los susodichos Naturales, y Moradores en la Fé Católica, y les enseñen buenas costumbres, poniendo en ello toda la diligencia, que convenga. Y todo inhibimos á qualesquier personas de qualesquier Dignidad, aunque sea Real, ó Imperial, estado, grado, orden, ó condicion, so pena de Excomunion Late sententioe, en la qual por el mismo caso incurran, si lo contrario hicieren; que no presuman ir, por haver mercaderias, ó por otra qualquier causa sin especial licencia Vuestra, y de los dichos Vuestros herederos, y sucesores á las islas, y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieron ázia el occidente, y Mediodia, fabricando, y componiendo una linea desde el Polo Artico al Polo Antartico, óra las tierras firmes, ó Islas halladas, y se hallan de hallar ázia la India, ó ázia otra qualquier parte, la qual linea diste de qualquiera de las Islas, que vulgarmente llaman de los Azóres, y Cabo Verde cien leguas ázia Occidente, y Ordenanzas Apostólicas, y otras qualesquiera que en contario sean; condiando en el Señor, de quien proceden todos los bienes, Imperios

y Señoríos, que encaminando Vuestras obras, si proseguis este santo loable proposito, conseguiran Vuestros trabajos y empresas en brece tiempo con felicidad y gloria de todo el Pueblo Christiano properísima salida. Y porque sería dificultoso llevar las presentes letrass á cada lugar donde fuere necesario llevarse, queremos, y con los mismos motu y ciencia mandamos, que á sus trasuntos, firmados de mano de Notario Público para ello requerido, y corroborados con sello de alguna persona constituida en Dignidad Eclesiástica, o de algun Cabildo Eclesiástico, se les dé la misma fé en juicio, y fuere del, y en otra qualquier parte, que se daría á las presentes, si fuesen exhibidas, y mostradas. Así, que á ningun hombre sea lícito quebrantar, ó con atrevimiento temerario ir contra esta nuestra Carta de encomienda, amonestación, requerimiento, donación, concesion, asignacion, constitucion, deputation, decreto, mandado, inhibicion, y voluntad. Y si alguno presumiere intentarlo, sepa que incurrirá en la indignacion del Omnipotente Dios, y de los Bienaventurados Apostoles Pedro y Pablo. Dada en Roma en San Pedro á quatro de Mayo, del año de Encarnacion del Señor mil quatrocientos y noventa y tres, en el año primero de nuestro Pontificado”.

Por virtud de la imprecisión derivada de las disposiciones de las bulas pontificias, y con el fin de esclarecer los derechos de donación otorgados en las mismas a las potencias española y portuguesa y así poder establecer la línea ideal de polo a polo a partir de cien leguas hacia el occidente de las islas azores y de las del Cabo Verde, todo ello motivó la negociación hecha entre

dichas naciones (España y Portugal) realizada en la Villa de Tordecillas el 7 de junio de 1494, donde se acordó aumentar la distancia de las precitadas cien leguas fijadas por la bula y considerar como punto de referencia para el trazar de la línea, la isla mas occidental de los archipiélagos de las citadas islas, tratado tal que ratificó la bula aludida y que se estima como legitimación del título para reconocer los derechos castellanos sobre el territorio mexicano²¹.

La Ley 20, título XXVIII, Tercera Partida, a su vez, señala expresamente que las "cosas de los enemigos de la fe, con quien no hay tregua, ni paz con el rey, quien quiera que las gane, deben ser suyas; fuera se trate de villa o castillo, cualquiera sea el que la ganase, obtendrá franco señorío derivado del rey, en cuyo nombre y en conquista la hubiere ganado. Empero debe hacer del rey señalada honra, así como el que la ganase". Esta disposición sirvió de ejemplo y fundamento de derecho nacional e internacional, para reconocer el derecho de conquista de los españoles.

4.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA CASTELLANA EN MATERIA DE TIERRAS

El poder de jurisdicción español, consistente en resolver litigios mediante leyes sustantivas y procesales expedidas con anterioridad al hecho, por juicio de la autoridad invasora y sentencias dictadas por ésta, emana no únicamente de la conquista o de la dominación impuesta por la fuerza a los mexicanos.

²¹ Cfr. LEMUS GARCIA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, ed., Porrúa, México, 1991, p., 80.

Se estima, como ya vimos, que el correspondiente reyno español adquirió soberanía sobre los territorios conquistados en América, por la legitimidad política y jurídica que al respecto le otorgó en su bula el pontífice Alejandro VI, aunque imponiendo deber de evangelizar a los indios sometidos. De ello emana igualmente, en primer término, que la tierra descubierta se considerara como realenga por derecho ganado por los reyes respecto de la conquista que hicieron de la misma, por lo cual el monarca podía distribuirla entre los particulares mediante las mercedes, excepto la poseída y trabajada por los indígenas y, segundo, que el acceso a la tenencia de la tierra se hacía mediante petición del interesado, por vía de mercedes, que eran donaciones compensatorias (pago de un compromiso a los colonizadores) o graciosas (gestión ejemplar de un fijosdalgo o de un villano), que hacían los reyes de España sobre ciertos bienes realengos, por lo cual las mercedes constituían medios para obtener la propiedad rural.

La pretensión de mercedes que se hacía a las autoridades competentes para los fines indicados, como señala Solano²², en

²² SOLANO DE, Francisco, *Cedulario de tierras*, ed., UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, p., 16: "Los conquistadores, cualquiera que fuese su merecimiento y relieve en la financiación o conquista del territorio, así como los pobladores que fueron llegando más adelante, se hacían con una cantidad de tierra solicitando estas mercedes. La tierra se concedía como un premio, un reconocimiento a un esfuerzo: el poblador accedía a la propiedad después de haber contribuido a la colonización. Pero en el caso del conquistador la tierra era, asimismo, la parte contractual, que el Estado le debía por su papel en la conquista. Esta se hizo a "costa y mincidn" del conquistador/empresario y de sus hombres: ahí está el peso de la contribución particular. Pero por las *capitulaciones* el Estado no quedaba ajeno en la empresa: compensaba con tierras y honores a los triunfadores, y con subvenciones a los miembros de expediciones infructuosas. Los conquistadores cuyas empresas fallaron encontraron —o sus hijos— respuesta a sus quebrantos, mediante otras donaciones graciosas. El Estado pagó su parte: a veces algo tacañamente, según

principio ciertamente respondía a la concesión que los monarcas españoles hacían principalmente a los colonizadores, deduciéndose mediante el derecho de acción procesal administrativa o judicial, por lo cual se puede resumir que la relativa materia de esta propiedad también se circunscribió al principio que viene desde el Derecho romano de *nemo iudex sine actore*. Desde el Fuero Juzgo²³ así se recogió dicho principio procesal que aún rige en todos los Estados de Derecho como el nuestro, mismo que fue ratificado en el importante ordenamiento jurídico de las Siete Partidas²⁴, que rigiera en México durante la época de la Colonia.

los conquistadores que juzgaban que sus esfuerzos no quedaban compensados. Las reclamaciones, quejas y cartas de los conquistadores y de sus descendientes se acumulaban en el Consejo de Indias solicitando que el Estado cumpliera con sus compromisos, con la misma precisión y generosidad como ellos habían cumplido con su parte. La sierra, pues, era algo más que un premio”.

²³ El código de la monarquía goda que se considera más importante es el Fuero Juzgo. Se ha sostenido que el código de los visigodos fue iniciado en el Concilio Cuarto de Toledo bajo el reinado de Sisenando. Esto se debió de interpretar en una anotación que aparecía en las primeras páginas del Fuero Juzgo que decía “este libro, fo fecho de LXVI obispos enno quarto concello de Toledo ante la presencia del rey Sisenando enno tercero anno que regnó. Era de Dc. Et LXXXI anno”. Posteriormente, su ordenación se atribuyó al Séptimo Concilio de Toledo, bajo el Imperio de Chindasvinto, al Octavo, bajo el reinado de su hijo Resesvinto y, finalmente, a los posteriores, durante los reinados de Egica y Witisa. Y lo más seguro, además lo más aceptado, es que todas estas recopilaciones influyeron en la formación del *liber Judicum, Codex wisigothorum* o *Fuero Juzgo*. Este se dictó en latín, siendo traducido después a las lenguas comunes de los godos y españoles. Ya en el año de 1241, Fernando III dispuso para la ciudad de Córdoba, posterior de su conquista de los moros el Libro de los Jueces, como fuero particular, para lo cual ordenó que se tradujera del original latino con la finalidad de que fuera del conocimiento común y de observancia perpetua. El Fuero Juzgo se encuentra ordenado en doce libros, cada uno de los cuales se divide a su vez en títulos y leyes.

²⁴ Se atribuye al rey. D. Alfonso el Sabio la creación de las Siete Partidas. En el prólogo de éstas, el rey D. Alfonso señala la fecha en que se inició la obra: “Este libro fue comenzado á facer é á componer vispera a S. Juan Bautista a cuatro

De esta forma, en el Libro Segundo del Fuero Juzgo, que indica como rubro *De los juicios y causas*, establece dicha regla procesal en el artículo 18 de su Título I, que señala los deberes del juez de abrir e instruir al proceso cuando la parte ejercite la acción, pues "si algún omne se querella dotri y el iuez nol quiere oyr, ó nol quiere dar su sello, ó proluenga el pleyto por alguna escusacion, ó por algun enganno, ó por amor que quiera fazer al otra parte, ó por otra cosa: si aquel querelloso pudiere esto mostrar por testiguos, devel dar el iuez, porque lo tizo trabajar, quanto devie pechar su adversario segund la ley, é su pleyto le tingue salvo, que pueda demandar, quando quisiere, segund cuemo manda el derecho.

Por otro lado, en la Séptima Partida encontramos antecedentes del principio procesal que se analiza. Su Título I habla sobre las acusaciones: a) Artículo 1º, "Que cosa es Acusacion, e a que tiene pro, e quantas maneras son della. Propiamente es dicha acusación, profacamiento que vn ome faze a otro ante del Judgador, agrontandolo de algun yerro, que dize que fizo el acusado, e pidiendol, que le faga venganca del. E tiene grand pro tal acusacion a todos los omes de la tierra comunalmente. b) Artículo 14, 'Como deue ser fecha la acusación. Quando algun ome quisiere acusar a otro, deuelo fazer por escrito, porque la acusacion sea cierta, e non la puede negar, ni cambiar el que la fiziere, desque fuere el pleyto comencado: e en la carta de la

años é veinte tres días andados del comienzo de nuestro reynado, que comenzó quando andaba la era. . . de la Encarnación en 1251 años romanos y á ciento e cincuenta y dos días más"; fecha ésta que correspondió al 23 de junio de 1256. Su conclusión se señala en el propio prólogo: "Et fue acabado desque fue comenzado á siete años cumplidos", o sea en el año de 1263. Se considera a las Siete Partidas la obra jurídica más importante de su tiempo. Sobre la materia procesal penal encontramos antecedentes de los siguientes textos de esta magna obra de los jurisconsultos españoles.

acusacion deue ser puesto el nome del acusador, e el de aquel a quien acusa, e el del Juez ante quien la faze, e el yerro que fizo el acusado, e el lugar do fue fecho el yerro de que lo acusa, o el mes, e el año, e la era, en que lo frizo, e el Judgador deue recibir la acusacion, e escreuir el dia en que gela dieron, rescibiendo luego del acusador la jura, que non se mueue maliciosamente a acusar, o que fizo aquel yerro de quel faze la acusacion. E despues desto deue emplazar al acusado, e darle traslado de la demanda, señalándole plazo de veynte dias, a que venga responder a ella.

Por lo mismo, antes de su independencia, en México el proceso judicial se regía por los sistemas acusatorios (de corte civil) e inquisitorio (con algunas tendencias al mixto, para lo penal); las Siete Partidas, v.g., estructuraban estos tipos de enjuiciamientos en cuyas disposiciones contenidas en las números Tercera, Cuarta, Quinta y Séptima, encontrándose confundidas las de carácter eclesiástico, profano, foral y real. Al respecto, García Gallo²⁵, ²⁶ afirma:

En cualquiera de sus redacciones, pero principalmente a partir de la tercera, las *Partidas* constituyen un tratado completo de todo el derecho,

²⁵GARCIA GALLO, Alfonso. *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, ed., propiedad del autor, 1982, t., I., p., 396.

²⁶ *Idem*. "El sistema que Alfonso X pretende introducir resulta sumamente perturbador. El que cada pueblo se rija por su propio Derecho y tenga su propio sistema de fuentes, puede ser más o menos satisfactorio según sea su calidad, pero no produce trastorno alguno, pues todos saben cuál es el fuero por el que han de juzgarse. El que sea distinto el Derecho en cada lugar tampoco provoca especiales dificultades, pues todos saben cuál es el fuero por el que han de juzgarse. El que sea distinto el Derecho en cada lugar tampoco provoca especiales dificultades, pues los posibles conflictos se resuelven con arreglo a los criterios establecidos para tales casos de colisión de Derechos. Pero la posible interferencia entre el Fuero local y el Libro del rey sí crea una situación de gran seguridad".

fundamentalmente del común, como no hay otro en todo el mundo. Por su situación, su magnitud y su perfecto conocimiento de la materia, pueden en cierto modo compararse en el campo del Derecho con lo que representa la *Suma* de Santo Tomás en el de la Teología. Las Partidas se divulgan por toda Castilla e incluso se traducen al portugués, al gallego y al catalán; a este último idioma por orden de Pedro IV de Aragón " Las Siete Partidas, muchos años después de su creación, siguieron influyendo en las ideas de los jurisconsultos españoles, no únicamente en la península ibérica, sino en sus colonias del Nuevo Mundo como México, así como también en sus legislaciones posteriores, como ocurrió, por ejemplo, con la obra del ilustre Rey D. Alfonso XI denominada " Ordenamiento de Leyes de Alcalá", - publicado el año de 1348, en Alcalá de Henares-, que tuviera el mérito de proseguir con la labor de unificación de leyes y jurisprudencias tan difusas en esa época, y donde expresamente se señaló la supletoriedad de las Siete Partidas.

Sobre este punto, Escudero²⁷ agrega:

Durante los últimos años del siglo XIII y en la primera mitad del XIV, la aplicación del derecho se desarrolló en Castilla en un clima problemático. La reacción popular y lo acordado en las Cortes de Zamora de 1274, habían impuesto un retorno a los fueros antiguos, acotando el ámbito propio de la ley regia. La consiguiente distinción entre "pleitos

²⁷ESCUADERO, José Antonio. *Curso de Historia del Derecho*, 5a., edición, Madrid, ed., propia del autor, 1989, p., 467.

foreros" y "pleito del rey" no supuso, según se advirtió, un nítido deslinde en las respectivas órbitas del derecho viejo y el nuevo, por cuanto las lagunas de los fueros municipales hicieron intervenir a los monarcas, que interpretaron discrecionalmente esos textos, mientras, de otro lado, resultaba incontenible la filtración del derecho común romano-canónico por la actividad de los juristas, o por el prestigio de una obra como las partidas. Todas estas circunstancias acarrearón abundante confusión a la hora de aplicar las normas oportunas.

