



Revista de los
**Tribunales
Agrarios**

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

DIRECTORIO

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Magistrado Presidente:	Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez
Magistrados Numerarios:	Lic. Luis Octavio Porte Petit Moreno Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero Lic. Luis Ángel López Escutia
Magistrada Supernumeraria:	Lic. Carmen Laura López Almaraz
Secretario General de Acuerdos:	Lic. Humberto J. Quintana Miranda
Oficial Mayor:	Lic. Jesús Anlén López
Contralor Interno:	Lic. José Luis Espejo Vázquez
Director General de Asuntos Jurídicos:	Lic. Ernesto Jiménez Navarrete
Director del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez"	Lic. Edmundo Martínez Zaleta
Subdirector de Publicaciones:	Prof. Enrique Cuervo Carballo
Coordinación:	Lic. Margarita Sánchez Gavito
Diseño gráfico y portada:	Fernando Muñoz Villarreal

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA
"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"
AV. ÁLVARO OBREGÓN 151, 1ER. PISO
COL. ROMA C.P. 06700 MÉXICO, D.F.

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

E-mail: ceja@tribunalesagrarios.gob.mx

CONTENIDO

PRESENTACIÓN LIC. RICARDO GARCÍA VILLALOBOS GÁLVEZ Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario	1
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN ZONAS RURALES CONURBADAS: UN PROBLEMA DE JUSTICIA SOCIAL LIC. AGUSTIN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 16	5
LAS ACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS LIC. GEORG RUBÉN SILESKY MATA Secretario de Acuerdos adscrito a la sede alterna del T.U.A. 34	25
MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS LIC. RODOLFO CASTRO LIERA Secretario de Estudio y Cuenta adscrito al T.U.A. 26	59
EL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO AGRARIO REALMENTE SE APLICA COMO DERECHO SOCIAL LIC. ROCÍO JUÁREZ ORTEGA Jefa de la Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo adscrita al T.U.A. 26	81





PRESENTACIÓN

Una de las dimensiones de la justicia agraria es la construcción de nuevos saberes y prácticas que permitan comprender y resolver los complejos problemas del “campo mexicano de nuestro tiempo”. Igualmente tiene como propósito establecer instrumentos que estén orientados a cimentar, sistematizar y difundir conocimientos y métodos de la práctica jurisdiccional de los Tribunales Agrarios.

Como parte de este esfuerzo de contar con un acervo de elementos de difusión, se ha acordado la reedición de la “Revista de los Tribunales Agrarios”, que deberá servir como órgano de consulta y formación jurídica agraria. Debe ser entendida como instrumento para propagar el pensamiento jurídico, generado al interior de nuestra institución y en particular de los Señores Magistrados. El lector de esta obra constatará que su importancia no se circunscribe al ámbito de in-



terés de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios, debido a que está dirigida también a abogados, investigadores, estudiosos, docentes y líderes comprometidos con el desarrollo del campo. Abarca un sentido amplio de consulta jurídica y de conocimientos respecto a una materia de trascendencia nacional, a algo que nos preocupa a todos: el presente y el futuro del agro en México.

Desde la creación de los Tribunales Agrarios se reconoció la necesidad de contar con un instrumento de comunicación convencional para difundir la nueva cultura agraria, a la par de buscar nuevas fórmulas de ampliación de la competencia agraria. De tal forma que del año 1992 al año de 2002 se editaron 31 números de la “**Revista de los Tribunales Agrarios**”. Por diversas situaciones de carácter presupuestal se dejó de publicar en un período de un año. Hoy, con un esfuerzo institucional y gracias a una política previsoría del pasado inmediato, se ha podido iniciar la segunda época.

Reiniciamos con el número treinta y dos, en el cual obtuvimos aportaciones de diversos ámbitos de nuestro quehacer profesional. Con dicha publicación se emprende nuevamente el programa editorial del Tribunal Superior Agrario. El objetivo primordial de este paso, será el de motivar la participación de las ideas que delineen, perfilen, analicen e incluso se subsane la compleja problemática que envuelve la tarea de administrar pronta, completa e imparcial la justicia agraria.

Sabemos que espacios de esta naturaleza siempre rinden frutos invaluables, para abonar el terreno de la comprensión utilizando como vías la reflexión y la discusión. Uno de estos frutos es, sin duda, el presente número.



A lo largo de los textos que aquí se ofrecen, se reitera el compromiso de presentar temas actuales y de interés general. El propósito esencial es presentar testimonio a través del pensamiento sobre la jurisdicción agraria y la preservación y el fortalecimiento de nuestra "*Casa Agraria*", en materia editorial.

Lic. Mag. Ricardo García Villalobos Gálvez
Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario







LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN ZONAS RURALES CONURBADAS: UN PROBLEMA DE JUSTICIA SOCIAL

LIC. AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ*

Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial
del H. Senado de la República.

Agradezco antes que nada al señor Senador por el Estado de Querétaro, Francisco Fernández de Cevallos, Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Honorable Senado de la República, la amable invitación que me formuló para que pudiera yo participar en esta mesa, en la que, entre otros temas, se analiza el que en mi opinión constituye un serio problema de justicia social y tremendo reto para las autoridades, como lo es el crecimiento desordenado e irregular de los asentamientos humanos, que en el caso de las zonas urbanas, especialmente de aquellas que cada día devoran con increíble rapidez y anarquía todas las superficies que las rodean, presentan rasgos graves no sólo para quienes demandan esos servicios, sino también para aquellos mexicanos que viven en y del campo, ante la desmesurada y caótica invasión de sus territorios por ciudades y poblaciones.

* Hernández González, Agustín, Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 16.



Guadalajara, sede del Tribunal Unitario Agrario en el que me desempeño, no es, por supuesto, la excepción. Por el contrario, al tratarse de la segunda gran urbe de México, con más de 6 millones de habitantes en su zona metropolitana, que incluye además de la capital del Estado de Jalisco, los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, confronta agudos y cotidianos problemas de esta índole, que van desde el desconcierto que provoca la existencia de muy diversas normas sobre este particular, -pues son aplicables por ejemplo reglamentaciones de orden federal, estatal y municipal, a partir de dispositivos contenidos en nuestra Carta Magna como el artículo 27, hasta el reglamento de cada municipio del país, pasando por la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley Agraria, Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Bienes Nacionales, las Constituciones locales y las leyes de fraccionamientos en cada Entidad federativa, etcétera-, a la proliferación de fraccionamientos ilegales y consecuentemente ausencia de obras de infraestructura; inseguridad, deterioro del ambiente, violencia y delincuencia, oportunismo político, corrupción e innumerables controversias jurisdiccionales en todas las materias y grados que acaban por saturar juzgados y tribunales, constituyéndose así un círculo vicioso capaz de poner en peligro la estabilidad de cualquier sociedad. Puede fácilmente comprenderse cómo también en la otrora Perla Tapatía esta situación ha traído enormes conflictos, de difícil solución sin duda si no empezamos por reconocer, y considero entusiasmado que es precisamente hacia allá que este foro se dirige, que se hace necesario estudiar la posibilidad de identificar o establecer criterios integrales para orientar y unificar todas aquellas disposiciones y esfuerzos relacionados entre otros aspectos con la creación y desarrollo de reservas territoriales, cuyo destino previa y precisamente determinado sería el establecimiento de áreas urbanas suficientes como para proveer a quienes las habiten de seguridad jurídica primordialmente, para después lograr seguridad material, considerada ésta en to-



dos sus aspectos: pública, personal y familiar, sanitaria y de salud, ecológica, educacional y recreativa, de tal forma que, en efecto, el ser humano alcance, desde que es concebido, el desarrollo al que como tal tiene derecho y que se encuentra contemplado por nuestra Constitución, todo ello sin menoscabo del derecho que también tienen los campesinos a beneficiarse de un programa como éste, sobre todo cuando las superficies que a ellos pertenecen serán utilizadas para ello.

En efecto. Las leyes que mencioné se encuentran relacionadas entre sí, algunas íntimamente, de tal manera que si su aplicación no se da coordinadamente por los órganos responsables de hacerlo, aparecerían como ineficaces e insuficientes para atender las aspiraciones y demandas de la población, quizá provocándose en ésta la sensación o idea de que existe un vacío que puede ser colmado mediante acciones violentas individuales o de grupo para la satisfacción o defensa de ciertos intereses, legítimos o ilegítimos, lo que constituiría en los hechos un efecto contraproducente al que el legislador se había propuesto, sin que ello signifique que la ley no responde ya a la realidad que pretende regular. En cambio, al conferirse diversas facultades sobre esta materia a autoridades de los tres niveles de gobierno, cuando éstas ponen en práctica sus respectivas estructuras no siempre hay coordinación ni colaboración, además de que la dinámica del problema ha rebasado en muchos casos la capacidad de respuesta gubernamental, por lo que surgen múltiples controversias entre esas autoridades o con particulares, lo que añade mayor confrontación y caos, ante lo cual resulta indispensable que entren en operación procedimientos jurisdiccionales para intentar resolver tales conflictos, mismos que sin embargo no quedarán plenamente solucionados o materialmente solucionados, si quienes en ellos intervienen no llegan a tener la voluntad política y la determinación de hacerlo. Existe desde luego la facultad reservada a los tribunales para hacer cumplir sus determinaciones mediante el uso de la fuerza pública, pero nadie quisiéramos tener que llegar a ese extremo, además de que,



en una sociedad tan susceptible y suspicaz como la nuestra, que no está por desgracia lo suficientemente sensibilizada ni orientada hacia otros mecanismos alternativos de solución de controversias como la conciliación, la mediación, etcétera, el uso de la fuerza pública podría generar, como de hecho así ha ocurrido en incontables eventos, nuevas confrontaciones, decepciones y resentimientos que de manera inmediata o al paso del tiempo se patentizarán, reavivando un fuego que parece no tener fin.

Así pues, el esfuerzo legislativo al respecto es plausible y me parece que a lo largo de la vida institucional del Senado y de la Cámara de Diputados siempre ha existido esa voluntad por ir modernizando nuestro marco jurídico. El problema francamente creo que no está ahí sino en el cumplimiento eficaz de la norma, voluntarioso y cotidiano, así como en el diálogo institucional y democrático que entre todas las autoridades debe imperar para hacer del gobierno un instrumento que organizada-mente dé respuesta a todas sus obligaciones, entre las cuales se encuentra prioritariamente la de lograr plena certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra y sobre esa base pugnar por el desarrollo de asentamientos humanos regulares y por la creación de reservas territoriales para el crecimiento de los centros urbanos.

Esta es ante todo como ya lo adelanté una problemática de justicia social porque considero que afecta de manera directa generalmente por igual a los más pobres de la ciudad y a los más pobres del campo, lo que la convierte en una injusta pinza que después se desplaza para atrapar a otros segmentos de la sociedad. Si se resolviera, se lograría el propósito sustancial de canalizar y atender, por una parte, la legítima demanda ciudadana por una vivienda digna en un entorno sustentable, que con la planeación debida permita que el crecimiento de las zonas urbanas satisfaga los requerimientos de servicios, urbanismo, ecológicos, etcétera, pero, por otra, sin violentar los derechos de los propietarios de las superficies que serán utilizadas. Este último objeti-



vo es tan importante como aquellos, como así se considera en los artículos 87 y 88 de la Ley Agraria al señalar que los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras cuando éstas se encuentren ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población. No considerarlo sería, además de injusto, dejar de contemplar el primero y más esencial de los objetivos: lograr seguridad jurídica para todos.

Asimismo, el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares es un problema que tiene su origen, cuando menos en la falta de previsión por parte del Estado para atender con oportunidad y suficiencia la legítima demanda de los mexicanos por una vivienda. Al no obtenerla, se ven obligados a establecerse en donde se pueda y como se pueda, y dado que en la mayoría de los casos las superficies aledañas a las ciudades se encuentran constituidas por ejidos o comunidades indígenas, respecto de las cuales a su vez con frecuencia ocurre que no existe ni en ejidatarios ni en comuneros, ni tampoco en quienes llegan a asentarse en esos terrenos, el conocimiento suficiente ya no digamos de las leyes y procedimientos para regularizar este hecho, pero ni siquiera de hasta dónde o desde dónde llega o inicia su heredad, puesto que se trata como bien sabemos de una propiedad social y por tanto la superficie parcelaria, ni menos la de uso común, es susceptible de comercializarse como si fuese una propiedad privada. De ahí que, de buena o de mala fe, también algunos ejidos, ejidatarios, comunidades y comuneros favorecen las prácticas irregulares en relación con estos asentamientos, mismas que no son nuevas y a las que tampoco han sido ajenos seguramente fenómenos históricos deleznable de clientelismo político, caciquismo, acaparamiento de tierras combinada con voracidad de fraccionadores, fraccionamientos simulados, especulación inmobiliaria y corrupción y negligencia por parte de no pocos representantes de autoridad en sus tres niveles.

Entonces, puesto que el problema abarca ampliamente a superficies consideradas como de propiedad social y considerando la necesidad de



que las controversias derivadas de la tenencia de la tierra, como es el caso, sean desahogadas y resueltas por el órgano jurisdiccional competente, es que los tribunales agrarios han recibido en sus doce años de existencia, cientos de demandas de restitución de tierras en zonas conurbadas, planteadas conforme a la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios por ejidos y comunidades, así como acciones ejercitadas en términos de lo establecido por las fracciones V, VI y XI del propio artículo 18 por ejidatarios o comuneros en contra de quienes ostentan la posesión de terrenos parcelados, bien sean personas físicas o morales, autoridades municipales, estatales o federales. En muchos casos esas acciones restitutorias o posesorias o de usufructo han sido declaradas procedentes por haber acreditado los promoventes su derecho sobre tales inmuebles, aún y cuando éstos pudiesen haber perdido su naturaleza agraria por haberse destinado a otros usos tales como vivienda, turismo, industria, recreación, etcétera. Es fácil advertir la enorme problemática que implica el restituir, el devolver en semejantes condiciones a quien tiene derecho un inmueble, ello sin considerar el tiempo que debe utilizarse para desahogar un procedimiento jurisdiccional a través de todas sus etapas, incluido el amparo binstancial y uninstancial, que por lo mismo, tan dilatados lapsos pueden agudizar desde el punto de vista social dicha problemática. En tal sentido, cuando fueron creados los tribunales agrarios en 1992 quizá habría sido más oportuno el que las anteriores autoridades agrarias concluyeran los asuntos bajo su responsabilidad, hasta su resolución, así como el que el amparo, en los casos en que se concediera frente a tales resoluciones, ordenara a esas mismas autoridades el cumplimiento de la ejecutoria, porque al no haberlo hecho así, estos órganos asumieron de golpe no solamente la enorme carga de trabajo material y jurisdiccional que en ese momento existía, sino sobre todo la grave tarea de desahogarla con todo lo que implicaba en cuanto a la conflictiva social, económica y política que pesaba sobre ella, esto además de la nueva competencia que les co-



rrespondería. Dentro de aquel rezago se encontraban los expedientes que, puestos en estado de resolución, fueron turnados a los tribunales agrarios para ese efecto y en su caso para la muy compleja EJECUCIÓN de una serie de sentencias de enorme gravedad, pues en muchos asuntos inclusive el tiempo transcurrido desde la solicitud o acción planteada por los solicitantes de determinada superficie para su dotación o para la creación de un nuevo centro de población ejidal, o para la restitución, hasta la fecha de la resolución que habrían de dictar ahora respectivamente el Tribunal Superior Agrario o los Unitarios, a veces hasta 60 años, hace que materialmente resulte imposible resolver, ni siquiera en parte, tan terrible situación. De ahí que la realidad nos va mostrando paso a paso una diversidad de situaciones que exigen imaginación jurídica y compromiso social, pues de lo contrario resultaría muy difícil encontrar o construir alternativas viables, pues en materia agraria, probablemente como en la laboral y quizá en otras, no basta al juzgador en mi opinión estar actualizando sus conocimientos, o poseer una determinada capacidad de interpretación normativa, o destinar horas y horas a la reflexión y al estudio, sino fundamentalmente el de encontrarse imbuido de un respeto hacia los hombres y las mujeres del campo para acercarse a ellos en forma sencilla y disponerse a escucharlos con paciencia. Necesitamos profundizar sobremanera en el modo de ser y de pensar de nuestras etnias, en el conocimiento de sus usos y costumbres, tanto como de las razones y motivos que originaron el movimiento social de 1910, así como la evolución del sistema de propiedad en México, pero fundamentalmente nos requiere actuar con la sensibilidad social suficiente para comprender y atender debidamente a ese sector de la población nacional. Creo que la materia agraria no debemos verla como un ámbito jurídico más de la lisa y llana aplicación de la norma, que cual fino pero frío bisturí sin contemplaciones va cortando los órganos de un enfermo cuyo padecimiento más grave es ser pobre y ser marginado. Es necesario que los campesinos, llámeseles ejidatarios, comuneros o pequeños propieta-



rios, con respeto a sus ideas y a sus propuestas, sean incorporados al desarrollo, incluso al desarrollo urbano en los casos en que sea inevitable, como es al que nos referimos aquí, porque si únicamente se piensa al buscar soluciones en el bienestar de los habitantes de las ciudades y no en el de aquellos que viven y son propietarios de las tierras en donde se desplegarán en el futuro próximo esos asentamientos, estaremos cometiendo un error de consecuencias imprevisibles, seguramente irreparables en relación incluso a la pérdida de nuestro patrimonio cultural e histórico, que puede perjudicar a toda la nación mexicana.