En el reinado de Alfonso XI, las Cortes de Alcalá de 1348 promulgaron un libro jurídico, el llamado Ordenamiento de Alcalá, cuyo título 28 establece en su ley primera el orden general de prelación de fuentes. Haciendo referencia a la necesidad de que existan "Leyes ciertas" en las contiendas y pleitos, se dispone lo siguiente:

"Por ende, queriendo poner remedio conveniente a esto, establecemos e mandamos que los dichos fueros sean guardados en aquellas cosas que se usaron, salvo en aquello que nos falláremos que se deve mejorar e emendar, e en lo que son contra Dios e contra razón o contra las leyes que en este nuestro libro se contienen. Por las cuales leyes deste nuestro libro mandamos que se libren primeramente todos los pleitos civiles e criminales; et los pleitos e contiendas que se non pudieren librar por las leyes deste nuestro libro e por los dichos fueros, mandamos que se libren por las leyes contenidas en los libros de las Siete Partidas".

Queda así sancionada la aplicación en primer lugar del propio Ordenamiento de Alcalá; y en su defecto de los fueros municipales en cuanto no fueren contra

Dios, la razón y las leyes; y hecha la salvedad de que el monarca no los mejore o enmiende. En tercer lugar, si las leyes y fueros carecen de norma adecuada, debe hacerse uso de las Partidas”.

Consecuentemente, debe hacerse notar, primero, que es indudable la aplicación del derecho castellano en México durante la época colonial y, segundo, que también es indiscutible que en el mundo cristiano de los siglos XIV y XV era aceptado, como regla de derecho internacional, que los Papas pudieran ceder tierras que no fueran propiedad de reyes católicos, entre otros fines para la evangelización relativa; asimismo el Pontífice era reconocido como autoridad para zanjar diferendos entre las naciones sobre problemas marítimos y de tierras, como sucedió con el problema surgido entre portugueses y españoles en las rutas marítimas por las especies ^{28,29}. Así surgió el antecedente de la precitada bula; surgió de otra bula que le antecedió: la denominada *Romanus Pontifex* expedida por el Papa Nicolás V (de 8 de enero de 1455), por virtud de la cual se concedió a Portugal la

²⁸BERNARD, Carmen y GRUZINSKI Serge. *Historia del Nuevo Mundo. Del Descubrimiento a la conquista. La experiencia Europea, 1492-1550*, México, ed., Fondo de Cultura Económica, 1996, p., 89: “Entre españoles y portugueses era inevitable el choque marítimo. Los navíos de Lisboa entraron en conflicto con los del rey de Castilla que, no contentos con colonizar las Canarias, también habían abordado las costas de Guinea. Esta competencia marítima adoptó un cariz francamente hostil: los portugueses torturaban y mataban a los castellanos a quienes sorprendían al sur de las Canarias; para hacer cundir el terror en el adversario los mutilaban, “cortándoles pies y manos”. Según Alonso de Palencia, Enrique IV dejó actuar libremente al “Señor de los Mares de Guinea”, y se rebajó a solicitar de Alfonso V la autorización para que sus navíos se dirigieran al “país de los negros”, a cambio de una quinta parte de las utilidades que se obtuvieran”. En 1479, el tratado de Alcaçovas estableció la supremacía de Portugal más allá de las islas Canarias”.

²⁹HALE, John. *Historia de las Civilizaciones. La época del Renacimiento*, traducción de Mireia Bofil, México, ed., Labor, 1989, p., 491.

titularidad de lo descubierto a partir de los cabos Bojador y Num transitando hacia el sur y hasta la India "*versus ellam meridiolanem plagam*". De acuerdo con Dougnac Rodríguez^{30, 31}:

Otra bula, la *Intercaetera* de Calixto III, de 13 de marzo de 1456, dirigida también a Alfonso V ratificaba lo acordado por Nicolás V, recientemente fallecido, y aumentaba los derechos portugueses a "*terrae et locae ultra illam meridiolanem plagam usque ad Indios acquisita et acquirenda*" otorgando extraordinarias facultades a la Orden de Cristo. Las zonas de Portugal y Castilla quedaron aclaradas por el tratado de 6 de marzo de 1480, llamado de Alcaçovas-Toledo conforme al cual se desistían los portugueses de los pretendidos derechos de Juana la Beltraneja a la Corona castellana renunciando Fernando e Isabel a las islas y tierras al sur oriente de una línea imaginaria que corría al sur de las Canarias correspondiendo, en consecuencia, a los portugueses la Guinea, las costas de Africa y las islas Madera, Porto Santo, Azores y Cabo Verde. Para los

³⁰DOUGNAC RODRIGUEZ, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, México, ed., UNAM, 1994, p., 27.

³¹Idem. "Que el papa pudiese donar tierras que no pertenecieran a príncipes cristianos era reconocido por toda la cristiandad desde que Enrique de Susa, apodado *el Ostiense*, autor del siglo XIII sumamente considerado en la Edad Media así lo había afirmado. Para él, Cristo al asumir la naturaleza humana, había sido constituido rey del universo. Consecuentemente, los príncipes entonces existentes habían perdido sus derechos los que se transfirieron al Salvador. Este, a su vez, constituyendo jefe de la Iglesia a Pedro, le transmitió sus derechos que pasaron de éste a sus sucesores los papas. Tal derecho papal no sólo había favorecido a los portugueses sino que había precedentes aun más remotos como la donación de Adrián VI de Irlanda a Inglaterra; la de Clemente VI en 1344 de las Canarias a Luis de la Cerda, conde de Clermont y nieto de Alfonso X *el Sabio*, etcétera."

castellanos quedaban las islas Canarias y lo que se descubriese al oeste de ellas. Ello fue ratificado por Sixto IV mediante la bula *Aeterni Regis* de 21 de junio de 1481, dirigida a Fernando e Isabel y a Juan II de Portugal. Al quedar para los portugueses la zona referida, sentían los monarcas castellanos corresponderles plenos derechos en el resto del mar océano del cual se había practicado una partición con Portugal. Consecuentemente, no había obstáculo para establecer un almirante en él para fines marítimos y virrey y gobernador para lo terrestre. Producido el descubrimiento, había títulos archirreconocidos por el derecho común, como lo eran el de invención o descubrimiento, el de misión evangelizadora y el de ocupación.

5. AUTORIDADES COMPETENTES

Desde luego la primera y máxima autoridad recayó en el rey de España. Seguía a éste, en jerarquía, el virrey, que representaba al rey. Existía igualmente la Audiencia la cual era un organismo colegiado encargado de vigilar los actos administrativos del virrey, pues tenían facultades para recurrir ante el rey, las decisiones de aquél. Luego estaban los adelantados, nombrados por el rey con facultades de ejercer jurisdicción, hacer reparto de tierra, indios y privilegios entre los integrantes de la expedición que correspondiera. Son de tomarse en cuenta, también, los capitanes generales, quienes tenían ciertas funciones similares a las de los virreyes, y estaban a cargo de las Capitanías Generales³².

³² LEY II.- Que habiendo elegido sitio, el Governador declare si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar, y assi forme la República.

Existieron también los presidentes, también designados por el rey para hacerse cargo de algunos territorios específicos, con independencia respecto de los virreyes y capitanes generales. Papel relevante asumió el Consejo de Indias, integrado a la usanza del Consejo de Aragón y el de Castilla; estaba integrado por Consejeros y ministros -togados o de capa y espada-, un secretario para la Nueva España y otro para Perú, así como de un Fiscal, todos ellos designados por el rey, y tenía competencia de tribunal supremo de apelación para asuntos decididos en las colonias, o bien de primera instancia en ciertos asuntos considerados como relevantes para la corona.

En materia de tierras eran autoridades competentes para otorgar títulos el jefe de la expedición, el virrey, el jefe de la audiencia, la superintendencia del beneficio y composición de tierras. En principio era el virrey, como delegado del monarca, a quien se dirigían las mercedes y quien firmaba los títulos de propiedad. Por real cédula de 1572, se precisó que la audiencia

D. Felipe Segundo Ord. 43.- Año 1523.

Elegida la Tierra, Provincia y Lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comodidad y aprovechamientos, que pueda haver, el Governador en cuyo distrito estuviere, ó confinare, declare el Pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar y conforme á lo que declare se forme el Concejo, Republica y Oficiales de ella, de forma que si huviere de ser Ciudad Metropolitana, tenga un Juez, con título de Adelantado, ó Alcalde mayor, ó Corregidor, ó Alcalde ordinario, que exerza la jurisdicción insolidum, y juntamente con el Regimiento tenga la administración de la República: do, ó tres Oficiales de la hacienda Real: doce Regidores: dos Fieles exejutores: dos Jurados de cada Parroquia: un Procurador general: un Mayordomo: un Escrivano de Concejo: dos Escrivanos Públicos: uno de Minas y Registros: un Pregonero mayor: un Corredor de lonja: dos Porteros; y si Diocesana, ó sufraganea, ocho Regidores, y los demás Oficiales perpetuos: para ls Villas y Lugares, Alcalde ordinario: quatro Regidores: un Alguacil: un Escrivano de Concejo, y público: y un Mayordomo.

Nota: Leyes de Indias. Tomo II.- Libro IV.-Tít. VII.- Tercera Edición.- Pág. 91.

era la autoridad encargada de repartir la tierra³³. Sin embargo, como asienta Francisco de Solano³⁴, la precitada facultad virreynal fue limitada de 1692 a 1754 durante el tiempo que el régimen de tierras indiano fue dirigido desde España por la Superintendencia del Beneficio y Composición de Tierras, como una dependencia del Consejo de Indias, pasando al superintendente o a sus delegados en Indias todo lo referente al ramo de tierras. Con estas medidas se pretendía impulsar al máximo el régimen de tierras, con enfoques que potenciasen su productividad y la riqueza. Directrices que podían catapultarse mejor desde los organismos centrales: una vez que se pusiesen y consolidasen las bases (juzgado de tierras) se pasaron de nuevo al Virrey las prerrogativas y la dirección del ramo de tierras. Hasta que en 1789 se crean las intendencias, siendo los intendentes -en aquellas unidades administrativas- las autoridades encargadas de entrega de títulos.

Así, se determinó competencia por materia, relativa al conocimiento de los asuntos de las tierras de los "Indios", correspondiendo su trato a jurisdicción de los adelantados, jueces y procuradores que debían de intervenir en actos de adquisición y traslación del dominio de las mismas. Al respecto, en relación con la titularidad de las tierras y su transmisión -mediando intervención de órgano jurisdiccional-, era preocupación de la Corona Española evitar que se despojara a los indígenas de sus tierras, pues, a sabiendas de la indefensión e ignorancia en que se encontraban éstos con frecuencia eran engañados y desposeídos de las mismas e, inclusive, a su muerte sin dejar herederos no era permitido que sus tierras fueran sucedidas por los encomenderos.

³³ REAL CÉDULA PRECISANDO SER LA AUDIENCIA LA AUTORIDAD ENCARGADA DE DISTRIBUIR LA TIERRA Y RECOMENDANDO CUIDADO EN LOS REPARTOS PARA QUE NO HUBIESE PERJUICIO DE TERCEROS.- Madrid, 18 de mayo de 1572.-

³⁴ *Ibidem.* P., 24.

Para tratar de evitar tal iniquidad, en primer lugar se emitieron leyes y cédulas reales que prohibían la transferencia de las tierras de los Indios en su perjuicio y, además, se establecía que interviniese un juez cuando se tuvieran que vender, aunque ello habría de realizarse en subasta pública. De la obra de Fabila³⁵, se transcriben las siguientes disposiciones legales relativas:

LEY VII.- Que las tierras se repartan sin acepción de personas, y agravio a los Indios.

D. Felipe Segundo en el Pardo a 6 de Abril de 1588.

Mandamos que los repartimientos de tierras, así en nuevas poblaciones, como en lugares y términos, que yá estuvieren poblados, se hagan con toda justificación, sin admitir singularidad, acepción de personas, ni agravio de Indios.

Nota: Leyes de Indias.- TII.- Libro IV.- Tít. XII.- 3ª., Edición.- Pág., 103.-

LEY XXX.- Que los encomenderos no sucedan en las tierras vacantes por muerte de los Indios.

El Emperador D. Carlos, y el Príncipe G., en Madrid a 14 de Mayo de 1546.

Los Encomenderos no puedan suceder en las tierras, y heredamientos, que huvieren quedado vacantes por haber muerto los Indios de sus encomiendas sin herederos, o sucesores, y ellas sucedan los Pueblos donde fueren vecinos, hasta en la cantidad, que buenamente tuvieren menester para paga, y alivio de los tributos, que les fueren tassados, y algunas más, y las otras que sobraren se apliquen a nuestro Patrimonio Real.

³⁵ FAVILA, Manuel, *Cinco Siglos de legislación agraria*, 2ª., edición, edit. SRA, México, 1990, pp., 21-35.

Nota: Recopilación de Leyes de Indias.- 3ª., Edición.- Tomo II.- Libr. VI.- Tít. I.- Pág., 191 v.

LEY XXVII.- Para que los Indios puedan vender sus haciendas con autoridad de justicia.

El Rey D. Felipe II en Aranjuez, 24 de mayo de 1571. Cuando los indios vendieren sus bienes raíces y muebles, conforme a lo que se les permite, tráiganse a pregón en almoneda pública en presencia de la justicia, los raíces por término de 30 días y los muebles por 9 días; y lo que de otra forma se rematare, sea de ningún valor y efecto; y si pareciese al Juez por causa justa abreviar el término en cuanto a los bienes muebles, lo podrá hacer. Ordenamos que esta ley se guarde y ejecute en lo que excediere de treinta pesos oro común, y no en menor cantidad, y porque en este caso bastará que el vendedor indio aparezca ante algún Juez ordinario a pedir licencia para hacer la venta; y constándole por alguna averiguación que es suyo lo que quiere vender, y que no le es dañoso enajenarse de ello, le dé licencia interponiendo su autoridad en la escritura que el comprador otorgare, siendo mayor y capaz para el efecto.

Nota: Recopilación de Leyes de Indias.- Tomo II.- Tít. I.- Pág. 221.

LEY VI.- Que las tierras se repartan con assitencia del procurador del Lugar.

El Emperador D. Carlos á 26 de junio de 1523, y en Toledo á 24 de Mayo de 1534.

Al repartimiento de las vecindades, cavallerías, y peonías de tierras, que se huvieren de dár á los vecinos: Mandamos, que se halle presente el

Procurador de la Ciudad, ó Villa donde se ha de hacer.

Nota: Leyes de Indias.- Tomo II.- Libro IV. Tít. XII.-^a.Edición.- Pág. 103.

6. CUESTIONES AGRARIAS

Sobre la cuestión agraria, podemos señalar que la primera consecuencia derivada de la llegada de los españoles a México, en la realidad fue la invasión de las tierras que, estando ya a su alcance, les parecieron provechosas para su reparto entre ellos, como botín de la conquista; esta actitud, en la mayoría de los casos, fue objeto de despojos a sus originales propietarios de la tierra invadida, o sea los pueblos, las comunidades y aún, en lo particular, los "indios". Fue aquí, a partir de este momento, en que se empezó a desposeer material e impunemente a nuestros indígenas de sus heredades. Concomitantemente, como antes vimos, además surgió el concepto de que toda la tierra conquistada era *realenga*, perteneciente a la corona española, con excepción de la que trabajaban los indios y de los exidos, como lo señala la Ley XIII de las Leyes de Indias³⁶. Por su lado, Favila³⁷ alude a la Ley I relativa a las tierras realengas:

³⁶PAREDES, Julián. *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias*, Madrid, 1681, Reproducción facsimilar, ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1987, t. II, libro IV, título XIII, p., 92. "Que se señale exido competente para el pueblo.