Hoy podría ser un avance, entonces, a mi criterio, la aplicación coordinada por parte de todas las instancias y dependencias responsables de estas tareas, de los dispositivos ya existentes a partir de nuestra Carta fundamental, en torno de un proyecto institucional que mediante las figuras jurídicas de la EXPROPIACIÓN o de la COMPRA de tierras, a cargo de los tres niveles de gobierno, de manera conjunta o por separado, permita por una parte regularizar a través de la CORETT esos asentamientos humanos ubicados en superficies irregulares, otorgándoles seguridad jurídica lo más pronto posible y, por otra pero al mismo tiempo, establecer precisamente esas reservas territoriales con una debida planeación sustentada en las tendencias de crecimiento demográfico y otras variables conocidas y sobre las cuales existe ya en nuestro país por fortuna institución y método, y que debe tomar en cuenta por supuesto la sustentabilidad de un proyecto tan importante como éste.

Por lo que ve a la EXPROPIACIÓN, encuentra su antecedente jurídico definitorio y su razón de ser en el artículo 27 Constitucional, el que en su segundo párrafo nos expresa que sólo puede darse por causa de utilidad pública mediante indemnización. Como sabemos, la Nación posee la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada, por lo que si por causa de utilidad pública llegare a hacerse necesario que la Nación recu-



pere el dominio de determinada superficie, porque originariamente es suya, lo hará a través de la figura jurídica de la expropiación, pero deberá efectuar el pago de la indemnización correspondiente al propietario privado, o al titular de la propiedad social, ejidos y comunidades, porque para estos efectos también es, como se sabe, susceptible de expropiación, puesto que ya la Nación ha transmitido su dominio en beneficio de esos núcleos de población y de sus integrantes. A su vez, el tercer párrafo de dicho dispositivo Constitucional faculta a la Nación para imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para lo cual puede dictar las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de regular obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. He ahí el fundamento legal sustancial y objetivo para que el Estado ponga en práctica eficaz y eficientemente un mecanismo que permita en los hechos alcanzar este propósito, pues indudablemente, como ha quedado asentado, el crear reservas territoriales para el crecimiento urbano mediante una adecuada planeación es una causa evidente de utilidad pública, por lo que estamos frente al caso por antonomasia en que la figura de expropiación cobra a mi entender singular relevancia.

Ahora bien, el propio artículo 27 que menciono nos da en el segundo párrafo de la Fracción VI otros elementos sustanciales relacionados con la figura de la expropiación en cuanto al procedimiento para su ejercicio y aplicación, reservando tanto a la Federación como a los Estados la facultad para ello mediante sus respectivas legislaciones, a fin de determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, en cuyo caso la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Destaco que se reserva a los Estados y a la Federación esa importante facultad, por lo que la coordinación entre esas instancias para superar o enfrentar el reto al que me refiero resul-



ta incuestionable. En una segunda parte también define, me parece que sin lugar a dudas, la base para establecer el precio que debe fijarse como indemnización a la cosa expropiada, siendo la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. Importante creo es también destacar que en su último párrafo, claramente se advierte la intención del legislador para que la Nación por conducto de el Estado proceda de inmediato a utilizar la superficie expropiada, es decir, a la "ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones", independientemente de que en el caso de que existiese oposición fuere necesario ejercitar por su parte alguna acción judicial para que la expropiación se consolide jurídicamente, dice el Artículo: "sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada". Entonces, si bien se constituye la propiedad privada, a partir de estos conceptos en ningún caso puede desde mi punto de vista encontrarse ésta por encima de los intereses de la mayoría y del beneficio colectivo, por lo que cuando sea demostrada la causa de utilidad pública, cuando menos en teoría no debería existir obstáculo alguno para proceder a la expropiación y por tanto a la ocupación de la superficie que vendrá a resolver las necesidades que motivaron dicha acción, ello independientemente de que se realice, por supuesto obligatoriamente, el pago de la indemnización a los propietarios particulares.

La figura de la expropiación aplicada a superficies ejidales es, sin embargo, en mucho distinta a la genérica, entre otras razones por el hecho de que ésta se constituyó para beneficio de los más pobres y como instrumento o palanca de desarrollo social de ellos y de la nación en general. Entonces, al decretarse la expropiación en este tipo de terrenos resultarían afectados precisamente los integrantes de dichos núcleos, además de que las superficies objeto de la expropiación no serían más dedicadas a las labores del campo, razón por la que la causa de utilidad pública tendría que estar en mi opinión no sólo plenamente acreditada



y justificada, pero también revisada con especial cuidado por la Procuraduría Agraria.

Al respecto, el artículo 94 de la Ley Agraria establece ciertos requisitos para la procedencia en estos casos de la expropiación (tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, hacerse por Decreto Presidencial en que se señale la causa o causas de utilidad pública y los bienes a expropiar mediante indemnización; el Decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarse la expropiación al núcleo de población).

Además existen otras diferencias significativas entre la expropiación de tierras ejidales y la expropiación genérica, como lo son el que la ocupación previa de tierras queda prohibida en tanto se tramita el expediente correspondiente, a menos que la asamblea, si se trata de terrenos de uso común, o los ejidatarios afectados lo aprueben; el que esos predios sólo puedan ser ocupados mediante el pago o depósito, de preferencia ante el FIFONAFE (Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal), o en su defecto mediante garantía suficiente del importe de la indemnización; y una disposición sumamente relevante, que el monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados. En el caso de que sean utilizadas esas superficies para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, la fijación del monto se establecerá atendiendo a la cantidad que se cobrará por la regularización. Evidentemente se trata de disposiciones cuyo contenido social es palpable, que no constituyen obstáculo alguno ante la necesidad de que esas tierras pasen a formar parte de proyectos de otra índole, mismos que también vendrán a resolver necesidades sociales impostergables.

Debo destacar que la Ley en comento dedica por entero su Capítulo Cuarto a dicho tema. Con precisión afortunada señala los casos en que estos bienes pueden ser expropiados, para considerar expresamente como causa de utilidad pública las establecidas en las fracciones II y V



del artículo 93: "la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo", y la "regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural".

Me parece oportuno aquí recordar que la jurisdicción de los tribunales agrarios únicamente contempla aquellas controversias que se desprendan de la tenencia de tierras ejidales y comunales, por lo que si el decreto expropiatorio se cumple con todos sus efectos, al salir las tierras del dominio de esos núcleos de población, quedarían sujetas a la jurisdicción de otras autoridades, a menos que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 97 de la Ley Agraria, los bienes expropiados hubiesen sido destinados a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o que hubiesen transcurrido 5 años sin que se hubiese cumplido con la causa de utilidad pública, en cuyo caso el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá ejercitar la acción de Reversión, total o parcial, de los bienes expropiados e incorporar estos a su patrimonio. Es decir, aún cuando dichos bienes hayan salido del dominio ejidal o comunal, al darse estas condiciones, los tribunales agrarios continuarán siendo competentes para conocer de esta acción, la que como ha quedado establecido, no persigue en primera instancia que dichos bienes vuelvan a ser patrimonio de los núcleos a través del Fideicomiso, en razón de que éstos ya fueron indemnizados por aquella afectación, pero éste, una vez incorporados esos bienes a su patrimonio, deberá reintegrar su titularidad a los afectados, es decir a los núcleos de población cuya superficie fue objeto de la expropiación. La temporalidad para que el Fideicomiso ejercite esta acción es de dos años, según jurisprudencia firme que nos remite al artículo 33, párrafo segundo, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otra parte, debo también mencionar el Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, porque en él se establecen los lineamientos aplicables para la expropiación de terrenos



ejidales y comunales, prolijos de enumerar ahora, y porque contiene importantes definiciones para nuestra materia, como por ejemplo respecto del término "propiedad rural", la cual está constituida por "los predios rústicos que se encuentren en territorio nacional, independientemente del régimen de propiedad al que pertenezcan".

Dicho cuerpo legislativo minuciosamente recoge los pasos a seguir en cuanto al procedimiento expropiatorio, a la ocupación previa, a los trabajos técnicos, al avalúo de la superficie a expropiar, al decreto expropiatorio, al pago indemnizatorio, a la ejecución del decreto y a la reversión, ya mencionada. Es clara la distinción que el legislador quiso hacer respecto de estos procedimientos expropiatorios para proteger a la clase campesina y, desde mi perspectiva, es un aspecto que el juzgador agrario está obligado a ponderar.