Don Felipe Segundo. Ord. 129 de Poblaciones. Año de 1523.

Los exidos sean en tan competente distancia, que si creciere la población, siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño".

³⁷ FAVILA, Manuel, op. cit. supra, nota 16.

LEY I.- Que las Indias Occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla, y no se puedan enagenar.

El Emperador D. Carlos en Barcelona a 14 de Septiembre de 1519. Etc.

Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas, y Tierra firme del Mar Oceano, descubiertas, y por descubrir, y están incorporadas en nuestra Real corona de Castilla. I porque es nuestra voluntad, y lo hemos prometido y jurado, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enagenación de ellas. Y mandamos, que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra Real Corona de Castilla, desunidas, ni divididas en todo, ó en parte, ni sus Ciudades, Villas, ni Poblaciones, por ningún caso, ni a favor de ninguna persona. Y considerando la fidelidad de nuestros vassallos, y los trabajos, que los descubridores y pobladores passaron en su descubrimiento y población, para que tenga mayor certeza y confianza de que siempre estarán y permanecerán unidas a nuestra Real Corona, prometemos, y damos nuestra fee y palabra Real por Nos, y los Reyes nuestros sucessores, de que para siempre jamás no serán enagenadas, ni apartadas en todo, ó en parte, ni sus Ciudades, ni Poblaciones por ninguna causa, ó razón, ó a favor de ninguna persona; y si Nos, ó nuestros sucessores, hiciéremos alguna donación, ó enagenación contra lo susodicho, sea nula, y por tal la declaramos.

Nota: Leyes de Indias. Tomo 2º Libro III.- Tít. I.- Pág. 1.- 3ª. Edición.

En materia agraria, pues, aún antes a que la heredad usurpada adquiriera la calidad de realenga o, inclusive, a que la ejecución jurídica de las bulas pontificias la legitimaran, de manera inmediata a la llegada y conquista de los españoles a Tenochtitlan, éstos de facto empezaron a apropiarse los predios de los vencidos, dándoselas entre sí como premios a los soldados³⁸, quienes se la distribuyeron a su antojo y propio beneficio.

Posterior a ello, los reyes católicos ya legitimados por las bulas pontificias y por virtud del régimen de monarquía absolutista que ejercían, emitieron leyes y decretos para normar jurídicamente, en México (Nueva España), las relaciones entre conquistadores y conquistados, así como para otorgar a los primeros mercedes, encomiendas, mayorazgos, etc., sin obstar la aplicación supletoria del derecho castellano vigente en la península ibérica.

En el aspecto agrario destacaron, pues, las *mercedes* que consistían en donaciones gratuitas de heredad realenga que se hacían a los particulares, quienes por esta vía adquirirían la

³⁸MANZANILLA CHEZFFER, Victor. *Reforma Agraria Mexicana*, 2a., edición, México, ed., Porrúa, 1977, p., 70: "Los primeros años que transcurrieron a partir de la caída de Tenochtitlan fueron bien aprovechados por Hernán Cortés para la distribución de premios a sus soldados, por los servicios prestados en la guerra de conquista. El desorden y los actos militares que se realizaron en ese lapso, produjeron inquietud en la Metrópoli española motivando la expedición de diversas medidas, tanto administrativas como legislativas, que en buena parte vinieron a completar las ya existentes en el Derecho español y las dictadas a principios del siglo XVI. La legislación de de Indias, al decir de Esquivel Obregón, se caracteriza por dos tendencias: "la de hacer del precepto legal una tentativa susceptible de corregirse en vista de más amplia información y la del respeto a las costumbres de los pueblos en todo lo incompatible con la nueva cultura". Precisamente por esta característica y por la oculta de consolidar autoridad absoluta y lograr la aprobación total, no se aplicaron en provecho de los vencidos, sino en favor de los vencedores, legalizando, de esta suerte, el despojo y el pillaje".

propiedad rural. Las *encomiendas* por su lado fueron repartimientos de indios que hacía la corona española a sus súbditos de México, para que prestaran servicios personales a cambio de darles bienestar material y espiritual: según Solórzano y Pereyra (*Política Indiana*, I, 237), fue “un derecho concedido por Gracia Real a los servidores de América, para recibir y recoger para ellos los tributos de los indios que les son dados en conjunto, por toda su vida y la de un descendiente... con cargo de proveer al bienestar espiritual y material de los indios...” (Real Cédula de Felipe II de 1576)”³⁹ Los *mayorazgos* |eran autorizaciones de la corona a sus súbditos para determinar en testamento el deber del heredero de conservar los bienes dentro de la familia y de testarlos, a su vez, a sus primogénitos.

La acción agraria propiamente dicha se ejercía para la petición de mercedes, si bien aquí se ejercitaba ante órgano administrativo o bien podría equipararse a la jurisdicción voluntaria, en tanto lo que se demandaba del rey era la donación de tierra realenga, la cual podía intentarse por cualquiera que se sintiera con derecho a ello o con voluntad de colonización, v. g., los criollos, los mestizos o los recién llegados.

7. PROPIEDAD INDIVIDUAL

El reino de Castilla organizó la propiedad privada en México según el principio enunciado en la Ley Cuarta del Título 12 del Libro Cuarto, de la Recopilación de Indias, la cual ley señala: “Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer a Nuestro Patrimonio y Real Corona los baldíos, suelos y tierras”.

³⁹ Citado por DE IBARROLA, Antonio. *op. cit. supra*, nota 45, p., 71.

Las razones políticas que movieron a la Corona española a entregar en propiedad las tierras conquistadas surgieron, principalmente, primero, de ejercer su potestad, para legitimar sus nuevas posesiones descubiertas y que les sancionaron, como donación, las precitadas bulas papales; además, por que naturalmente esa era una de las formas conocidas por el orden jurídico imperante, para pagar, premiar o beneficiar a quienes habían intervenido como soldados en la invasión, motivándolos con ello, por otra parte, a que se quedaran a colonizar esas tierras y asimismo para que pagaran impuestos.

Consecuentemente, además de las llamadas encomiendas que eran repartimientos de indios, las principales formas de adquirir la propiedad individual, desde la llegada de los españoles hasta el año de 1800, fueron, en primer término, las *mercedes* y, luego, las *donaciones*, aunque también con el tiempo apareció una tercera forma conocida como *composición*, que servía como medio de corregir los errores e ilicitudes en la adquisición de tierras contraviniendo de la ley; por ejemplo, existía la prohibición de adquirir más predios de los recibidos legítimamente por vía de mercedes, como lo establecía la ordenanza 82, la cual indicaba que: “ninguna persona que tuviere merced sea osada de tomar más tierra, so pena de perdimento de la tal estancia: la cual luego se les derribe y saque el ganado de él a su costa y pague 50 pesos de minas”, cuestión ésta que no obstante estaba prohibida, según De Ibarrola que cita al respecto a Solano⁴⁰:

⁴⁰ **IBIDEM**, p., 22: “El fenómeno de la ocupación indebida de tierra comenzó bien temprano. Con una actuación individualista, olvidando o desdeñando las normas, se fue ocupando cierta cantidad de tierra realenga: unas veces, al ampliar los límites de las propiedades legalmente obtenidas; otras, ocupándolas al amparo de la precipitación o poco cuidado de los repartos... La ocupación de estos espacios “perdidos” se realiza por las ambiciones de los propietarios colindantes, al amparo de la negligencia o descuido de los funcionarios. Pero existen bastantes ocupaciones que fueron hechas a espaldas de la

A pesar de todo, el fenómeno de la apropiación irregular se hallaba lo bastante desarrollado como para ocupar la atención de la autoridad: fincas aumentadas de límites, ocupación de tierras sin los títulos necesario y un buen número de propietarios desocupados que, negligentes, olvidaban requisitos fundamentales para la obtención de la tierra en propiedad, tal como la real confirmación, sin la cual la propiedad total era nula. Todo ello se pretendió corregir en numerosas y crecidas ocasiones del tiempo normal casi siempre coincidiendo con épocas de recesión y depresión económica. Esto es casi una constancia, como la apatía y el abandono de bastantes propietarios en regularizar su documentación. Así en 1591, 1631, 1635-1640, de 1692 a 1754 la corrección de los problemas de posesión ilícita de la tierra podría verificarse mediante la *composición*, figura excepcional en un principio pero que se hizo tan frecuente y cotidiana que acabó por significar otro de los medios de acceso a la propiedad como ya se ha indicado⁴¹.

A las tierras adquiridas ilícitamente se les llamó *demasías*, que derivaban, normalmente, de haberse ampliado los límites estipulados en los títulos o de ocupaciones sin título. "Esto es el origen de las *composiciones*, las cuales consistían en la medición y demarcación de determinada propiedad, así como en la corrección

administración, y en zonas fuera de aquellos espacios inútiles que quedaban entre fincas. Toda esa tierra ocupada llegaba a ser obtenida legalmente pagando una especie de multa concertada (*composición*) cuando era descubierta la irregularidad en las periódicas revisiones de títulos de propiedad llevadas a cabo desde finales del siglo XVI".

⁴¹ IBIDEM. p., 42.

de los defectos de que adoleciera el título⁴² Con el fin de enmendar estas ilicitudes en la apropiación de la tierra el 1° de noviembre de 1571 se expidió una real cédula indicante de que: "por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona real los baldíos, suelos y tierras que no estuviesen concedidos por los Sres. Reyes nuestros predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece...". Según Mendieta y Nuñez⁴³:

La disposición más importante que se expidió en materia de composiciones fue, sin duda alguna, la Real Instrucción de 15 de octubre de 1574, en la cual se designan las autoridades competentes y se detalla el procedimiento que debe seguirse, así como el valor de los títulos de propiedad.

La fracción primera de esta Instrucción, faculta a los virreyes y presidentes de las Reales Audiencias para que nombren a los Ministros subdelegados "que deben ejercer y practicar la venta y composición de las tierras y baldíos que me pertenecen..."

⁴² GONZALEZ DE COSIO, Francisco, *Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes de 6 de enero de 1915*, 2ª., edición, edit.SRA-CEHAM, México, 1981, p., 97: "En un principio se intentó llevar a cabo deslindes exactos de las propiedades; pero esto no fue frecuente, pues las posesiones eran enormes y además sus límites eran geográficos, por lo que una demarcación nominal resultaba casi inútil".

⁴³ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *op. cit., supra*, nota 3, p., 78.

a) LAS MERCEDES

A la llegada de Cortés y su soldadesca a México, los actos iniciales de apropiación privada de tierra derivaron de los repartos que de la misma procedieron hacer *ad libitum* entre sí, como botín; despojos estos que, después, la corona española les confirmó como *mercedes*, entre otros motivos como pago o premio por sus servicios. Para estos fines, el 20 de noviembre de 1578, Felipe II emitió la famosa ley destinada a "*Que á los poseedores de tierras, estancias, chacras y caballerías con legítimos títulos, se les ampare en posesión y las demás sean restituidas al rey*"⁴⁴, con la cual reafirma su potestad como dominio eminente del Estado sobre el

⁴⁴ "LEY XIV. D. FELIPE II EN 20 DE NOVIEMBRE DE 1578, Y Á 8 DE MARZO DE 1589. QUE Á LOS POSEEDORES DE TIERRAS, ESTANCIAS, CHACRAS Y CABALLERÍAS CON LEGÍTIMOS TÍTULOS, SE LES AMPARE EN POSESIÓN Y LAS DEMÁS SEAN RESTITUIDAS AL REY.- Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer á nuestro patrimonio y corona real los valdíos, suelos y tierras que no estuvieren concedidas por los señores reyes nuestros predecesores, ó por Nos, ó en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que á Nos, ó á los virreyes, audiencias y gobernadores pareciere necesario para plazas, exidos, propios, pastos y valdíos de los lugares y consejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al porvenir y al aumento que pueden tener, y repartiendo á los indios lo que buenamente hubieren menester para labrar y hacer sus sementeras y crianzas, confirmándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced y disponer de ella á nuestra voluntad. Por todo lo cual ordenamos y mandamos á los virreyes y presidentes de audiencias pretoriales, que cuando les pareciere, señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los ministros de sus audiencias, que nombraren, los títulos de tierras, estancias, chacras y caballerías; y amparando á los que con buenos títulos y recados, ó justa prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan los demás, para disponer de ellas á nuestra voluntad."

territorio descubierto donde ejerce su soberanía, implicando esto, además, primero, que los terrenos baldíos son propiedad de la real de la Corona y, segundo, el derecho de investigar oficialmente la posible existencia de terrenos baldíos, con objeto de reivindicarlos y ejercer su propiedad imperial de acuerdo a las instituciones jurídicas de aquellas épocas.

Naturalmente, los traslados de dominio que por donaciones del Papa Alejandro VI se hicieron a los reyes católicos, originó que éstos ejercieran un derecho real de propiedad sobre los territorios descubiertos o conquistados y que, en consecuencia, asumieran esa titularidad haciendo efectivo ese señorío, para transmitirla mediante mercedes a quines por diversos motivos favorecieron, así como para tratar de colonizar y poblar las extensiones de tierra materia de la donación.

Así, en el caso específico de la conquista de las "indias" relacionadas con México, la donación del Papa correspondió a la potestad de Fernando e Isabel que se tradujo en la traslación del dominio público sobre dichas tierras: "a vosotros y a vuestros dichos herederos y sucesores investimos de ellas y os hacemos señores con plena y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción", con lo cual, en efecto, dichos reyes castellanos fueron señores de las indias y de México. Con tal señorío los citados reyes dispusieron la transmisión de esos predios para los fines que consideraron adecuados; entre éstos, se dio la cesión que hicieron de determinadas heredades a soldados y a particulares constituyendo así la figura jurídica de las mercedes, debiéndose hacer notar que tales cesiones no eran absolutas al grado de que se desvincularan de ellas los reyes, es decir, la corona no perdía por virtud de la merced el dominio primordial de la misma, pudiendo por tanto retomarla o reasignarla a otras personas si no se cumplían los requisitos, condiciones o servicios que hubiesen impuesto en primer término.

Las mercedes de tierras rurales consistían en la traslación de esos bienes raíces de considerable extensión a personas privadas, que podían ser soldados, particulares e inclusive indios, los que se destinaban, normalmente, para fines económico-agropecuarios, para propiciar la manutención de los beneficiados y, de paso, para legitimar el dominio y soberanía sobre las tierras descubiertas y donadas por el Papa Alejandro VI. Por lo mismo, las mercedes eran gravadas con ciertas cargas que les imponía la corona, tales como, v. g., que con su otorgamiento no se dañaran los derechos de los indios, que se explotaran en las ganadería, en el cultivo de granos, verduras y frutas, o sea que no estuviesen ociosas las tierras, sino, que se labraran, que se poblaran y que se residiera en ellas por un determinado lapso que era casi siempre de cuatro años.

La disposición más antigua sobre este particular, según Mendieta y Núñez⁴⁵, es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio de 1513: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia que deseamos: en nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías, a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones, y los que fueren de más grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza. . ." A los repartos hechos en virtud de esta ley, se les dio el nombre de mercedadas, porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba merced.⁴⁶ Agrega Dougnac⁴⁷ que: "Como las tierras pertenecían a la Corona,

⁴⁵ *Ibidem*, p., 34.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, ed., UNAM, México, 1994, p., 404.

era el rey o un representante suyo quien debía otorgar la merced de tierras "con parecer de los cabildos de las ciudades o villas" (*Rec. Ind.* 4, 12, 5), y asistencia del procurador respectivo (*Rec. Ind.* 4, 12, 6). Fue corriente en las capitulaciones con los conquistadores y descubridores que se les diera facultad para hacer estos repartimientos. Una real cédula de 20 de mayo de 1534 dio a los virreyes y gobernadores la facultad de conceder estas mercedes."