Ahora bien, en relación a la compra de terrenos ejidales debemos recordar que a partir de las reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional y de la promulgación de una nueva legislación agraria, cambió el régimen jurídico de la propiedad rural para otorgar a los núcleos de población ejidal el pleno dominio sobre las superficies de su propiedad, si bien bajo ciertas modalidades limitativas que por supuesto quieren protegerla en beneficio de la clase campesina. Entonces, por una parte, el artículo 23 de la Ley Agraria en su fracción IX faculta a la asamblea ejidal calificada, -es decir aquella que debe reunir cuando menos a las tres cuartas partes de los ejidatarios, estar convocada mínimo un mes antes de su celebración, encontrarse presente un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria-, para autorizar a los ejidatarios la adopción del dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso éstos podrán después de ello venderla a terceros, o también el ejido aportar las tierras de uso común a una sociedad en términos de lo establecido por el artículo 75, y, por otra, la fracción XII le confiere la facultad de dar por terminado el régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por



el núcleo de población, se determine que ya no existen condiciones para su permanencia. Se alude así a los requisitos de forma y de fondo y al procedimiento, sin duda riguroso, para que los ejidos puedan autorizar la enajenación a terceros ajenos a ellos de determinadas superficies, o inclusive concluir con el régimen de propiedad ejidal para constituir el de propiedad privada.

Debemos hacer mención al Programa de Certificación de Derechos Ejidales, mejor conocido como PROCEDE, el que resulta de la mayor importancia para el tema que nos ocupa porque mediante él, sin duda, en base a lo establecido por el artículo 56 de la Ley Agraria y por el Reglamento de ésta en materia de Certificación de derechos ejidales y Titulación de solares, se ha dado en miles de casos certidumbre técnica y jurídica a la superficie ejidal tanto en beneficio colectivo como individual, así como constituye el paso más significativo para poder estar en condiciones de llevar a cabo esas medidas o acciones a las que nos referimos en relación a los asentamientos humanos irregulares y a la creación de reservas territoriales, a través de las cuales será posible que los ejidos transmitan, cuando así lo acuerden democrática y mayoritariamente sus asambleas, como lo dije antes, bien sea el dominio pleno sobre terrenos parcelados a favor de los ejidatarios titulares, o la aportación de tierras de uso común a una sociedad en la que participen el ejido o los ejidatarios, en términos de lo previsto por el artículo 75, es decir, considerando una serie de elementos o requisitos: opinión de la Procuraduría Agraria respecto del proyecto y escritura social, de la inversión proyectada, del aprovechamiento racional de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan, entre otros. Esta es otra opción en relación a la compraventa de tierras ejidales mediante la constitución de sociedades inmobiliarias, como también lo sería la considerada por el artículo 64, último párrafo, cuando el núcleo de población decida aportar tierras del asentamiento humano al municipio o Entidad de que se trate para dedicarlas a los ser-



vicios públicos, dentro de los cuales podría estar precisamente la constitución de reservas territoriales para el crecimiento urbano o la regularización de superficies ya ocupadas. En este caso se requiere la intervención de la Procuraduría Agraria, misma que se cerciorará de que efectivamente dichas tierras serán destinadas a ese fin.

No omito destacar igualmente el derecho de preferencia establecido a favor de los gobiernos de los Estados y municipios por la Ley General de Asentamientos Humanos, en cuanto a las enajenaciones de terrenos ejidales relacionadas con personas ajenas al ejido, ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de una zona de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, al cual hace referencia el artículo 89 de la L. A. Tampoco, la categórica prohibición expresada en el artículo 88 respecto de la urbanización de tierras ejidales ubicadas en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población. Por último, subrayar que, en todo caso, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

En el caso de las comunidades, debe interpretarse, a mi parecer, que no posee la asamblea facultades suficientes para disponer en esa forma de sus tierras, por lo que tendría primero que efectuarse la conversión a ejido en los términos establecidos por el artículo 104 de la Ley Agraria, excepto en el caso de que decida aportarlas a una sociedad de la que ella también forme parte, en los mismos términos que en tratándose de un ejido. Esto es, el legislador quiso que se salvaguardara en lo posible el estado comunal de esos núcleos, con todas sus características y naturaleza, por lo que la enajenación sería en este caso a mi parecer un verdadero atentado a su existencia en cuanto tal, independientemente de que se ubiquen geográficamente cerca de un centro de población, como así ocurre en varios lugares del país. De hecho podría decir que en los Estados de la Federación donde me ha correspondido desempeñar esta



función, ningún caso conozco de alguna comunidad indígena que quisiera constituirse en ejido, ni menos aún que tuviese la intención de desintegrarse. Por el contrario, ellas han reclamado con determinación la restitución de miles de hectáreas, bajo el argumento de que les fueron despojadas, muchas desde hace decenas o centenas de años, habiendo procedido en varios casos esas reclamaciones. Sin embargo y dado que, en efecto, en las cercanías de numerosas zonas urbanas existen comunidades indígenas, que como sabemos han logrado a pesar de ello pervivir vigorosa y nítidamente, será necesario reconocer que en esos casos quizá deberá contemplarse la necesidad de que un día a ellas también alcance la mancha urbana, como de hecho ya ha ocurrido por ejemplo en Guadalajara, en Puerto Vallarta y en otros lugares, lo que plantea una problemática distinta que requiere en mi opinión un tratamiento también distinto no tanto en cuanto a las leyes, lo que no sería posible ni debido, sino respecto a la forma de abordar los diversos planteamientos que pudieran hacerse de uno y otro lado para focalizar respuestas. Sobre el particular probablemente será necesario considerar, además de la protección Constitucional de las tierras indígenas contenida en los artículos 4 y segundo párrafo de la Fracción VII del 27, lo establecido en el Capítulo correspondiente por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual imperativa y categóricamente indica que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Asimismo, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, ellos deberán ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. También ponderar la obligación de que, al aplicárseles la legislación nacional, deberán tomarse en consideración sus costumbres o su



derecho consuetudinario, aspectos que nuestros tribunales agrarios tampoco pueden dejar de considerar.

Existiría en mi opinión una opción más si la superficie ejidal ocupada por asentamientos irregulares ubicados en zonas conurbadas, en lugar de expropiarse o venderse se incorporara a los planes y proyectos de desarrollo urbano sustentable, en cuyo caso bastaría, por un lado, el acuerdo de la asamblea con base en las fracciones VII ("señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano...") y VIII ("...regularización de tenencia de posesionarios".) de ese artículo 23 de la Ley Agraria, y por otro, el de las autoridades municipales, estatales y federales para aceptar el que parte de las zonas urbanas se constituirán definitiva pero legítimamente en áreas ejidales, las que en términos de lo establecido por los artículos anteriores y en concordancia con las leyes respectivas en materia de fraccionamientos, ecología y de asentamientos humanos, se incorporarían bajo ese régimen jurídico a las zonas urbanas para beneficio también de los ejidos y de los ejidatarios. Desde luego sé que este esquema debe estudiarse desde varios ángulos y ciertamente pudiera parecer irrealizable, pero, de hecho, es así que han estado coexistiendo y desarrollándose estos fenómenos sociales, al margen de la legalidad pero al amparo de la necesidad; al calor de esta amalgama no hace mucho impensable, cuando menos en muchas áreas del país. No se trata por supuesto de legalizar lo ilegal. No es en absoluto ese mi planteamiento, pues desde el momento en el que los ejidos poseen personalidad jurídica propia y son propietarios de sus tierras, y cuando éstas se encuentran ubicadas en zonas aledañas a los centros de población, no me parece descabellado el que pensemos en que los ejidos o parte de ellos se integren como tales a ese paisaje urbano del cual se puedan beneficiar, tanto como quienes habrán de habitar en ellos. En otras palabras, los ejidatarios estarán dentro de la ciudad y los ciudadanos estarán dentro del ejido, todos en medio de una seguridad jurídica plena y con apego a la norma de protección al ambiente y de desarrollo sustentable.