González Roa⁴⁸, acerca de las mercedes de tierras, de las encomiendas, repartimientos y de los terrenos baldíos, añade lo siguiente:

Mercedes de tierras. Los soberanos españoles empezaron a dar concesiones principalmente a los soldados conquistadores, pero no regalaron las tierras, sino que adoptaron un sistema de compromiso para los concesionarios: se obligaron los colonos a edificar casas, a cultivar tierras, a introducir ganados en cierto número, y, además, no vender la propiedad en cuatro años. La Corona no les daba el título sino hasta pasados esos cuatro años, y cuando ya estaban cumplidas las concesiones se les entregaba la propiedad para que pudieran disponer de ella. En los tiempos posteriores, el Virrey oía el parecer de los Cabildos de las ciudades próximas a los territorios concedidos. Aunque haya habido muchos abusos, es una vergüenza que en aquellos tiempos tan inseguros, tan revueltos, a raíz de una guerra en que conforme a la ley los que tomaron parte en ella tenían derecho a la tierra, y cuando el monarca se encontraba a gran distancia de la Nueva

⁴⁸ GONZALEZ ROA Fernando, *Aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, ed., SRA-CEHAM, 1981, p., 259.

España, se hayan tomado precauciones que el Gobierno más poderoso que hubo en México miró con el mayor desdén. A los soldados de infantería o peones, se les dio una «peonía,» que es la medida que en otro artículo anterior citamos.

b) CABALLERÍAS Y PEONÍAS

Entre las mercedes que la corona española otorgaba a sus caudillos, que hubieran intervenido en la conquista de las "Indias", se hicieron las llamadas *caballerías* y *peonías*, atendiendo éstas claro está al rango y categoría de la persona o individuo a quien se le concedía. La caballería era una mejor merced o de mayor calidad, normalmente por cuanto a su extensión, que se entregaba como premio a los soldados de a caballo por considerarse que éstos tenían una mayor responsabilidad y mejores resultados en las batallas donde habrían intervenido. En cambio, las peonías que también eran repartimientos de tierras, se otorgaron en una proporción menor a los soldados de infantería que se consideraban de menor importancia para estos efectos.

De esta manera los reyes católicos otorgaron tales traslados de propiedad a sus soldados, jinetes o de a caballo y a los de infantería o que peleaban a pié, transmitiéndoles bajo ciertas condiciones, que ya se analizaron en el inciso destinado a las mercedes, la propiedad de determinadas porciones de terreno en las "Indias" conquistadas, como ocurrió en México, derecho de propiedad que, como señala Payno⁴⁹, correspondía en el fondo a

⁴⁹ PAYNO, Manuel, *Tratado de la Propiedad, ed.*, SRA - CEHAM, México, 1981, p., 59: "Según las ideas naturales de la propiedad, no parece necesaria una enumeración especial de los diversos *derechos reales* que están invítos en la regla general; y en efecto, en tanto que no puede ser probada y justificada una excepción particular, la propiedad comprende todas las maneras posibles de

un derecho de dominación sobre la cosa concedida, *dominium*, y el propietario como el *dominus*, es decir, el amo, el dueño, el señor de la cosa.

obrar sobre la *cosa* y todos los *derechos posibles*, y esto con un carácter *exclusivo*. Sin embargo, para facilitar el análisis de la materia ó por cualquier otro motivo, se ha procurado reducir todos los derechos elementales que constituyen la propiedad á tres clases:

“1°. *Derecho de uso*, es decir, hacer que sirva la cosa para todos los usos posibles y recoger todos sus frutos y productos *jus utendi et fruendi*.

2°. *Derecho de libre disposición*, *jus abundi*, ó lo que los modernos llaman *jus disponendi*, es decir, la acción que tiene el propietario de obrar físicamente sobre la *cosa* según su voluntad, y cambiar la forma exterior, disponer jurídicamente cambiándola, renunciándola ó enagenándola.

3°. *El derecho de la posesión*, es decir, á la detención efectiva de la *cosa*, disfrutándola pacíficamente como medio físico, necesario para poder ejercer completamente la propiedad.”

En todo lo que se refiere á la propiedad territorial y puede tener semejanza con nuestras divisiones y legislación moderna, es necesario repetir que la propiedad romana de las tierras era en su origen, y quizá con pocas ó ninguna excepción, del Estado, es decir, *res publicoe*.

Cuando pasó de manos del Estado, sea á los templos, á las comunidades ó á los particulares, sufrió diversas modificaciones; pero los ciudadanos obtuvieron los terrenos con ciertas condiciones en general, como poseedores y no como propietarios.

Este modo de pasar las tierras, del Estado á los particulares, tenía una modificación. El derecho de *usucapio* descansaba en el principio general que cualquiera que con justo título hubiese adquirido la posesión de una cosa *possessio civilis*, sin adquirir la propiedad quiritaria, podía convertir ulteriormente su *posesion* en *propiedad*, continuando en la posesión de la cosa durante un cierto tiempo determinado, sin interrupción y sin contradicción alguna.

Este origen y carácter especial de la propiedad territorial en roma y en los países que dominaba, dio lugar á las leyes agrarias, cuya naturaleza se ha explicado, y á multitud de otras disposiciones que originaron despojos, pleitos, restituciones, y negocios infinitos, de los que se ocuparon los diversos tribunales que componían la complicada jurisdicción romana.

A manera de mercedes, pues, a los miembros del ejército de caballería se les dotó, como recompensa a sus servicios, de una "caballería" que era una parcela de cien pies de ancho, 200 de largo y todo lo demás como cinco peonías que serán 500 fanegas de labor para pan de trigo o cebada; 50 de maíz, 10 huebras de tierra para huertas, 40 para otros árboles de secadal, tierra de pasto para 50 puerkas de vientre, 100 vacas, 20 yeguas, 500 ovejas y 100 cabras. González Roa⁵⁰ comenta que:

⁵⁰ GONZALEZ ROA Fernando, *Aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, ed., SRA-CEHAM, 1981, p., 261: "Encomiendas y repartimientos. No hubiera sido tan malo que la Corona de Castilla hubiera procedido así nada más. So pretexto de reducir a los indios a la fe católica, se encomendaron grandes porciones de territorio poblado con indios a algunos conquistadores. Estos no se ocuparon de otra cosa sino de reducirlos a esclavitud y hacerlos trabajar como bestias, comenzando desde entonces las clases privilegiadas a disfrazar su egoísmo con un propósito humanitario. No fue ésta la intención del Soberano, pues desde que comenzó el abuso, el Emperador Carlos V, por una Real Cédula expedida en Valladolid, con fecha 20 de junio de 1522, declaró que los indios eran libres y no sujetos, y prohibió las encomiendas. Sin embargo, un gran poder se levantó (el) la Nueva España para detener la justicia del monarca. Fue Hernán Cortés, quien por todos los medios posibles, trabajó para que las encomiendas continuaran en México, inaugurando así, dice don Manuel Payno, el sistema agrario del país. Hubo, no obstante, quien se interesara por hacer desaparecer las llamadas encomiendas, y fue el Padre las Casas quien consiguió que la Corte metropolitana se fijara en este asunto y que después se prolongaran sólo por cuatro vidas esas encomiendas. A pesar de todo el pernicioso sistema subsistió, porque después de haber sido prohibido se autorizó a don Francisco de Montejo para que lo estableciera en Yucatán si las encomiendas eran consideradas convenientes por los religiosos que lo acompañaban. Después de esto, durante las siguientes conquistas, ya no se daban encomiendas, pero sí tomaba posesión el conquistador de enormes extensiones de tierra. Los colonos se declararon entonces poseedores por derecho de conquista, por una parte, y por la otra, los antiguos encomenderos procuraron conservar sus posesiones territoriales. Además, los colonos que habían recibido una o más peonías o «caballerías,» se extendieron lo más que les fué posible. Aunque los virreyes, obedeciendo la prescripción de la Ley 10, del Título 12 de las Leyes de Indias, trataron de repartir las tierras sin exceso, entre los descubridores y «pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en ala

A los soldados de caballería se les dio una «caballería» que según la Recopilación de Indias «es un solar de cien pies de ancho, 200 de largo y todo lo demás como cinco peonías que serán 500 fanegas de labor para pan de trigo o cebada; 50 «de maíz, 10 huebras de tierra para huertas, 40 para otros árboles de «secadal, tierra de pasto para 50 puercas de vientre, 100 vacas, 20 «yeguas, 500 ovejas y 100 cabras.» Por supuesto que los capitanes pidieron mayor extensión, dándoseles siempre más de cinco peonías, y Hernán Cortés, como jefe de todos aquellos aventureros, recibió territorios extensísimos, aunque según dijo, eran una muy pequeña parte de lo que él había dado a la Corona.

Las peonías correspondían a las extensiones de tierra que se entregaban como merced a los soldados de a pie o sea de infantería. Un soldado de infantería o peón, como entonces se llamaba, tenía asignadas para levantar su casa seiscientos ochenta varas cuadradas; dos mil setecientos setenta para su jardín, quince mil ochenta y seis para su huerta, ciento ochenta mil quinientas treinta y seis para el cultivo de los granos de Europa, y dieciocho mil ochocientas cincuenta y seis para el del maíz; tenía, además, todo el terreno necesario para mantener diez puercos, veinte cabras, cien ovejas, veinte toros y vacas, y cinco caballos. A los soldados de infantería se les dotaba, también como

tierra;» el hecho fue que los colonizadores se hicieron de enormes posesiones. Cuando el rey tuvo conocimiento de las usurpaciones de tierras, ya no había remedio, y entonces, para no entrar en una lucha tan considerable como la que había tenido cuando la abolición de las encomiendas, transigió salvando el principio y mandando convertir a los poseedores en propietarios, admitiéndolos «en cuanto al exceso a moderada composición.» Todo esto nos explica la constitución del latifundismo mexicano”.

reconocimiento a sus servicios en la conquista de México, de 680 varas cuadradas para levantar su casa; de 2770 para su jardín, de 15086 para su huerta, 180,536 para el maíz; tenía además el terreno necesario para mantener diez puercos, veinte cabras, cien ovejas, veinte toros y vacas, y cinco caballos⁵¹.

⁵¹ *Ibidem*, p., 62: "Los conquistadores, pues, quedaron dueños del campo y procedieron a asegurar su posición de una manera definitiva. El doctor Mora (México y sus Revoluciones,» Tomo I), dice lo siguiente: «El soberano que se estimaba único dueño de los terrenos de México los hizo distribuir a los conquistadores, a muchos de los favoritos de la Corte y a familias o naciones de indios que habían ayudado a sus vasallos a apoderarse de ellos. Un soldado de infantería o peón, como entonces se llamaba, tenía asignadas para levantar su casa seiscientas ochenta varas cuadradas; dos mil setecientas setenta para su jardín, quince mil ochenta y seis para su huerta, ciento ochenta mil quinientas treinta y seis para el cultivo de los granos de Europa, y dieciocho mil ochocientas cincuenta y seis para el del maíz; tenía, además, todo el terreno necesario para mantener diez puercos, veinte cabras, cien ovejas, veinte toros y vacas, y cinco caballos. El soldado de caballería tenía asegurado por la ley, un terreno doble para sus provisiones y quíntuplo para lo demás.» Los monarcas españoles siguieron la política de dar por premio o por favor enormes mercedes de tierras, pudiéndose citar las concesiones al Mariscal de Castilla y a los Condes de San Miguel de Aguayo, de Santiago y del Valle. Para que nada faltare a semejante situación se trató de que las propiedades no se dividieran, y para el efecto la ley favoreció dos medios que fueron el establecimiento de los mayorazgos y la propiedad eclesiástica. El mismo doctor Mora nos dice que los conquistadores y otros poderosos del Nuevo Mundo, llenos de ambición y codicia, ase apoderaron de terrenos muy extensos y de provincias enteras que obtuvieron en encomienda, y después consiguieron por grados convertirlas en mayorazgos, título de nobleza concedido en la legislación de España, y que supone vinculación de bienes que no pueden ser divididos ni enajenados, sino que deben pasar íntegros a uno de los sucesores, que por lo común es el primogénito de la casa. » Respecto a la propiedad eclesiástica dice el mismo autor: «No influyó poco en este atraso el número y extensión de los establecimientos eclesiásticos, y el haber pasado a manos muertas una gran parte de la propiedad territorial.»

Las consecuencias naturales de este sistema fueron la mala organización social y la creación de un sistema de privilegios, con todo su largo séquito de terribles consecuencias. «Estos errores capitales, añade el doctor Mora, en la división de

c) LA PROPIEDAD DE LOS INDIOS

Los españoles dotaron jurídicamente a los indios de la capacidad de goce del derecho de propiedad individual, pudiendo ejercer por tanto esta titularidad con todas las consecuencias legales que ese derecho permite a sus dueños pues, inclusive, estaban facultados para disponer de sus bienes por testamento, estableciéndose que a falta de testamento, o sea si el indio moría intestado, los españoles estaban impedidos para adquirir su tierra. Por eso, como relata De Solano⁵² "en 1546 se estipula que la tierra de algún aborígen muerto sin testar pasase al pueblo de indios, para que sus vecinos "las tengan y gocen de ellas", pero nunca pasase a españoles. Esta cédula quedó incorporada a la *recopilación* formando la Ley VI, 1, 30. En 1628 se ordena sean guardadas y ejecutadas las sentencias de un pleito contra el marqués del Valle, en donde se fallaba que pertenecían al Fisco todos los bienes mostrencos de los indios muertos *ad intestato*."

La venta masiva de propiedades indígenas en Antillas alertó, desde bien temprano, a la autoridad que comprendió que debía atender y cuidar de la tierra del aborígen para que no la perdiese irremediabilmente, bien por desconocimiento del nivel cultural del vendedor, bien por su modo de vida, habituado a sostenerse con los mínimos y escuetos recursos de un espacio relativamente breve de terreno. Esta preocupación llena de disposiciones

la propiedad y en su transmisión por sucesión o por venta, produjeron funestos efectos en todos los ramos de la prosperidad pública en México. Para que la población progrese en una colonia naciente, es necesario que las tierras sean divididas en pequeñas porciones y que la propiedad pueda ser transmitida con mucha facilidad.»

⁵² DE SOLANO, Francisco, *Cedulario de Tierras, Compilación de legislación agraria colonial. (1497-1820)*, ed., UNAM, México, 1991, p., 82.

protectoras a todo el tiempo colonial, barreras de papel en muchos casos, pero retardativas y eficaces en bastantes otros del proceso transformativo rural hispanoamericano.

De 1503 es la primera de las leyes de ese rosario legislativo. Entonces se mandaba que los indios "no vendan, ni truequen con los cristianos sus bienes y heredades por cuentas [de vidrio], ni por otras cosas semejantes y de poco valor, y que cuando algo les compraren sea por precio justo" (documento 4). Pronto se plantea la necesidad de que exista un control, un árbitro, una autoridad competente que verificase la necesidad y las buenas razones de la venta (documento 9). Se llega en 1536 taxativamente a prohibir toda adquisición de tierra de indios, aunque limitada al ámbito de las Antillas (documento 34). Más tarde una real cédula de 1540 autorizaba a los blancos la compra de cualquier tierra, pero solamente aquella que los indios "como señores tuvieren heredad" (documento 43).⁵³

Ciertamente, existieron disposiciones reales que autorizaron a los indios disponer de sus bienes en calidad de propietarios, dado, con ciertas protecciones que se les otorgaron para tal efecto, podían vender sus tierras, casas y aún sus productos, excepto los negros y mulatos -considerados diferentes a los indios incluso por su idioma⁵⁴- a quienes les estaban proscritos los derechos

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Cfr.*, AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *La población negra de México*, ed., SRA-CEHAM, México, 1981, p., 288: "Los negros introducidos a la Colonia proceden de muy distintos lugares, cada uno con su propio sistema de habla. Al llegar al país sufren una dispersión general que impide, a veces deliberadamente, la reunión de bozales pertenecientes a un mismo grupo lingüístico. Algunas veces las lenguas africanas son usadas en los conjuntos que dan validez a los ritos curativos, pero no se sabe de negros que las empleen esotéricamente en actos de culto o como idiomas corrientes en la comunidad diaria. Los negros en la Nueva España se hallan obligados al aprendizaje del castellano como único

concedidos a los indios, como se desprende de las siguientes ordenanzas sacadas de la Recopilación de Ventura Beleña⁵⁵:

ORDENANZA DE 23 DE DICIEMBRE DE 1578.-

Que todos los Indios vendan libremente su maiz en los tianguiz y plazas públicas sin guardar postura: y a los que los vendieren en sus casas, las Justicias les compelan á que guarden las posturas que estuvieren señaladas sin exceder de ellas. Y averiguándose que lo venden a mas precio, incurran en pena de dos tomines para el Denunciador, y que sirvan quatro semanas en la parte donde asistiere.

ORDENANZA DE 16 DE ENERO DE 1579.- Que las diligencias y pregones que han de hacerse para la venta de los bienes de los Indios, sean y se hagan en los mismos Pueblos donde los tales bienes estuvieren, só pena de la nulidad de la venta; y los compradores no adquieran derecho, ni las Justicias les consientan poseer los bienes que en otra manera se compraren.

ORDENANZA DE 2 DE ABRIL DE 1612.- Que los Negros y Mulatos no se junten en más número de tres en ninguna parte pública ni secreta, de dia ni de noche, a título de Cofradías, ó en otra manera, só pena de doscientos azotes á cada uno de los que se hallaren en dichas juntas. Y los Priors, Vicarios y Superiores de los Conventos no los consientan.

medio de relación con los españoles, con otros negros o con sus mezclas. Para comunicarse con los indios se ven obligados a aprender el idioma de éstos”.

⁵⁵ VENTURA BELEÑA, Eusebio, *Recopilación Sumaria de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de este Nueva España*, ed., UNAM, México, 1981, T. I, p., 21.

ORDENANZA DE 14 DE ABRIL DE 1612.- Que en ningún entierro de Negro ni Negro, Mulato ni Mulata libre ni esclava, se puedan hallar ni hallen mas de quatro Negras y Quatro Negros, só pena de cada doscientos azotes á los que mas se hallaren.

ORDENANZA DE 16 DE ABRIL DE 1612.- Que los Negros y Mulatos, Negras y Mulatas libres que no tuvieran oficio propio, no vivan ni tendran casa de por sí, sino que luego asienten a servir con amos, como esta mandado, só pena al que lo contrario hiciere de doscientos azontes.

Con el fin de impedir que, por su ignorancia, se defraudara a los indígenas en la venta o compra de sus tierras, se emitieron disposiciones reales tendientes a proteger en este aspecto a los indios, como, v. g., que los virreyes vigilaran estas operaciones⁵⁶:

56 ORDEN DEL VIRREY MARQUÉS DE MONTESCLAROS EN LA QUE OBLIGA QUE TODOS LOS CASOS DE VENTA DE TIERRAS POR PARTE DE LOS INDIOS - DESPUÉS DE HACER TODAS LAS PRECAUCIONES Y DILIGENCIAS LEGISLADAS - SEAN VISTOS POR EL VIRREY

México, 17 de diciembre, 1603.

En la ciudad de México a 17 días del mes de diciembre de 1603 don Juan de Mendoza y Luna, marqués de Montesclaros, virrey, etc., dijo que por cuanto los naturales de este reino como eran de miserable y de poco talento son defraudados y engañados de ordinario por españoles y otras personas en comprarles sus tierras y posesiones por mucho menos de lo que valen, contraviniendo en esto la orden que Su Majestad por una real cédula tiene dada, que porque no se hagan las diligencias que por ellas se dispone y manda se conchavan en darles menos del precio de los treinta pesos que, conforme a la dicha cédula, deben andar en pregón las tales tierras y posesiones que llegaren a este precio. En que por esta razón y modo los dichos naturales son notablemente defraudados, como se ha visto por experiencia.

Y para que esto se obvie y de aquí adelante se proceda en las dichas ventas con la justificación que Su Majestad ordena y manda que los indios que de cualquier manera hayan de vender tierras y si aquel valor de ellas no llegue a los treinta pesos en que Su Majestad manda anden en pregón los dichos treinta días y se remate en el mayor

“Vigilancia directa de las autoridades en la venta de tierras de los indios se atiende y se sostiene otras ocasiones clave: en 1601, una orden virreinal exigía que cualquier venta sería comprobada por el mismo virrey, permitiéndose cuando los motivos se estimaban honestos y justos. Así en 1661 se autoriza a unos indios principales deshacerse de parte de las tierras de sus mayores, en razón de remisión de deudas y porque seguían poseyendo otras. En otros casos, los mismos indios deseando de una terrateniente “ayuda y amparo” le donaron un solar en pueblo (San Juan del Río) y una suerte de tierra: los procedimientos legales para legitimar esta donación eran largos y puntillosos”.⁵⁷

8. PROPIEDAD COMUNAL

En México la *propiedad comunal* se origina del reconocimiento jurídico que de ella hizo el derecho castellano, dado que la misma no era desconocida en España, donde inclusive existían leyes que ordenaban la dotación de ejidos a las poblaciones; esto es, a los españoles no les era ajena la propiedad comunal, pues contemplaban en su legislación, como, v. g., era el derecho de Mesta consistente en el deber que tenían los agricultores de permitir el tránsito de ganados por sus sementeras en cierta época del año. Siendo además que los españoles pretendían respetar la propiedad comunal de los indígenas, para el efecto de hacer que

ponedor así anden en pregón los dichos treinta días, precediendo antes y primero las diligencias y averiguaciones necesarias de cómo son suyas, heredadas de sus padres y que les quedan otras tierras útiles y bastantes para su labor y sustento. Y hecho esto y los pregones que se mandan antes de rematarlas, se traigan las diligencias ante Su Excelencia, para que provea lo que convenga. Lo cual se guarde y cumpla inviolablemente, con apercibimiento que lo que en contravención de esto se hiciere desde luego Su Excelencia lo daba, y dio, por ninguno y de ningún valor y efecto. Y manda que esta orden se pregone públicamente en esta ciudad. Y así lo proveyó y firmó.

⁵⁷ DE SOLANO, Francisco, op. cit. supra, p., 87.

los indios fueran campesinos capaces y autosuficientes, con capacidad para abastecerse a ellos mismos en sus necesidades, así como a las de los núcleos urbanos⁵⁸.

⁵⁸ *Ibidem*, p., 78: "Sobre modelos urbanísticos uniformes –el trazado regular en damero, tal como el renacentista modelo para las ciudades, y con unas medidas determinadas- y sobre la base primordial de las pautas castellanas, el pueblo de indios acoge a las tribus, clanes y señoríos indios. Todos los patrones de asentamientos prehispánicos, desde los más evolucionados a los más primitivos, van a quedar eliminados y sustituidos por la aldea de indios, que el español estructura sobre la base económica de los bienes de propios y comunales, a imagen de los pueblos de Castilla, y que en bastantes zonas coincidían con una fuerte tradición semejante en la era prehispánica. De ese modelo las intencionalidades religiosas, educativas, didácticas y fiscales podrían ser canalizadas de una forma más efectiva, teniendo, desde ese momento, a toda la población concentrada. No obstante, las transformaciones que todos esos propósitos españoles hicieron a la población indígena son de tal tamaño que representa su aniquilamiento cultural y el principio de un tiempo diferente, donde la cultura y el principio de un tiempo diferente, donde la cultura aborigen subyacerá, con mayor o menor brío, en las diversas manifestaciones cotidianas"... "También antes de 1540 se produce el encuentro entre la cultura europea y los pueblos prehispánicos concedores de una cultura urbana. Desde 1520 en el valle de México, en 1524 con los pueblos maya-quiché de Guatemala, en 1531-1534 con las culturas andinas. El europeo aprovechó durante ese espacio temporal lo que le convino de la urbanización indígena, sobre la que comenzó a incrustar sus propias estructuras.

La política reduccional de modo sistemático nace a partir de la real cédula de 10 de junio de 1540 (documento 44), aunque lógicamente su realización se gestaba en la década precedente. Y va a ser Guatemala desde donde se partan los ensayos y los informes que reducen, posteriormente, en una normativa del Estado. La iniciativa partió del obispo Francis Marroquín en una famosa carta a Carlos V (10 de mayo de 1537).

"Ya vuestra Majestad estará informado que la provincia de Guatemala lo mayor de ella es todo sierra, tierra muy áspera y fragosa: y una casa de otra a mucha distancia, es imposible si no se juntan los indios ser doctrinados; y aun para el servicio ordinario que hacen a sus amos... Esta cosa es la más importante para estas partes: pues que son hombre, justo es que vivan juntos y en compañía donde redundará mucho bien para sus ánimas y cuerpos; conocerlos hemos y conocernos han".

Tales eran los propósitos económicos y políticos de los conquistadores estableciendo que “que las estancias y tierras que se dieran a los españoles, les sean dadas sin perjuicio de los indios” , así como “que las estancias de ganado se dieran lejos de los pueblos de los indios y que a los indios se les, deje conformes en todas las que les pertenecen”. Sin embargo el crecimiento de los españoles en sus propiedades ganaderas, de la hacienda y del latifundio despojaron frecuentemente de sus tierras a los pueblos indígenas, pasando por alto las leyes que los protegían; pese a esto subsistió jurídicamente y de hecho el sistema de la propiedad comunal que los monarcas querían implantar, limitando así la propiedad individual, de manera que ésta no fue una propiedad absoluta. Según la Ley V, Título 17 del Libro IV de la Recopilación de Indias, el uso de todos los pastos, montes y aguas, era común a todos los vecinos. De conformidad con la Ley VII, Título 27, del Libro IV de la Recopilación de Indias, una vez levantadas las cosechas, los campos se volvían comunales. Según la Ley I, Título 24 del Libro VII de la Novísima Recopilación, los montes debían quedar para el pasto común de los ganados. Según la Ley V, Título 17 del Libro IV de la Recopilación de Indias, era severamente

Razones que fueron suscritas por reales cédulas de 26 de febrero de 1538 (documento 37) y que repite en 1540 (documento 44), representado todo un programa destribalizador y urbanizador. La colonización se haría en y desde las ciudades, donde el indio podría “vivir en policía”, civilizadamente. Esta política sirve de modelo para los otros territorios indios, ordenándose en 1548 al virrey de Nueva España que “provea lo que convenga sobre poner en pueblos grandes los indios de Yucatán y Cozumel”,⁵⁸ en 9 de octubre de 1549 se hacía extensible a toda Nueva España (documento 49), que “convenía que se sustentasen y se hiciesen pueblos de muchas casa juntas”. Una normativa que, con el mismo texto se ordena para la Audiencia de los Confines, que abarcaba el ámbito de la América Central⁵⁸ y para el virreinato del Perú,⁵⁸ quedando, por último, incorporada por Diego de Encinas en su *Cedulario* (tomo IV, página 272). Normativa que se sigue manteniendo en 1551 para “la provincia de la Tierra Firme llamada Castilla del Oro para que puedan los indios vivir en policía”.

castigado quien estorbara el uso común de los pactos, montea y aguas de las Indígenas.

Según González Roa⁵⁹:

Establecida la propiedad comunal, y los monarcas la favorecieron y la protegieron, creando legislaciones apropiadas sobre los puntos siguientes: A. Ejidos. El Rey don Felipe II, por la Real Cédula de 19 de diciembre de 1573, dispuso que los sitios para fundación de pueblos por reducción de indios, tuvieran aguas, tierras, montes y un espacio de terreno llamado ejido, de propiedad comunal. Ha habido muchas discusiones sobre la extensión del ejido, pues hubo varias leyes de las cuales son las más notables la Ordenanza del marqués de Falces, de 26 de mayo de 1567 y la Ley VIII, Título 39, Libro IV de la Recopilación de Indias, que estableció la extensión de una legua cuadrada para el ejido. Las nuevas poblaciones tendrían derecho de solicitarlo. Los terrenos que lo formaban eran inalienables e imprescriptibles como puede verse por las Leyes VIII, Título 21, Libro VII; XX, Título 12 del Libro IV; y X, Título 21, Libro VII de la Novísima Recopilación. B. Terrenos pertenecientes a las ciudades fundadas por españoles. Las leyes antiguas, a partir de la Ley VI, Título 5º, Libro IV de la Recopilación de Indias, establecieron la legislación sobre la manera de fundar estas poblaciones, debiéndose, según la Ley VII, Título 79 del Libro IV de la misma Recopilación de Indias, apartar terreno de uso común para la población. Este terreno también era concedido sólo a

⁵⁹ *Ibidem*, p., 262.

título precario, es decir, que no correspondía a la propiedad particular, según la Ley IV, Título 12- del Libro IV de la Recopilación de Indias. C. Terrenos comunales. Al mismo tiempo que se crearon las propiedades que ya hemos mencionado con el carácter de irreducibles a dominio privado, y por lo mismo de imprescriptibles, la ley española permitió la constitución de la propiedad comunal. Como los pueblos no estaban preparados para la propiedad individual, conservaron bajo el régimen comunal, muchas tierras que les habían dejado los monarcas españoles, otras que les habían sido mercedadas, y otras por fin, que los mismos pueblos habían comprado. La manera de que estas tierras pudieran ser defendidas por los propietarios comunales, fue que se diera personalidad a los pueblos para defenderlas, y que realmente intervinieran los interesados en los negocios que se relacionaban con dichas tierras. Tal era el sistema que regía la propiedad mexicana, según fue creado por las leyes coloniales. El artículo 27 de la Constitución de 1917, en la parte en que establece que la propiedad originariamente perteneció a la Nación, y que ésta por sus transmisiones ha creado la propiedad privada, no hace más que restablecer un principio perfectamente conforme con la historia de nuestra legislación. Los mismos Estados Unidos tuvieron que admitir los principios de la legislación colonial española, cuando adquirieron las tierras que nos fueron quitadas por el Tratado de Guadalupe Hidalgo.

a) FUNDO LEGAL

De acuerdo con Escriche⁶⁰ la expresión *fundo* corresponde al suelo de una cosa raíz como de tierra, campo, heredad o posesión; es una porción determinada de terreno, cultivada o inculta, con todo lo que hay en él o produce naturalmente o por industria del hombre; y se llama fundo porque es el fundamento de toda riqueza y porque en él se establecen muchas cosas como arbolados, viñas, huertos, prados o edificios. Bolaños⁶¹ señala que el fundo legal no debe confundirse con el ejido, ya que aquél es “la extensión de tierra señalada para la edificación de un pueblo”. Así, podemos definir al *fundo legal* como la heredad destinada a los pueblos indígenas para vivir y cultivar lo necesario para su manutención; los pueblos deberían ser, normalmente, de 300 a 400 habitantes, y la unidad de tierra para vivir y sembrar contemplaba un espacio de 500 varas, medidas por los cuatro vientos y contadas a partir del centro del pueblo, que es propiamente a lo que desde el siglo XVIII se denomina fundo legal, como “lo especifican las ordenanzas del virrey don Gastón Peralta, marqués de Falces, de 26 de mayo de 1567”⁶².