No quisiera concluir sin hacer hincapié, y pido disculpas por ello, en que acaso la legislación sobre la materia requiera solamente una revisión no tanto para actualizarla, ni menos para reformarla, sino únicamente para que permita con mayor eficacia la coordinación entre los tres niveles de gobierno y entre las diferentes dependencias responsables de poner en marcha, desarrollar y controlar el cumplimiento de esas disposiciones. Al respecto la Ley General de Asentamientos Humanos provee en su Título Segundo lineamientos y medidas relacionadas con la que ahí se considera obligatoria "conurrencia y coordinación de autoridades", por lo que, en mi modesta opinión mucho se logrará si existe voluntad política y determinación en cada quien para cumplir y hacer cumplir nuestras leyes. En tal sentido la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Desarrollo Social y la del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Procuraduría Agraria, la de Protección al Ambiente y la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra; el Registro Agrario Nacional, los Gobiernos de los Estados a través de sus Secretarías de Desarrollo Urbano y Rural, de sus Registros Públicos de la Propiedad y de sus oficinas catastrales, y los Ayuntamientos de manera primordial, podrían realizar una profunda revisión a sus estructuras para estrechar vínculos e identificar y realizar de manera conjunta estas tareas. Tales medidas podrían contemplar, al mismo tiempo, una intensa labor informativa y de concientización, para procurar mediante una eficaz organización la colaboración de los sujetos involucrados, por lo que sería necesario, asimismo la participación y el compromiso de todos los sectores.

Señoras y señores:

Suele con frecuencia creerse que la responsabilidad de los órganos jurisdiccionales de "resolver" las controversias implica que esa "resolución" lo será a plenitud y en todas las facetas y ángulos del problema, por el solo hecho de que aquellas autoridades están investidas para declarar y aplicar el derecho. Por supuesto, no es así, salvo en aquellas sociedades que han logrado un alto nivel cultural y un elevado desarro-



llo social, pero ni en éstas puede decirse que hay ausencia de conflictos ni que una resolución judicial ha resuelto, como por arte de magia, toda controversia. No existe ese nivel de perfección ni de felicidad. Tal vez ahí se ha logrado mayor eficacia precisamente porque se ha sabido crear una culturización de la mayor parte de los componentes de la sociedad y una coordinación más amplia y efectiva entre los órganos de gobierno.

Las instituciones jurisdiccionales no deben por supuesto encontrarse desconectadas de las demás ni mucho menos de la realidad social que las circunda, como actuando aisladas en un laboratorio, pero tampoco constituyen la respuesta única ni total a todas las controversias. De hecho, no pocas sentencias en cualquier materia y grado, impecables jurídicamente, han traído consigo mayores conflictos que los que se pretendía resolver.

Recientemente el ex Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger se preguntaba en su libro "La Dictadura de los Jueces" si al reconocerse jurisdicción a los tribunales internacionales, específicamente a la Corte Penal Internacional, se podría llegar al extremo de que esos órganos controlasen en alguna forma a los gobiernos nacionales, como para constituir un "gobierno" que intentara regular al mundo. Desde luego él se opone a esa posibilidad, como igual se ha opuesto el gobierno de los Estados Unidos a reconocer jurisdicción a la Corte Penal Internacional, pero sólo respecto de sus ciudadanos, porque sí la acepta e incluso la promueve en relación al resto de los países.

En un plano puramente idealista podríamos aceptar que si algún día cristalizara la idea de un "gobierno" mundial, como lo han llegado a expresar diversos tratadistas de Derecho Internacional Público desde el siglo XVI, lo mejor sería ciertamente creo yo a través de una representación democrática e igualitaria de las naciones, como debe ser entre los hombres, y no mediante la entronización de un sistema como el que ejerce Estados Unidos, pero tampoco, y lo digo con total buena fe, a través de mecanismos jurisdiccionales que, en efecto, pueden llegar a ex-



presar del modo más acabado y estricto el derecho e interpretar magistralmente la norma, pero no necesariamente las aspiraciones de la justicia, y menos las de la justicia social, ni tampoco los anhelos y esperanzas de un pueblo. De ahí que debamos en mi opinión recurrir sólo en último extremo a esta instancia y únicamente frente a ciertos casos, para en cambio construir mecanismos de consulta y de diálogo democrático y eficaz, de entendimiento, de negociación y de conciliación, que nos permitan arribar a mejores situaciones, sobre todo cuando la materia de las controversias o de los planteamientos involucra a grandes segmentos de la población. Por tanto, reitero mi reconocimiento y mi modesta pero sincera felicitación al Senado de la República, pues creo que al realizar estos foros de consulta y de opinión está cumpliendo con uno de sus objetivos sustanciales y más democráticos: escuchar la voz del pueblo.

Muchas Gracias.



LAS ACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

POSTULANTE
LICENCIADO GEORG RUBEN SILESKY MATA *

CONSIDERACIONES PREVIAS.

El 6 de enero de 1992 fue publicado el decreto que reformó el artículo 27 constitucional y dispuso el establecimiento de Tribunales Agrarios; el 23 de febrero aparecieron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de esos Tribunales. Con motivo de lo anterior, la justicia agraria en México ha sido perfeccionada desde la iniciación de los mismos, por crearse Instituciones especializadas, abandonando el procedimiento administrativo-jurisdiccional que se seguía con antelación y adoptando el verdadero procedimiento jurisdiccional.

El artículo 18 de la referida Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece de forma descriptiva más no limitativa, las acciones que pueden ejercerse ante los Tribunales Agrarios, conjuntándose las acciones de interés colectivo para los núcleos de población como lo son: la acción de restitución de tierras o conflicto por límites, hasta acciones

* Lic. Silesky Mata, Georg Rubén, Secretario de Acuerdos adscrito a la sede alterna del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 34, en la ciudad de Campeche, Camp.



de carácter individual como lo constituye la sucesión de los derechos agrarios.

Es importante recordar que el procedimiento judicial agrario vigente en relación a su inicio es de carácter dispositivo, esto es, como lo señala el Doctor Sergio García Ramírez¹, rige la norma *nemo iudex sine actore*, esto es, rige el principio de iniciativa de parte, a diferencia del procedimiento administrativo-jurisdiccional que se seguía con antelación, en donde era inquisitivo y la autoridad incoaba de oficio los procedimientos agrarios.

En el juicio agrario la acción se ejercita con la demanda inicial, como lo establece el artículo 170 de la Ley Agraria, sin que esto implique que el titular de la acción necesariamente tenga también el derecho sustantivo contenido en ella, esto es, puede existir acción sin que exista derecho a la pretensión, por lo que al respecto debe diferenciarse los conceptos entre acción y pretensión.

Acción proviene del latín *actio* que significa movimiento y actividad y si bien dicho vocablo posee varias acepciones jurídicas, la más importante y que le otorga un sentido propio, es la que se refiere a su carácter procesal. Al respecto hay numerosas definiciones dado que es uno de los asuntos más estudiados de la ciencia procesal, recordando para los efectos de este artículo lo expuesto por Giuseppe Chiovenda², quien indica "que la acción es el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley"; por su parte, Piero Calamandrei³, nos dice que atendiendo a la bilateralidad de la acción se entiende ésta "como actividad dirigida a estimular la jurisdicción y a invocar del juez una providencia jurisdiccional conforme a la propuesta del reclamante."

¹ García Ramírez, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa, Primera Edición, año 1993, página 429.

² Chiovenda, Giuseppe, Curso de Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, Biblioteca Clásicos del Derecho, Volumen 6, año 1997, página 2.

³ Calamandrei, Piero, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, Biblioteca Clásicos del Derecho, Volumen 2, año 1997, página 42.



Por su parte, pretensión proviene de la palabra *postulare o postulatio-onis*, que significa petición, solicitud, reclamación y también acusación o demanda, por lo anterior, se ha vinculado la palabra pretensión a la de demanda o a la de administración de justicia con acción procesal en sentido abstracto. En este sentido, la pretensión reviste el carácter de un derecho subjetivo público del particular contra el Estado que le asegure la obtención de un fallo, que podrá resultarle favorable o no el mismo, para lo cual nos remitiremos a lo expuesto por Francesco Carnelutti⁴, quien nos dice que la pretensión se define como "exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio".

Atento a lo expuesto, el Doctor Sergio García Ramírez,⁵ citando a Couture, distingue entre la acción y la pretensión, diciendo que ésta última "es la afirmación de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por supuesto, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva. En otras palabras, la atribución de un derecho por parte de un sujeto que invocándolo pide concretamente que se haga efectiva a su respecto la tutela jurídica. Pero la pretensión no es la acción. La acción es el poder jurídico de hacer valer la pretensión. Ese poder existe en el individuo, aún cuando la pretensión sea infundada".

Ahora bien, una de las acciones innovadoras en materia agraria se encuentran íntimamente relacionadas con el Derecho Ambiental, considerando la íntima relación existente entre el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental y en particular, la íntima relación que existe entre la tenencia de la tierra y la explotación de sus recursos, así como sus repercusiones en materia ambiental. Al respecto, la experiencia de los Tribunales Agrarios en esta materia se ha visto permeada por estos nuevos conceptos, en particular cuando las autoridades han expedido permisos de explotación forestal o de explotación cinegética, así como

⁴ Carnelutti, Francesco, *Instituciones del Derecho Procesal Civil*, Editorial Harla, Biblioteca Clásicos del Derecho, Volumen 5, año 1997, página 132.