⁶⁰ Cfr., ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, ed., Bouret, París-México, 1925, p., 1119.

⁶¹ BOLAÑOS, Gaspar, *Codificación Agraria*, ed., Herrero, México, 1925, p., 855.

⁶² DE SOLANO, Francisco, *Cedulario de Tierras, Compilación de legislación agraria colonial. (1497-1820)*, op. cit. supra, p., 84: “La programación de los pueblos de indios se perfecciona y uniforma desde mediados del siglo XVI: unidades poblacionales de 300 a 400 vecinos y un espacio de 500 varas -que serían “tierras para vivir y sembrar” (documento 181)- y que desde finales del siglo XVIII se denomina *fundo legal*. Las 500 varas serían contadas por los cuatro vientos y desde el centro del pueblo, así lo especifican las ordenanzas del virrey don Gastón Peralta, marqués de Falces, de 26 de mayo de 1567, que apuntan, además, la distancia de 1,000 varas desde el final del fundo como mínima para cualquier otro asentamiento o propiedad que de allí [fundo] adelante no se hiciese merced a persona alguna de ninguna estancia, ni tierra, si no fuese

Sin embargo, con el fin de preservar a las poblaciones indígenas y de otorgarles mayor autonomía, en 1687 se modifica la estructura del *fundo legal*, aumentándose a 600 varas que serían medidas yo desde el centro del pueblo, sino a partir de la última casa de éste, estableciéndose que debía mediar una distancia de 1, 100 varas que separa al citado pueblo con las propiedades de otras personas que no fueran indígenas o parte de dicho pueblo⁶³. Por

pudiéndose asentar 1,000 varas de medir paño o seda: distante o desviada de la población y casas de los indios y las tierras 500 apartadas de dichas población (documento 181). Una buena distancia entre pueblos y estancias ganaderas ya se prevenía en 1550 (documento 50, 51, 52, 54), precisándose en cédula de 1581 que esa distancia sería una legua (documento 117). Criterio que se mantiene invariable, y que se insiste en 1713 (documento 195). No obstante en esa distancia estipulada existe una diferencia entre esta legua dispuesta por el Consejo de Indias y las 1,000 varas de las ordenanzas del marqués de Falces”.

⁶³ *Ibidem*, p., 85: “En 1687 este espacio del fundo legal se modifica sensiblemente: en vista de que “se van entrando los dueños de estancias y tierras en las de los indios, quitándoselas y apartándolos de ellas: unas veces violentamente y otras con fraude, que es lo que apetecen y quieren los españoles” se ordena que el fundo se aumente a 600 varas y que éstas se midan no desde el centro del pueblo, sino desde la última casa; y que la distancia separativa entre aldea y propiedades de los no indígenas se aumente a 1,100 varas (documento 181).

Múltiples reclamaciones de los ganaderos y propietarios novohispanos conseguían, no obstante, modificar el punto de medición en 1695, donde por real cédula de 12 de julio (documento 191, las 600 varas de fundo legal y las 1,100 varas de la distancia protectora debían medirse no desde las últimas casas del pueblo sino desde el centro, desde la iglesia. Estas medidas, sin embargo, no alcanzaron por igual a todos los horizontes del virreinato: se destinaban para servir en la Audiencia de la Nueva España (México), generalmente de ámbito más densamente poblados que en la Audiencia de Nueva Galicia (Guadalajara), ganadera por definición y de poblamiento escaso, el fundo legal tiene diferente medida. La da Juan Bautista Blanes, maestro de la académica matemática de la Universidad de México y facultativo, además, del tribunal de minería: autor de una normativa para agrimensores y jueces de tierras en 1798 (documento 223), en ella ofrece mucha luz: las audiencias en el virreinato tenían diferentes medidas, tanto más originales cuanto se exigió y fomentó siempre una uniformidad en medidas y pesos. Y así en *Nueva Galicia el fundo legal es una legua*

los fines del fundo legal es de estimarse que su conformación está íntimamente vinculada con el ejido, pues en ambas figuras destaca su objeto de tierra comunal y de utilización pública, en lo cual coincide Mendieta y Núñez⁶⁴ al decir que: “Nosotros creemos que se establece una confusión entre el fundo legal y el ejido, pues claramente se advierte que, en realidad lo que pasó en la Audiencia de Guadalajara, fue que el fundo legal quedó considerado dentro del ejido y no es, por lo mismo, en nuestro concepto, enteramente propio el decir que el fundo legal en la mencionada Audiencia de Guadalajara tenía la extensión de un sitio de Ganado Mayor”.

b) EL EJIDO

Según Escriche⁶⁵, ejido corresponde al campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos . Viene de la palabra latina *exitus*, que significa salida. “Los ejidos de cada pueblo están destinados al uso común de sus moradores: nadie por consiguiente puede apropiárselos ni ganarlos por prescripción, ni edificar en ellos, ni mandarlos en legado; Ley 9, tit. 28, ley 7 tit. 29, ley 23 tit. 32, Part. 5, y ley 13, tit 9, part. 6. En la realidad de las Indias, los ejidos derivaron del propósito que tuvieron los reyes católicos en el sentido de que los indígenas tuvieran tierras de uso común y aprovechamiento colectivo, con el fin de otorgarles la oportunidad de que produjeran lo necesario a subvenir sus necesidades para vivir. En

en cuadro lo mismo que el ejido, mientras en Nueva España tenía las 600 varas estipuladas (documento 223)”.

⁶⁴ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *op. cit. supra*, p., 68.

⁶⁵ *Cfr.*, ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, ed., Bouret, París-México, 1925, p., 999.

1573 su extensión se determina en una legua de largo, donde los indios para que además de cultivos los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con los de otras personas, v. g., los españoles.

Normalmente, todos los pueblos indígenas conservaron algunas de sus tierras comunales o bien fueron dotados con predios de la misma calidad para utilidad pública, como ejidos que suponían la base de su asentamiento y abastecimiento económico. De conformidad con la una cédula real de 1573 se fijó la extensión que legalmente tenía el ejido “de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros españoles”⁶⁶. Mendieta y Núñez⁶⁷ coincide en que Felipe II, el 1° de diciembre de 1573, ordenó que los “sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros españoles”. Agrega que esta “cédula formó más tarde la Ley Viii, título III, libro VI, de la Recopilación de Leyes de Indias que hemos citado a propósito del fundo legal”; añade que la cédula real transcrita fue la que dio origen en la Nueva España a los ejidos, que por otra parte, existían también en España con el carácter de tierras de uso común, situadas a la salida de las poblaciones. De Solano⁶⁸, sobre los ejidos, por su lado comenta que en 1601 el virrey conde de Monterrey daba

⁶⁶ REAL CÉDULA SEÑALANDO LA CALIDAD DE LOS LUGARES DONDE SE UBIQUEN LOS PUEBLOS DE INDIOS Y LA EXTENSIÓN QUE DEBEN TENER LOS EJIDOS.

El Pardo, 1 de diciembre, 1573.

Los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles.

⁶⁷ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *op. cit. supra.*, p., 69.

⁶⁸ *Idem.*

instrucciones para que se diesen nuevas tierras a las poblaciones que los precisasen: "parte para el ejido del consejo" en una extensión "conforme a los ganados que tuviesen los indios o disposición de la provincia o comarca y la calidad del suelo: para poder conservar los indios en esta granjería de la crianza de ganado; en especial, menor". Siglo y medio más tarde, en 1746, el superintendente do Antonio José Alvarez de Abreu hace reforzar los ejidos, aunque hace llegar las intencionalidades de la composición hasta las propiedades indias, hasta ese momento exentas".

Debemos tener presente que si bien es cierto en la Nueva España se estableció en una legua de largo como dimensión de los ejidos, también lo es que en ésta no se hacía referencia a los bosques, montes, pastos y aguas de carácter comunal a los cuales tenían acceso de manera natural como algo intrínseco al ejido, principalmente en lo tocante a las aguas necesarias para el riego y consumo del ejido, como lo estableció la propia Recopilación de Indias (ley V, título XVII, libro IV) al preceptuar que "el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias sea común a todos los vecinos de ellas que ahora son, y después fueren, para que los puedan gozar libremente".

LA SUSPENSIÓN EN MATERIA AGRARIA

LIC. IBER ALEJANDRO MORALES CRUZ*

El Juicio de Amparo es el medio de control constitucional de los actos de los Órganos del Estado, en defensa de las garantías individuales del hombre; y una de las instituciones esenciales en el juicio de garantías es la figura procesal denominada **“LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO”**, por lo que hacemos una breve referencia de este ya que es un tema difícil, pues su comprensión implica diversos estudios.

Antes de formular el concepto de suspensión cabe mencionar que en ocasiones se esgrimen como parecidas las expresiones *“noción”*, *“concepto”*, y *“denominación”*. Es evidente que son vocablos de significación diferente pues, en la Noción hay una idea o conocimiento elementales de una sola cosa¹. En el Concepto existe un desarrollo mayor pues con las palabras se expresa el conocimiento de una cosa mediante palabras, después de examinar sus circunstancias características.² La Definición es de mayor relevancia pues en ella se emite una promoción que

* Secretario de Acuerdos del Tribunal Unitario Agrario, Distrito 20 en Monterrey, Nuevo León.

¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Editorial Espasa, S.A., Madrid 1970 Pág. 921.

² Idem, pág.335.

expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos de una cosa material o inmaterial.³

Recogeremos algunas de las definiciones que nos aportado la doctrina moderna del Derecho. Para el doctor en Derecho, Carlos Arellano García, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México la suspensión es “la determinación Judicial por la que se ordena detener la realización del acto reclamado, temporalmente, mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada... es la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el Juicio de Amparo que legalmente se puede continuar o hasta que se decrete la inconstitucionalidad.”⁴

Para el licenciado Arrilla Bas la suspensión del acto reclamado en el amparo, consiste “en términos generales, en el cese de la ejecución, ordenado por la autoridad que conoce del Juicio y su finalidad es la conservación de la materia del Juicio.”⁵

También Hector Fix Zamudio, establece “la suspensión de los actos reclamados no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino también puede asumir el carácter de providencia Constitucional o Parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos son necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados.”⁶

³ *Ibíd.*, pág. 427.

⁴ ARELLANO GARCIA, CARLOS. *El Juicio de Amparo*, pág.870.

⁵ ARILLA BAS. *El Juicio de Amparo*, pág.112.

⁶ FIX ZAMUDIO, HECTOR. *El Juicio de Amparo*, pág. 427.

El Diccionario Jurídico Mexicano editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas marca que “la suspensión del proceso es la paralización del procedimiento por la realización de un hecho o por el establecimiento de una situación que impide temporalmente el desarrollo normal del Juicio”.⁷

En concepto nuestro la suspensión es la Institución legal mediante la cual la autoridad competente acuerda y ordena contener temporalmente la realización del acto solicitado en el Juicio hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta que se resuelva el fondo de la acción en sentencia.

Ahora bien, el artículo 166 de la Ley Agraria establece lo siguiente:

Los Tribunales Agrarios proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados. Asimismo, podrán acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria, que pudiere afectarlos en tanto se resuelve en definitiva. La suspensión se regulará aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo III de la Ley de Amparo.

En la aplicación de las disposiciones de ese ordenamiento para efectos de la suspensión del acto de autoridad en materia agraria, los tribunales agrarios considerarán las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiere causarse con la suspensión, si la sentencia no fuere favorable para el quejoso.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit., 1993. pág.3034.

Es de señalarse que el artículo 166 de la Ley Agraria comprende las medidas precautorias en general, particularmente la suspensión del acto, es decir es el acto de autoridad en el sentido en que se expresa la noción de autoridad en el Derecho agrario. En este sentido, debemos mencionar quien es autoridad en la materia, el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y Pesca, Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, a los Gobiernos de los Estados y Municipios; léase los primeros ocho artículos y demás relativos de la Ley Agraria vigente a partir del 26 de febrero de 1992.

Es importante señalar que la Asamblea General de Ejidatarios es autoridad agraria para los efectos de la procedencia del recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario pero no tiene ese carácter de autoridad para efectos del Juicio de garantías como lo establece las siguientes tesis de jurisprudencia.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS. ES AUTORIDAD AGRARIA PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. — *Conforme a los artículos 198, fracción III, de la Ley Agraria y 9o., fracción III, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, procede el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, respecto de sentencias que resuelvan en primera instancia sobre la nulidad de una resolución pronunciada por una autoridad agraria con el objeto de alterar, modificar o extinguir un derecho o determinar la existencia de una obligación. La asamblea general de ejidatarios como órgano máximo de representación ejidal, se encuentra investida por la nueva Ley Agraria de facultades de*

competencia que única, exclusiva y limitativamente se deben ventilar ante dicho órgano, lo que permite colegir que se encuentra investida legalmente de facultades de decisión capaces de afectar actos de individuo; por lo que, para los efectos de la procedencia del recurso de revisión previsto por la fracción III del artículo 198 de la Ley Agraria, debe estimarse que la asamblea general de ejidatarios tiene el carácter de autoridad y, por tanto, en el supuesto de que el Tribunal Unitario Agrario decreta la nulidad de una de sus resoluciones, deberá previamente a la promoción del juicio de amparo, agotarse el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, por ser procedente el mismo en contra de dichas resoluciones, en atención al principio de definitividad que rige el juicio de garantías. El anterior razonamiento se sostiene, si se considera que en el dictamen de la Cámara revisora de veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y dos, en cuanto a la iniciativa de la Ley Agraria se consideró, en lo que al caso interesa, lo siguiente: "... En relación a las facultades exclusivas que tendrá la asamblea ejidal, se sustituyó en el artículo 23 el término de 'serán del conocimiento exclusivo' por el de 'serán de la competencia exclusiva', pues se trata de una enumeración de asuntos que implican auténtica competencia jurídica y no una mera posibilidad de conocimiento ...".-Además, la Ley Agraria no menciona las determinaciones de la asamblea ejidal como simples acuerdos, sino que les da el nombre de resoluciones, y para emitir algunas de ellas, la propia ley requiere que sean con cierto número de votos, obviamente por la trascendencia de las mismas. De donde se concluye que las asambleas están facultadas para dictar resoluciones como se desprende

del artículo 23 en relación con los artículos 13 y 27 de la Ley Agraria.

Novena Época Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Diciembre de 1999 Tesis: V.2o. J/49 Página: 645

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS. NO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE GARANTIAS.— *En el régimen legal de organización de los ejidos, la asamblea general constituye el órgano que tiene establecida la máxima autoridad, según lo establecen los artículos 22 fracción I y 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sin embargo para los efectos del juicio de garantías no tiene el carácter de autoridad pues sus acuerdos son obligatorios únicamente para los ejidatarios y ninguna disposición legal les confiere el uso de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones.*

Octava Época Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XI, Marzo de 1993 Página: 223

En efecto, en la Ley de Amparo en su artículo 11, establece que es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.

Antes de la reforma de mil novecientos noventa y tres, el Tribunal Superior Agrario, expidió la circular 1/2, acerca de la suspensión del acto de autoridad prevista en el artículo 166 de la Ley Agraria, el dieciocho de noviembre mil novecientos noventa y

dos, publicada el ocho de diciembre de ese mismo año, en la cual se formuló algunas precisiones:

- a) La suspensión sólo podrá concederse por petición de la parte interesada.
- b) Concederla es un acto discrecional del Tribunal que debe estar fundado y motivado. Para otorgar la medida es necesario tomar en cuenta ciertas consideraciones correspondientes al Juicio de Amparo.
- c) La suspensión se puede pedir y acordar en cualquier etapa del procedimiento, en primera o en segunda instancia ya sea ante el Tribunal Unitario Agrario o ante el Tribunal Superior Agrario.
- d) Esta medida tiene eficacia desde que se concede y hasta que concluya el Juicio Agrario. Sus efectos son mantener las cosas en el estado que guardaba cuando se otorgó.
- e) Es improcedente en relación con actos de los Órganos de los Ejidos, por no ser autoridades según el artículo 21 de la Ley Agraria.

Fue un gran tino la reforma a este artículo mediante mandato de 30 de junio de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio del mismo año, porque en su redacción original, para regular la suspensión del acto de autoridad en materia agraria, remitía al libro primero, título sexto, capítulo II del Código Federal de Procedimientos Civiles y con motivo a esta reforma remite a las disposiciones de la Ley de Amparo. A través de la figura de la suspensión en materia agraria, se protegen los derechos de los sujetos agrarios frente a las autoridades agrarias.

En este sentido para el otorgamiento de la suspensión, se debe tomar en cuenta, ampliamente las disposiciones del Juicio de Amparo. Esto significa, si es a petición de parte, es necesario que se reúnan los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley del Amparo que establece:

Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

- I.- Que lo solicite el agraviado.*
- II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público;*

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas del país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares; y

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

El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las

cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

De lo anterior, es necesario que el afectado, pida la suspensión por escrito en la demanda o después pero antes de emitirse la sentencia, además que no siga perjuicio el interés social y que no se contravenga disposiciones de orden jurídico.

En este sentido, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el concepto "perjuicio", para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la Ley Civil, o sea como la privación de cualquier ganancia lícita, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona.⁸

Por lo tanto se seguirá perjuicio al interés social cuando se ofendan los derechos de la sociedad, situación que el juzgador en su concepto, lo otorgará.

Acerca del requisito que no se contravengan disposiciones de orden público la Suprema Corte de Justicia de la Nación, orienta el criterio de los juzgadores con la jurisprudencia definida y con la ejecutoria que a continuación se transcribe:

ORDEN PUBLICO.— *Si bien es cierto que la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una Ley, no es ajeno a la función de los Juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se le sometan para su resolución. Resulta pues indudable que los Jueces, en casos determinados, pueden calificar y estimar la existencia del orden público con relación a una Ley, y no podrán declarar*

⁸ Apéndice 1975 pleno y salas, Tesis 131 pág. 223.

éstos, que no siendo ya aplicables una Ley en los conceptos que la informaron por cuestión de orden público, conserva aún ese carácter y que subsisten sus finalidades.⁹

Al concederse la suspensión por reunirse los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley Agraria, es necesario se otorgue la garantía a que se refiere el artículo 125 de la Ley de Amparo:

En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión pueda afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la Autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Es obvio si la suspensión no es procedente, no es necesario la fijación de una garantía y si no hay tercero perjudicado se concede sin necesidad de que se otorgue garantía pues, ésta es para garantizar los intereses del mismo, es aplicable la siguiente tesis jurisprudencial.

SUSPENSIÓN SIN FIANZA.— *La suspensión debe concederse sin fianza, cuando además de llenarse los requisitos de la Ley, no hay tercero perjudicado.¹⁰*

⁹ Apéndice 1975 pleno y salas, Tesis 130 pág.222

¹⁰ Apéndice 1975, Pleno y Salas, Tesis 218, página 358

Es importante mencionar que el Artículo 166 párrafo segundo de la Ley Agraria contiene reglas propias para la fijación de garantías por los titulares de los Tribunales Agrarios, a propósito de Controversias Agrarias, deberán considerar las características de las personas que se presentan a los Órganos Jurisdiccionales para solicitar impartición de Justicia, esto es las condiciones socioeconómicas de los interesados de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiere causarse con la suspensión, si la sentencia no fuere favorable a quien la solicitó.

También es de señalar que existe la contra garantía prevista en los artículos 126 al 128 de la Ley de Amparo que tiene como objeto, dejar sin efecto a la suspensión. Esto es, dejar que el acto reclamado se realice, como lo dispone el artículo 126 de la ley mencionada.

A causa de esta figura es de tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial que aparece en apéndice 1975, Pleno y Salas, Tesis 192, página 319.

“SUSPENSIÓN, CONTRAFIANZA EN CASO DE.— *La contrafianza que se constituye en los juicios de garantías, debe ser, en términos generales, de más entidad que la fianza por cuanto a que garantiza mayores responsabilidades.*

Es importante tener en consideración que la suspensión del acto debe salvaguardar los intereses del tercero perjudicado y los de la sociedad en general. Los del tercero se protegen a través del otorgamiento de una garantía para que surta efectos la suspensión. Los de la sociedad se protegen mediante la negación de la suspensión si se afectan los intereses de la misma, como lo establece el artículo 175 de la Ley de Amparo.

Por lo anterior, es evidente que al conceder la suspensión el interesado acredite su interés jurídico para obtener dicha medida cautelar con los testimonios en caso de un núcleo de población ejidal con la resolución presidencial, tratándose de un ejidatario un certificado de derechos agrarios y parcelarios, un pequeño propietario la escritura pública correspondiente, podemos citar la tesis publicada en la página 368, Tomo XIV-Octubre, Tribunales Colegiados del Circuito, Octava Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro dice:

SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES DE AUTORIDADES O TRIBUNALES AGRARIOS. PROCEDE AUN CUANDO EL PREDIO AFECTADO NO ESTE PROTEGIDO CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD A PARTIR DE LA VIGENCIA DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPUBLICA PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL SEIS DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS.— *El artículo 27 Fracción XIV de la Ley Suprema, en su texto, impedía el ejercicio de la acción Constitucional a los Propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, a menos que contaran con certificado de inafectabilidad, único caso en que podían acudir al Juicio de amparo contra la privación o afectación agrarias y legales de sus tierras y aguas, lo que si significaba que si bien el reparto de tierras a los campesinos era de interés social, la preservación de la pequeña propiedad también lo era, porque cuando se afectaban tierras de esa naturaleza se permitía su defensa ante los órganos Federales para que éstos determinarán la legalidad de la afectación de la pequeña*

propiedad por resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras, es decir, se procedía o no la dotación o restitución de tierras decretada. En la realidad la finalidad de esta disposición constitucional en este aspecto era la de evitar los latifundios, de ahí en que se permitiera el reparto de tierras a los poblados, pues es una forma de otorgar el disfrute, uso y explotación de tierras a los campesinos para que obtengan no sólo un desarrollo agrario, sino su bienestar social.

Siguiendo el precepto constitucional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la tesis número mil ochocientos cincuenta y nueve, visible en la página tres mil seis del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, cuyo rubro es: **SUSPENSION CONTRA RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O RESTITUTORIAS. SOLO PROCEDE CUANDO EL PREDIO AFECTADO POR ESTAS SE HALLA PROTEGIDO POR ACUERDO DE INAFECTABILIDAD,**— *en dicha tesis, se condicionó el otorgamiento del beneficio cautelar a que el predio estuviera protegido mediante certificado de inafectabilidad, ya que se consideró que de otorgar la suspensión, sin exigir ese documento se contravendrían la disposición de interés social contenida en el artículo 27, Fracción XIV, de la Carta Magna, consistente en que para acudir a la vía constitucional era necesario contar con certificado de inafectabilidad. Sin embargo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se derogó la Fracción XIV, lo que implica que constitucionalmente se suprimió la improcedencia del*

Juicio de garantías prevista en la fracción derogada y consecuentemente, desde ese momento, se permite el acceso al Juicio de garantías a los afectados con resoluciones dictadas por Autoridades Agrarias, siendo suficiente que los interesados acrediten tener un derecho debidamente tutelado, sin que sea necesaria la exhibición de certificado de inafectabilidad, sino que para acreditar el interés jurídico será suficiente: 1).- En el caso de que se impugnen resoluciones que no provengan de Tribunales agrarios, sino de autoridades distintas, podrá presentarse la documentación que justifique el derecho legalmente protegido, a través de títulos de propiedad o de escritura; 2).- Si la afectación previene de resoluciones dictadas por los Tribunales Agrarios, basta con la emisión de la resolución atacada, mediante el cual afecta pequeñas propiedades, o propiedad privada, porque de conformidad con los artículos 163 de la Ley Agraria, las resoluciones que dictan los Tribunales Agrarios que culminan los juicios que tiene por objeto dirimir, sustanciar y resolver controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de las leyes agrarias, constituye resoluciones que ponen fin al juicio de las previstas en los artículos 44 y 158 de la Ley de amparo, con lo que basta con su emisión mediante la cual se afectan pequeñas propiedades para que los quejosos puedan acudir al Juicio constitucional. Así las cosas tratándose de la suspensión en el Juicio de Amparo bajo la vigilancia de reforma, no puede exigirse que el quejoso sea tenedor de certificado de inafectabilidad, para conceder la medida cautelar, en tanto que ya fue derogada la disposición de orden público que establecía esa condición para acudir a la vía constitucional, en tanto que no puede exigir mayores requisitos para conceder la suspensión que los

necesarios para tener por acreditado el interés jurídico en el Juicio principal.

Por eso, la figura de la suspensión de los actos reclamados, debe decirse si bien es cierto que en caso de desposeimiento el Juzgador debe partir del supuesto de que los actos reclamados son ciertos, no lo es menos que para justificar el requisito previsto en el artículo 124 Fracción I de la Ley de Amparo, el promovente debe demostrar aun cuando sea indiciariamente que tales actos le afectan, pues a la demanda se deben acompañar documentos con los que se acrediten, que tenga la posesión del bien que se condene su desocupación y afectación, con las consecuencias de la desposesión del predio que se mencionará en la promoción; por lo que de no ser así, el acuerdo sobre la suspensión solicitada se negará con apoyo en el precepto legal antes invocado, pues no acredita el interés que tiene en que se le conceda la medida solicitada, teniendo aplicación la tesis jurisprudencial consultable en la Página 93 del Tomo VI, Novena Epoca, Diciembre de 1997, común al Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, que literalmente dice:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL CUANDO SE RECLAMA EL DESPOSEIMIENTO DE UN BIEN. EL JUEZ DEBE PARTIR DEL SUPUESTO DE QUE LOS ACTOS RECLAMADOS SON CIERTOS, PERO PARA ACREDITAR EL REQUISITO DEL ARTICULO 124, FRACCION I, DE LA LEY DE AMPARO, EL QUEJOSO DEBE DEMOSTRAR, AUNQUE SEA INDICIARIAMENTE QUE TALES ACTOS LO AGRAVIAN.— *Cuando se solicita la suspensión provisional señalándose como acto reclamado el desposeimiento de un bien, el Juez de Distrito atendiendo a las disposiciones bajo protesta de decir*

verdad, debe partir del supuesto de que los actos reclamados son ciertos, pero en acatamiento a lo establecido en el artículo 124 Fracción I, de la Ley de amparo, debe constatar si el quejoso demuestra, aunque sea indiciariamente, que tales actos lo agravian, es verdad que para acreditar la posesión, según criterio generalmente aceptado, la prueba idónea es la testimonial, medio de convicción cuya recepción no es factible en la hipótesis examinada, pero también es verdad que puede acreditarse de manera indiciaria, entre otros elementos, con escritura pública de propiedad, Certificación del registro Público de propiedad y de Comercio, documento privado de Contrato de Compra-Venta debidamente inscrito, inmatriculación judicial o administrativa, recibo del impuesto predial a nombre del promovente, contrato de arrendamiento, certificado de derechos agrarios, fe de hechos ante fedatario público y otras probanzas que, por si solas, no son aptas para acreditar plenamente la posesión y que, por tanto, pueden ser desvirtuadas, en la secuela del procediendo pero que puede ser suficientes para conceder la suspensión definitiva ya que el dictado de la medida cautelar no presupone un análisis de cuanto la calidad de la posesión, es decir, si esta es originaria, derivada, legítima, ilegítima de buena fe o de mala fe, porque la finalidad es, solamente, decir si procede suspenderlos actos que presumiblemente causarán daños y perjuicios reparación al agraviado.

Por todo lo anterior la relevancia de la suspensión consiste en conservar la materia del juicio y facilitar la restitución en el goce del derecho afectado. De ahí que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, haya establecido que:

Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no al de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el Amparo en cuanto al fondo.

LA FILOSOFÍA Y MÉTODO DE LA CONCILIACIÓN

LIC. RAFAEL RUANOVA ZARATE

El Propósito de este documento es, expresar de manera simple, mis experiencias personales, tanto del ámbito público como en el quehacer litigioso y particular, relativas a las fórmulas prácticas que me han permitido, en el pasado resolver conflictos y controversias, entre dos o más opositores con intereses e intenciones opuestos.

En primer lugar creo, debemos entender las diferencias que existen entre lo que llamamos “CONCILIACIÓN” y por otra parte lo que entendemos como “NEGOCIACIÓN”.

“CONCILIAR” implica al mismo tiempo por una parte, la tácita voluntad de deliberar, con el propósito de llegar a un fin y por la otra a un método de solución de los conflictos, que busca que los intervinientes propongan y acepten un acuerdo de solución armónicamente; haciendo y logrando en concierto un “OBJETIVO COMÚN” que disminuya o desaparezca las diferencias originales, y de inicio o reinicie una relación cordial; en tanto que “NEGOCIAR” es únicamente un método de dar “lo menos” para recibir “lo más”, que presupone un intercambio que genere una ventaja o utilidad que en lo usual y práctico, puede llegar a solucionar los conflictos, pero generalmente deja una mayor insatisfacción en una o más de las partes en conflicto, sobre todo si

de ello resulta como casi siempre un “ganador” y un “perdedor”, lo cual es esencialmente contrario cuando “se concilia”, que busca que ambas partes se sientan conformes y satisfechos con el resultado, independientemente de la ventaja obtenidas o cesión otorgados en el acuerdo final.

“Conciliar” como método para resolver los conflictos, es el que, desde los inicios y puesta en marcha de los primeros pasos que se dan en búsqueda de una solución de la relación controversial, presupone UNA ACTITUD DE MINIMO ENFRENTAMIENTO de intereses; y una obligación estratégica de RESALTAR LOS BENEFICIOS DE UN ARREGLO EXPEDITO E INTELIGENTE, cuando por el contrario en la “negociación” estos primeros actos (por necesidad) son la ostentación y medición de fuerzas y la capacidad de triunfo, en el enfrentamiento, para provocar “el temor” en el rival a “pelear o a perder”; y sobre todo en las negociaciones prevalece el afán de “ganar”, minimizando parcialmente el costo, esfuerzo y riesgos, y sin destacar las ventajas de una solución conciliada, puesto que en las negociaciones el fin es “obtener” con el menor “conceder”, sin importar la relación futura entre los intervinientes, la cual siempre o casi siempre resulta desgastada y posiblemente irreconciliable, a diferencia del “conciliar” que a su vez presupone reencuentro y avenencia amigable.