⁵ García Ramírez, Sergio, ob. cit., página 430.



de uso de aguas que afectan directamente a la propiedad ejidal o comunal; por lo anterior es conveniente vertir algunos conceptos del significado del Derecho Ambiental y su relación con nuestra materia.

La importancia de analizar esta relación es compartida por el Doctor Isaías Rivera Rodríguez,⁶ actual Procurador Agrario, al señalar: "la importancia del estudio del Derecho Agrario queda fuera de toda duda, negarlo equivaldría a señalar que el conocimiento de la normatividad que rige en más del noventa por ciento del territorio nacional no tiene trascendencia; este territorio, constituido por la propiedad rural, es aquél que se integra por los ejidos, las comunidades, las pequeñas propiedades, las colonias y los terrenos nacionales; más de diez millones de mexicanos tienen una relación directa con esta propiedad. Conocer la cuestión agraria es indispensable para entender el contexto de nuestra Nación. Por lo mismo, **también es muy importante entender su normatividad agraria, y no de una manera aislada, sino revisando su relación con otras ramas del derecho, y con los aspectos que necesariamente le dan su connotación de estudio mutidisciplinario.**"

Por otro lado, es conveniente analizar la posible ampliación competencial de los Tribunales Agrarios dadas las nuevas tendencias de protección al Medio Ambiente e incluso la posibilidad de realmente ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios sobre todos los conflictos derivados de la tenencia de la tierra en predios rústicos y que su función primordial de explotación sea agrícola, ganadera, de silvicultura o forestal,

⁶ Rivera Rodríguez, Isaías, Derecho Agrario Integral, artículo obtenido de internet, en la que estudia la relación del Derecho Agrario con 1. Derecho constitucional, 2. Garantías individuales y sociales, 3. Amparo, 4. Derecho administrativo, 5. Derecho hidrológico, 6. Derecho forestal, 7. Derecho pesquero, 8. Derecho minero, 9. Derecho urbanístico, 10. Derecho ecológico, 11. Derecho fiscal, 12. Derecho penal, 13. Derecho procesal, 14. Derecho Civil, 15. Derecho de familia, 16. Derecho sucesorio, 17. Derecho registral, 18. Derecho notarial, 19. Derecho mercantil, 20. Derecho empresarial, 21. Derecho internacional privado, 22. Derecho laboral, 23. Derecho económico, 24. Derecho de seguridad social, 25. Derecho consuetudinario, reconociendo también su relación con los Derecho Aduanero, Bancario, Bursátil, Financiero, Marítimo, etcétera.



generando la competencia para los Tribunales Agrarios sobre todos los predios de propiedad particular, considerando al Derecho Agrario bajo una visión del Derecho Comparado, éste no solo se circunscribe a la propiedad social, como acontece en México.

Bajo este contexto, en el presente artículo expondremos qué es el Derecho Ambiental y su relación con el Derecho Agrario, así como el concepto de daño ecológico y un panorama de las normas jurídicas existentes en esta materia y la nueva tendencia del desarrollo sustentable o sustentabilidad del desarrollo.

EL DERECHO AMBIENTAL.

En México se ha priorizado el desarrollo cuantitativo (el llamado crecimiento económico), se ha descuidado el hábitat humano en sí. Ante el paulatino y a veces rápido proceso de deterioro del ambiente y la gran problemática económica por la cual atraviesa nuestro planeta, se han ido forjando distintas estrategias para la conservación del ambiente en nuestro país y en el mundo entero fortaleciéndose con ello su marco conceptual. Haciendo referencia en esta línea a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hombre y el Medio Ambiente, realizado en Estocolmo, Suecia (1972), se coincidió que en los principios de conservación se incorporan al desarrollo, dando origen al término Ecodesarrollo, cuyo pionero fue el señor Maurice S. Strong, Primer Director Ejecutivo del Programa para el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁷ Es así que el Ecodesarrollo se conceptualiza como:

El desarrollo a nivel regional y local, congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestándose atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales y a la aplicación de estilos tecnológicos apropiados, y a la adopción de formas de respeto hacia los

⁷ Tenorio Tagle, Fernando, Documento para la WWF, Inédito, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.



ecosistemas naturales, centrandó su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, y mejorar y mantener la calidad de la vida humana para esta generación y para las futuras.

Las ideas anteriores se retoman más ampliamente en la Estrategia Mundial para la Conservación en el año de 1980, en donde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), del Programa para las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, trata de conciliar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales, creándose así el término del desarrollo sostenido o sustentable, en función de alcanzar tres objetivos principales en la conservación:⁸

En este contexto, los gobiernos latinoamericanos y los especialistas clarificaron aún más estos conceptos, y en la reunión celebrada en Cocoyoc, México, en 1984, sobre los aspectos esenciales del Desarrollo Ecológico y la Declaración de Cocoyoc, se explicitan en 8 puntos:

1.- El ecosistema o región geográfica (Cuenca Hidrográfica) constituyen la unidad básica para el desarrollo;

2.- Los recursos naturales y los seres humanos deben tratarse sobre una base legal como elementos de un sistema total;

3.- Deben crearse mecanismos que procuren una participación de todas las personas interesadas o afectadas por el proceso de desarrollo;

4.- El desarrollo debe prestar atención de modo fundamental a las necesidades básicas de la población humana: alimentos, agua, salud, recursos, educación y derechos humanos;

5.- Las tecnologías que se utilicen en el proceso de desarrollo, deberán respetar los procesos ecológicos, por lo que deberán evaluarse antes de su implantación;

6.- Toda acción humana deberá realizarse de tal manera que tenga la productividad de la biósfera y los estratos de la superficie del planeta

⁸ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Estrategia Mundial para la Conservación. 1980.



tierra, en los que funcionan los ecosistemas terrestres y acuáticos, de los que dependen la vida;

7.- Las actividades humanas deberán llevarse a cabo de tal manera que utilicen sabiamente la energía y los materiales de la tierra, y respeten, mantengan y conserven los procesos naturales que producen y hacen los recursos naturales y la energía; y

8.- El desarrollo deberá respetar y mantener la diversidad de la vida natural y de las vidas humanas, para poder mantener la disponibilidad de opciones para ésta y las futuras generaciones.

Las consideraciones anteriores pusieron en la mesa de negociaciones los modelos de desarrollo imperantes, tratando de conciliar dos aspectos cruciales en ámbito de la conservación: el desarrollo respetuoso y armónico con los procesos naturales, que permitieran a la vez, elevar el nivel de la vida de la población, así como la calidad del planeta para las futuras generaciones.⁹ En este contexto, las áreas naturales protegidas surgen como una de las opciones mediante las cuales se pueden conciliar los aspectos del desarrollo, con el uso del suelo y los recursos naturales que en él existen, de tal manera que con el manejo adecuado de las áreas silvestres se puede sostener el desarrollo y a la vez cumplir con la gran responsabilidad de cuidar el patrimonio de la humanidad.

En opinión del maestro Fernando Flores Trejo,¹⁰ uno de los primeros problemas que se debe dilucidar gira en torno a la semiótica jurídica respecto del contenido de esta materia, poniéndose en la palestra las denominaciones Derecho Ambiental y la de Derecho Ecológico, consi-

⁹ Gutiérrez Nájera, Raquel y León Corrales, Pedro. *El Derecho Ambiental: Un reto en la Conservación y el Desarrollo sostenible*, Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Derechos ecológicos, Guadalajara, Jalisco, 1990. Cfr. Gutiérrez Nájera, Raquel, "El Desarrollo Sustentable: Un camino a seguir". *Revista Espiral*, UDG.

¹⁰ Flores Trejo, Fernando, *Obra Colectiva Conmemorativa del Décimo Aniversario de los Tribunales Agrarios*, 2002, editada por el Tribunal Superior Agrario, artículo intitulado "La Competencia de los Tribunales Agrarios en Materia Ambiental", Página 675,



derando que la primera de ellas representa el género, en tanto que la Ecología es una forma de conocer el ambiente, es decir, se trata de una ramificación o parte del contexto ambiental.

En resumen podemos afirmar que el Derecho Ambiental es el conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.

Según la maestra Raquel Gutiérrez Nájera,¹¹ el Derecho Ambiental se orienta en torno a los siguientes megaprincipios:

1) Ubicuidad.- Principio general y horizontal que rebasa un enfoque constitucionalista y garantista (se traduce en las exigencias de proteger al ambiente por todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes).

2) Sostenibilidad.- Es decir, "una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos".

3) Globalidad.- Referido a una sola tierra condensa la frase de pensar globalmente y actuar localmente, y parte del supuesto de que lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia a todos. El enfoque implica a todos los habitantes del planeta y a todos los poderes públicos que en él habitan, la naturaleza integral e interdependiente de la tierra, nuestro hogar (Cumbre de Río, 1992).

4) Subsidiaridad.- "Correlato de la globalidad; pensar globalmente y actuar localmente", es decir, que corresponde a cada región, municipio u otro ente local, tomar las medidas adecuadas para la gestión ambiental.

5) Solidaridad.- "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y

¹¹ Gutiérrez Nájera, Raquel, Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, UNAM, Primera Edición, 1998, Página 6.



la integridad del ecosistema de la tierra." "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma que responda equitativamente a las necesidades de Desarrollo y Ambientales de las generaciones presentes y futuras",¹² y se enmarca en la obligatoriedad del Estado en la conservación del hábitat y de la responsabilidad de todos en ese sentido.

6) Preventivo.- El Derecho Ambiental se orienta y privilegia en la prevención de conductas atentatorias al medio, sobre la retribución o castigo o los mismos.

7) El que contamina paga.- Se quiere persuadir las conductas en función de los costos de los mismos, es decir, quien genere los delitos ambientales, debe asumir el pago de su reparación.

8) Responsabilidad Compartida.- Cuando existen fuentes múltiples de contaminación.

En opinión de la misma Licenciada Raquel Gutiérrez Nájera, tales principios los podemos identificar dentro del Derecho Ambiental en México, de la siguiente manera:

a) Legislación de carácter sectorial, que corresponde al uso, protección, conservación y aprovechamiento de determinado recurso natural (Ley de pesca, Ley Forestal, Ley de Aguas, Ley de Caza, entre otras);

b) Ausencia de un marco doctrinario en Derecho Ambiental y políticas acordes a éste; pocos doctrinistas de la ciencia del Derecho han tratado este ámbito;

c) Ausencia de procedimientos administrativos claros para una correcta aplicación de la norma ecológica; cada ley que regula determinado recurso, estatuye un procedimiento propio que muchas veces no va más allá de la sanción administrativa y sin una sistematización técnica y jurídica;

d) Indefinición de competencias entre los distintos niveles de gobierno en materia ambiental, a nivel federal, estatal y municipal;

¹² Tenorio Tagle, Fernando, op. cit.



e) Falta de claridad en la delineación de políticas y conceptos internacionales relativos a la problemática ambiental, así como a la formulación de mecanismos para la aplicación del Derecho Ambiental en el ámbito internacional, y

f) Ausencia de orden y sistematización de la legislación ambiental, de tal manera que las reformas legislativas en este campo, respondan a un proyecto y una interpretación integral del ambiente y de los ordenamientos jurídicos ya existentes.¹³

De lo anterior podemos deducir que existen tres tipos de leyes ambientales:

1.- Aquellas leyes que influyen de manera importante en los procesos ecológicos, (p.e., las leyes del ambiente de carácter general);

2.- Aquellas leyes sectoriales de relevancia ambiental que regulan ciertos elementos del ambiente con una visión marcadamente parcial y limitativa del funcionamiento de la naturaleza, y

3.- Aquellas leyes de relevancia ambiental casual, es decir, legislación que ha sido expedida sin propósitos ambientales expresos (Código Civil, Código Penal, etcétera).¹⁴

Ahora bien, definido lo anterior debemos señalar que la competencia en materia ambiental tiene un carácter federal, es decir, la mayoría de las atribuciones y facultades a ejercerse en esta materia, se depositan en la Secretaría del Medio Ambiente, Manejo de Recursos Naturales y Pesca, antes SEDUE, y SEDESOL; y las mismas son ejercidas en forma conjunta por dos órganos de carácter desconcentrado de la Secretaría, denominados: Instituto Nacional de Ecología (INE), y Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA).¹⁵ El primero de ellos con facultades de carácter normativo y el segundo, de naturaleza procesal, abocado al cumplimiento de la Ley Ambiental.

¹³ Gutiérrez Nájera, Raquel, 1989, 1990, 1991.

¹⁴ Brañes Ballesteros, Raúl, El Derecho Ambiental en América Latina. Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, septiembre 1993.

¹⁵ Reglamento Interior de la SEMARNAP, DOF de fecha 8 de julio de 1996.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y DAÑO ECOLÓGICO.

El origen del Derecho Ambiental en nuestro país, lo encontramos en el Artículo 27 Constitucional, que desde su redacción original incorpora el concepto de conservación de los recursos naturales. Con base en este artículo se elaboró toda la Legislación Mexicana en torno a los recursos naturales, por lo que se puede decir que la Legislación Ecológica y Ambiental en nuestro país tiene como origen distante e indirecto los principios de este precepto, sin embargo, y es de hacerse notar, existía el principio de conservación, más no la conciencia por parte de las autoridades ni de los ciudadanos de llevar a cabo dicho principio, quizás porque no suponían qué grado de deterioro llegaría a tener el medio ambiente 60 años después. Es por ello que nuestra Carta Magna ha sufrido diversas reformas, debido a que se necesitaba dar un sustento Constitucional a la resolución institucional de los problemas ambientales.

La primera de ellas, la realizada al Artículo 73 fracción XVI, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1983, en la que se incorpora el principio de prevención y control de la contaminación, sin embargo, consideramos que la contaminación era sólo uno de los problemas ambientales existentes en nuestro país, debido a que empezaban a darse de forma alarmante la deforestación, la desertificación y la erosión de los suelos, problemas a los que el legislador no dio importancia.

Como segunda reforma se menciona la realizada al Artículo 4º Constitucional, el 3 de febrero de 1983, en la cual se incluye el Derecho a la Salud, como parte integrante de las garantías individuales. Dicha reforma fue de gran importancia, ya que para el derecho ecológico, la salud del individuo debe tomarse en cuenta para evitar, en todo lo posible, que el deterioro ambiental la menoscabe, buscando ante todo el bienestar del individuo en el medio en que vive y se desarrolla.



La tercera reforma fue la realizada el 10 de agosto de 1987 al Artículo 27 Constitucional, conocida, junto con la adición de la Fracción XXIX-G del Artículo 73, como la "Reforma Ecológica de la Constitución". Solamente nos referimos a la reforma al Artículo 27, en la cual se establece que la Nación tiene en todo tiempo derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y se dictarán las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Así, además de incluir el principio de conservación, se prevé la posibilidad de preservar y restaurar el equilibrio ecológico del país.

La primera Ley Ecológica que apareció en México, fue la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1971. Esta ley sirvió para la creación de los primeros reglamentos que se relacionaban con el control y la prevención de la contaminación que fueron:

- a) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación y Atmosférica, originada por humos y polvos (D.O.F. 17 de septiembre de 1971).
- b) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas (D.O.F. 29 de marzo de 1971).
- c) Reglamento para el Control y Prevención de la Contaminación Ambiental por la Emisión de Ruidos (D.O.F. del 2 de enero de 1976).
- d) Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (D.O.F. del 23 de enero de 1979).



En el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1982, aparece la segunda Ley Ecológica en nuestro país, llamada Ley Federal de Protección al Ambiente que tuvo por objeto establecer normas para la Conservación, Protección, Mejoramiento y Restauración del Medio Ambiente, de los recursos que lo integran y para la prevención y control sobre los contaminantes que los originan. Esta ley tuvo reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 1987, mismas que tuvieron gran importancia, debido a que se pasa a la materia del aspecto de salubridad general a otro rubro que es ligado con el Desarrollo Urbano, la Obra Pública y el Manejo de Recursos Naturales.

La Legislación vigente es la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988 y entró en vigor el 1° de marzo del mismo año. Esta ley es reglamentaria del Artículo 73, Fracción XXIX-G, y por lo tanto establece el Régimen de Atribuciones que tiene el estado en materia de prevención del equilibrio ecológico, y que ejercen de manera concurrente por la Federación, las Entidades Federativas de y los Municipios.

Las bases señalan que son asuntos de competencia federal los de alcance general en la Nación o interés de la Federación. Son de ámbito local los que competen a los estados o municipios para ejercerlos en forma exclusiva o participar en sus circunscripciones.

Al ser general y concurrente en materias que en ocasiones dependen de la parte técnico-científica, la eficacia de ésta ley se da en una adecuada reglamentación; es por ello que se han expandido reglamentos en diversas materias como son la atmosférica, en materia de residuos peligrosos y en materia de impacto ambiental.

De igual manera, se han expandido una serie de normas técnicas-ecológicas que determinan los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar de la población



para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente.