Ahora bien, entendida esta diferencia, pasaré a señalar algunas reglas de “la conciliación” como método.

La primera regla es desde luego la más difícil de aceptar, y que es, admitir y convencer a las partes que se tiene un PROBLEMA (en ocasiones poco conocido o inentendido), y que hay que resolverlo al menor tiempo y costo posible, ya que los conflictos con el transcurso del tiempo se recrudecen y despiertan condiciones de “personalización emocional”, generadora de

sentimientos de odio, soberbia y coraje entre las partes contendientes, que en ocasiones (las más, según el tiempo transcurrido), llegan a tal grado que el problema pasa a segundo término, y es rebasado por el afán de vencer; y aún peor, el de vengarse del opositor, causándole el mayor daño, sin importar ya la solución del problema original.

Una vez que se admite el problema, es necesario estudiar y conocer lo más ampliamente posible, LAS CAUSAS "REALES Y DE FONDO" que lo generaron, ya que muchas veces solo se conocen los efectos y pretensiones, y se ignora, o desconoce el origen del conflicto; y todo esto conlleva y se forma en un obstáculo que seguramente atrasará la solución, o bien llegada esta, puede volver hacer resurgir el problema porque no se atacó la causa, y esta puede aún estar vigente.

Al estudiar el problema, particular cuidado hay que poner en conocer además de "las causas", quienes son y fueron LAS PERSONAS que intervinieron en su original conformación, y sobre todo tratar de dilucidar los intereses de fondo y las intenciones que los motivaron, que generaron el problema, incluso saber si aún prevalecen, puesto que lo normal y humano es que los oculten, o intenten desviar y confundir a la contraparte en una supuesta diferente intención, si esto sucede así, los esfuerzos pueden resultar vanos y estériles; más adelante diré si conviene, o no descubrir al mal intencionado, o no, según cada circunstancia.

Otra regla fundamental de la conciliación es crear, o encontrar una "MESA" de diálogo y concertación, que tenga como requisito "obvio" el que sea "imparcial", pero que a su vez tenga y mantenga una "jerarquía moral" de superioridad, sobre los contendientes, que pueda mesurar y atemperar los enfrentamientos, que casi siempre se dan en los conflictos, que logre además dar "orden al diálogo", la contra regla se da cuando

únicamente existen dos partes con intereses en oposición, y no existe intermediario o mediador, esto produce enfrentamientos de mayor hostilidad, e incluso manejo de la coercitividad, que únicamente resuelven los problemas temporalmente, ya que pronto resurgen y a veces con mayor fuerza o descontrol irreversible, "toro que aprende a cornear, no se le puede torear".

Una regla más, que no se debe olvidar es, "definir", después de conocer el problema y su fondo, un proyecto, o IDEA CLARA DE FIN CONCRETO BUSCADO, no debe uno nunca sentarse en una "mesa" de conciliación, si no se tiene bien pensada una PROPUESTA DE SOLUCIÓN, incluso dos, o más alternativas, pero sobre todo se debe tener anticipadamente el convencimiento y deseo de resolver el problema en forma integral y definitiva, si no es así, el costo y pérdida de tiempo pueden ser fatales y provocar entre las partes una irreconciliable actitud y un paso hacia las acciones beligerantes, ya que una propuesta insensata o incongruente, puede provocar reacción de coraje, y este a su vez propiciar canales de violencia; sin embargo, no todo enfrentamiento o algidez durante los diálogos es negativo, es más, en ocasiones son necesarios estos "jalneos" para que funcione la posterior "descompresión" y desgaste emocional; "cartucho disparado y bala perdida ya no puede ser utilizada", puesto que si los "contrincantes" no desfogon en la mesa su "tensión", lo habrán de hacer después.

Otra recomendación es, propiciar (so riesgo de fracaso), y en la medida de lo posible que, quienes acudan a "la mesa", sean legítimos y reales representantes de las partes en conflicto, ya que, suele suceder que, o no lo son, o no está autorizados, y se puede llegar a el absurdo de lograr un convenio, o solución, que las verdaderas partes no van nunca a aceptar y todo fue solo pérdida de tiempo; hay que cuidar además que los autorizados lo sean con y de línea directa, o sean, (lo ideal), los directamente involucrados,

si no es así, se corre el riesgo (frecuente) de regresiones y replanteos que nunca van a llegar a conclusiones de solución, puesto que los interesados principales, al no asistir, no se desgastan ni se comprometen y pueden “desdecir” o “inaceptar” lo ya admitido por sus gestores.

Voy a aclarar algo que creo importante, cuando mencioné “medición de fuerza” al tocar el tema de “negociación, no impliqué en “la conciliación”, esto no debía darse, o si se da, frustrará el fin, esto no es así, sino que la regla debe ser que el mediador (árbitro) debe conocer el problema (mejor que las partes), pero más que eso, debe conocer los derechos, capacidad, intención y circunstancias de cada una de las partes, esto solo se logra si primero se dan, como deben darse (por necesidad) el diálogo amplio y completo, “por separado” con cada parte, a fin de conocer (a tiempo) las versiones y puntos de vista de cada uno de los contendientes futuros que ocuparán la mesa, el riesgo de no hacerlo hay que tener el cuidado de no parecer (o ser) parcial o tendencioso, ya que se destruirá el propósito y fuerza moral necesaria para producir confianza y poder llegar a la solución; lograr “LA VOLUNTAD” de las partes, PARA QUERER CONCILIAR, solo se logra cuando se dan la combinación de DESEO de solución y al mismo tiempo MIEDO de que continúe el problema, o se agudice, incluso TEMOR A PERDER, lo que se logra ponderando la fuerza de razón que asista a las dos partes.

Un PRINCIPIO BASE del éxito de toda “conciliación” es saber desde el primer diálogo y reunión conjunta en “la mesa” que, la solución y en su caso convenio conciliatorio, nunca se va a lograr en esa primera ocasión, debe estarse consiente que el primer diálogo solo será para semblantear la posición de las partes, su actitud, su destreza, su moral, su real intención, su capacidad de comprensión, su grado y VOLUNTAD del deseo de conciliar, su temor o no a perder, su conocimiento del problema de fondo y sus

causas, etc., si esto se logra en la primera reunión, hay que pensar que se va por buen camino, la solución no debe relacionarse con "prisas" y "urgencias", estas premisas son un obstáculo siempre para el éxito buscado, "LAS REGLAS DE ORO" de todo conciliador, que se digne de serlo, son: (por su orden de importancia).

- a) **Experiencia.** (Conocimiento del "que", el "como", y el "quien")
- b) **Presencia** (atención personal directa)
- c) **Inteligencia** (como actitud a no ser vencido por las emociones)
- d) **Imparcialidad** (saber anteponer la voluntad a un fin superior buscado)
- e) **Equidad** (lograr propuestas que de lo deseable, se llegue a lo posible).

En la segunda reunión, debe el conciliador intentar, que al menos una de las partes haga una propuesta concreta de solución, esto siempre será la mejor medida para conocer las intenciones y voluntad real del deseo de conciliar; si no se logra esto, debe intentar la doble fórmula consistente en señalar que es mas "inteligente y sabio", quien propone, que el que calla, ya que obtiene la fuerza moral anticipada que se da como oportunidad al que concede, porque a la larga puede en base en ello, pedir y lograr más; al mismo tiempo debe el conciliador repetir y sobresaltar todas las posibles formas y alcances de los resultados no deseados pero posibles, que pueden afectar a las partes, recordándoles la vieja (pero válida) frase de los abogados, "mas vale un mal arreglo, que un buen pleito", que yo digo de forma distinta "más vale dar algo, que correr el riesgo de perder todo". Un inteligente y respetable amigo mío, dice cuando invita a conciliar a las partes, en el Tribunal que preside: "Entiendan bien señores, no se trata de negociar, ni de que haya ganadores o

perdedores, se trata de resolver nuestro problema y que la solución que se pacte y convenga, sea posible de ejecutar, de que se sirva ganar en “la mesa” (tribunal) si al momento de querer hacer vigente “el fallo”, la vigente va a hacer imposible su aplicación, incluso a arriesgar su integridad patrimonial y aún su salud y vida, al intentar evitar su ejecución;”. Yo pienso que tiene mucha razón y esta lección, con sus adecuaciones del caso más o menos debe ser la pauta de inicio de todas las conversaciones conciliatorias.

Respecto a lo prometido, de abordar el tema, respecto a la conveniencia de exhibir, durante los diálogos conjuntos, a los que maliciosamente ocultan hechos o intenciones o faltan notoriamente a la verdad, mi consejo es que, en privado y posteriormente a la reunión o interrumpiendo esta y procediendo en forma aislada, si son varios los concurrentes, deberá directamente y sin rodeos el conciliador invitar (con energía pero con respeto) a las partes a conducirse con verdad, y si existen pruebas irrefutables, o ausencia de duda, relativo a las malas intenciones, o falsedades del expositor, darle en la primera ocasión claras señales de que se conoce la verdad, y su dolosa actitud, para que recapacite en su postura, y que vuelva a la mesa respetándola y conduciéndose con veracidad; sin embargo si por las circunstancias puede interpretarse esta postura del conciliador, como “parcial”, de todas formas hay que decirle al “falseario” que corrija su actitud, pero ello entonces debe hacerse solo en “privado” y sin testigos, pero para guardar equidad, debe inmediatamente llamarse a uno de la oposición para también atenderlo en privado, (aunque se

trate diverso tema según convenga;) y volver a la reunión (“sin ofrecer disculpas”) o dar explicaciones, solo se debe continuar como si nada hubiere pasado, esto casi siempre funciona y acelera la solución del conflicto.

Guardando reserva, según los casos, me voy a permitir sugerir una fórmula o estrategia que casi siempre logra como resultado un cambio de actitud, de “cerrazón” a la de “apertura”, y esto consiste en hacer prorrogar el tiempo del diálogo a extremos de llegar a “cansar” a los intervinientes en la mesa, (esto puede parecer poco ético, pero no lo es, ya que no beneficia a una parte en particular, sino que a ambas y esto lo justifica) los participantes en la medida en que se “cansan”, buscan como terminar y salir del lugar, esto los hace transitar desde una primera actitud de irritación y agresividad, hasta que poco a poco se calman (el conciliador debe mesurarlos), y es cuando empiezan a ablandar su postura, incluso llegan hasta el extremo de emitir propuestas que al principio de la reunión cualquiera hubiera pensado que sería casi imposible lograr, pero el cansancio y natural “desgaste” del diálogo (con orden) prolongado, dan este deseable resultado; esto implica el uso de “mañas” (legítimas) “el conciliador” (casi siempre cuando se trata de un “funcionario” estará muy ocupado y tendrá interrupciones o poco tiempo disponible), deberá ausentarse por períodos, no muy prolongados (ya que esto enoja a la concurrencia), pero debe dejar en su lugar a otra persona de igual jerarquía o al menos de buen nivel e inteligente, pero sobre todo

que haya estado presente como “oidor” y pueda mantener la continuidad de la reunión, si no es así es preferible no hacerlo, ya que puede perderse credibilidad en la mesa, y afectar el futuro de los nuevos diálogos a realizarse.

A manera de ejemplo mencionaré, lo que suele acontecer en LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS, donde por Ley (Art. 185, Frac. VI de Ley Agraria) LOS C. MAGISTRADOS deben convocar a las partes a una composición amigable, pero salvo dignas excepciones pocos lo logran (o lo logran poco), lo cual sucede, o bien porque no están convencidos del beneficio de la conciliación, o bien carecen de un método práctico para conseguir ese resultado, pero hay que reconocer que la mayoría lo intenta, sin embargo hagamos la pregunta de porque fallan en su propósito, no todo es su culpa, ya que el sistema en la práctica no propicia que se de un diálogo como el que aquí he propuesto, ni los tribunales son una “mesa” idónea para ello, puesto que son al mismo tiempo la última instancia, (autoridad) para ese fin y no cuentan con “el tiempo”; y por su carácter de jurisdiccionales tienen las limitaciones que la propia Ley Agraria les impone, por lo tanto hay que buscar el que las partes que acuden a ellos en sus “acciones” y demandas, deben tener por separado reuniones en una “mesa distinta”.

Lo ideal para resolver la dificultad referida en el párrafo anterior sería que en “la Procuraduría Agraria”, fuera esa “mesa” pero no siempre se cuenta con ese apoyo; por otra parte creo se ha usado poco, o casi nunca una “instancia idónea”, como a mi juicio lo son LOS PRESIDENTES MUNICIPALES; quienes se han mantenido al margen de estos procesos, en base a dos malentendidos, el que ELLOS creen que los conflictos agrarios no son de su competencia (error histórico), y por otro lado algunos magistrados no saben o no desean incentivar e involucrar en esta

problemática, a estos reales y cercanos "interlocutores del pueblo", siempre porque ellos son del ámbito Federal y estos del Municipal, que no son más que soberbias de rango mal entendidas; ojalá alguien se preocupara por analizar estas sugerencias y ver la posibilidad de implementarlas como estrategia para crear una verdadera primer PRIMERA INSTANCIA DE CONCILIACIÓN que permita llegar a la segunda instancia, (tribunal) con una deseable voluntad y posibilidad de conciliar, con arreglos pre-establecidos o propuestas de arreglo.

Estas ideas producto como ya dije de mi experiencia, que incluye desde luego la de otros personajes, que al igual que un servidor, han hecho de la conciliación, mas que un método, el continuo intentar que sea casi un "arte", y como tal, quiero dejar constancia de que no pretendo que estos "CONSEJOS" se sigan con rigidez, sino que por el contrario, cada persona que intervenga en un acto conciliatorio debe decidir su personal "arte" y método, en base a sus propias aptitudes y su circunstancia, y sobre todo su propia "sensibilidad" e intuición; yo solo les recomiendo no olvidar que el fin buscado sea siempre LA VOLUNTAD PERMANENTE de encontrar una cabal solución que de permanencia y posibilidad de ejecutable a "EL RESULTADO", a forma tal, que pueda pensarse que dicha solución se pueda constituir en imitable y ejemplar, a manera de pretensión de HEREDABLE Y DIGNA.

Al escribir estas líneas, (por cierto debo decir que alguien me dijo lo hiciera), me di cuenta que empecé creyendo que era un "MÉTODO", pero conforme avancé en su redacción, me fui dando cuenta que es mucho mas que eso, terminé creyendo y creo, que se trata de una verdadera "FILOSOFÍA DE CONDUCTA", tener y creer como convicción, que el negociar es sólo una tentación motivada por fines materiales, en tanto que: CONCILIAR es la búsqueda de la paz y la dignidad conseguidas con tácita voluntad

propiciadora de un concierto, en base a una fe probada, de que es el método ideal, que al resolver y prevenir los conflictos y lograr un fin común, permanente y armónico no es concesión ni gracia, sino un acuerdo que constituye un vértice de JUSTICIA Y PERPETUACIÓN aplicadas, que son la razón suprema del ser.