Para efectos de la Ley, por ecología debemos entender el estudio de los pobladores de la tierra, incluyendo plantas, animales, microorganismos y el género humano, quienes conviven a manera de componentes dependientes entre sí, es decir, todos los elementos incluyendo al hombre, constituyen lo que llamamos Medio Ambiente, dentro del cual existe una relación de interdependencia entre todas las partes que lo integran.

La degradación del medio se manifiesta principalmente mediante la contaminación atmosférica, la contaminación de las aguas y con ésta la desaparición de algunas especies de fauna y flora marítima, deforestación, degradación del suelo y finalmente acumulación de desechos tóxicos y residuos. Los factores que ocasionan la degradación del medio son dos principalmente: el factor Demográfico y Tecnológico.

Como complemento a ésta ley y con base en el Plan Nacional de Protección al Ambiente, el 17 de julio de 1992 el Secretario de Desarrollo Social expidió un acuerdo con el que se crean dos organismos desconcentrados de dicha Secretaría. Dichos organismos son el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría de Protección al Ambiente.

El primero de estos organismos tiene facultades -por medio de sus Direcciones Generales- para promover el ordenamiento ecológico en los territorios que son de interés para la Nación, evaluar y resolver con base en los dictámenes técnicos formulados por sus direcciones generales, las manifestaciones del impacto ambiental por obras que por su naturaleza puedan causar un daño ecológico, además el Instituto es el encargado de señalar los criterios y las normas técnicas ecológicas, con el fin de regular las actividades altamente riesgosas y el impacto ambiental de las actividades productivas. Es decir, el Ins-



tituto Nacional de Ecología, cuenta con facultades netamente técnico-normativas, con la finalidad de realizar y expedir -dentro de la competencia y la de la Secretaría- normas, realizar estudios y programas, establecer criterio, para la preservación y protección del medio ambiente.

Además de las anteriores, este organismo tiene facultad para otorgar los permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, dictámenes, resoluciones, constancias y registros que sean competencia de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

En materia de recursos naturales, el Instituto también tiene facultades para formular, proponer y evaluar las políticas, programas, normas y lineamientos, con el fin de que haya una conservación y aprovechamiento racional de los mismos, es decir, que por medio de las normas, criterio y lineamientos que establezca la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales, se da la posibilidad de que el equilibrio ecológico sea protegido, en cuanto a que los recursos naturales deben ser aprovechados de manera racional y consciente y, en caso de que se solicite el permiso para la realización de una obra que pueda afectar al ecosistema, el instituto otorgará o no dicha autorización, dependiendo del impacto ambiental que ésta tenga con respecto al área donde pretenda realizar dicha obra.

En cuanto a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ésta tiene facultades de atención y control de las demandas ciudadanas, las cuales debe recibir, atender, investigar y canalizar ante las autoridades competentes para darles seguimiento. Ante estas denuncias que son recibidas por la Unidad de Quejas, se puede solicitar la intervención de la Subprocuraduría de Verificación Normativa, para que ésta realice visitas e inspecciones, con la finalidad de resolver las quejas y denuncias de los ciudadanos.

La Procuraduría también está facultada para denunciar ante el Ministerio Público Federal, los hechos, actos u omisiones que en térmi-



nos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental constituyan un delito en materia ambiental, pero en el caso de que se requiera aplicar medidas preventivas, correctivas y de seguridad, la Unidad de Operación, en base a las auditorías y peritajes de Jurisdicción Federal a empresas públicas y privadas, impondrá las medidas necesarias, así como las infracciones o sanciones correspondientes, en caso de que como resultado de dichas visitas, considere que las actividades realizadas en determinadas empresas, son altamente riesgosas y que ponen en peligro al ambiente.

La Ley General del Equilibrio y la Protección del Ambiente, en su Artículo Tercero, establece lo que debemos entender por impacto ambiental y es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza, es decir, es la alteración favorable o desfavorable que experimenta el conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre, ya sean físicos, químicos o ecológicos como resultado de efectos positivos o negativos de la actividad humana o de la naturaleza entre sí.

Tomando en cuenta que lo anterior pone en peligro el medio ambiente y su equilibrio, fue necesario que se reglamentara la evaluación del impacto ambiental y fue por ello que se expidió el Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, que entró en vigor el 8 de junio de 1998; y que el legislador- como lo establece en el considerando de dicho ordenamiento- consideró que para evitar en lo más posible el desequilibrio ambiental, la mejor herramienta para ello, era precisamente la evaluación del impacto ambiental, que se ocasiona por ciertas actividades tanto del Estado como de los particulares.

La evaluación del impacto ambiental es un instrumento específico para las políticas ambientales preventivas, ya que constituye un instrumento idóneo para la toma de decisiones basadas en un conocimiento amplio e integrado de los efectos ambientales de una determinada acción.



Con el afán de contribuir a un mejor ambiente, el Congreso de la Unión creó la "Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos", misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003 y entró en vigor a partir del día 6 de enero de 2004, la cual es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional y cuyo objetivo es, entre otros, el de garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y del manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación; determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana; establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; prevenir la contaminación de sitios por el manejo de materiales y residuos, así como definir los criterios a los que se sujetará su remediación, regulando la importación y exportación de residuos.

En México, en complemento a la legislación ambiental, se emiten una serie de Normas Técnicas Ecológicas, las cuales establecen los límites permisibles que deben observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes que puedan llegar a ocasionar un desequilibrio ecológico o un daño al ambiente; sin embargo, aunque se ha establecido un "límite permisible" en estas normas, el daño sigue oca-



sionándose a pesar de que éstas garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para que se asegure la preservación, protección y restauración del medio ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece las sanciones a las que serán acreedores los que incumplan las normas técnicas ecológicas que se emitan en el Diario Oficial de la Federación, además de las disposiciones de la propia Ley, es decir, que el equilibrio ecológico y su preservación se encuentran tutelados y la violación a dicha tutela a ser sancionada, situación a la que se llega por medio de visitas e inspecciones que se llevan a cabo por personal autorizado, quien dará cuenta por medio de un acta, de las irregularidades que afectan el ambiente.

Por todo lo anterior se llega a la conclusión de que la violación al límite permitido, ya sea de uso o de aprovechamiento de recursos naturales, así como de emisiones de sustancias al mismo, ocasionan un daño y deben ser sancionadas.

Por responsabilidad debemos entender la capacidad que existe en todo sujeto activo de derecho, de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo, inteligente y libre. Entre estas consecuencias se encuentra el daño, mismo que se ocasiona por el actuar o no actuar de un individuo, en el patrimonio o en el aspecto moral de una persona.

Los sujetos activos en el derecho ambiental, son aquellos que tienen la facultad de reclamar prestaciones de hacer, de dar o de no hacer, que son las víctimas presentes y futuras de la contaminación, ya sean individuos o grupos.

Los sujetos pasivos son aquellos que están obligados a hacer, a no hacer a dar, ya que son los que han ocasionado un daño que ha afectado a la comunidad o a un individuo.

Nuestro sistema jurídico regula la responsabilidad en el Código Civil en su Capítulo V, donde se contempla la responsabilidad extracontractual



al reglamentar los hechos ilícitos en los Artículos 1910 y siguientes, y regula la responsabilidad contractual a partir del Artículo 2104.

Al lado de las dos anteriores a las que podemos englobar dentro del concepto de responsabilidad subjetiva, existe la responsabilidad objetiva o riesgo creado, la cual es definida como la conducta que impone el derecho de reparar los daños y perjuicios causados por objetos y mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de éstos, aunque no haya obrado ilícitamente.

Tanto en la responsabilidad objetiva como en la subjetiva existe la obligación de la reparación del daño, es decir, que éste es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues para que exista el deber de reparar, debe existir el daño.

Pero este perjuicio es mensurable en relación con sujetos y patrimonios afectados determinados, o en un momento dado, determinables, situación que no es dable en el ámbito ecológico, porque lo que se ve afectado es un bien común a la colectividad: el medio ambiente.

Además de la responsabilidad civil en sus dos clasificaciones: objetiva y subjetiva, existe la responsabilidad ocasionada por la emisión de un delito, es decir, una responsabilidad penal, misma que debe ser establecida por el juez de la materia, al momento de dictar sentencia. (Artículo 18 Código Penal).

En su resolución, el juez debe establecer, además la reparación del daño - en su caso - como sanción, y las otras sanciones que correspondan por el hecho ilícito. La reparación del daño causado por un delito se establece por la vía civil, y como pena pública cuya ejecución beneficia únicamente a la víctima o a sus causahabientes.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su Capítulo VI, también establece las penas - corporales y pecuniarias - a que se harán acreedores los responsables por cometer un delito en contra del equilibrio ecológico. Estas penas o sanciones son



la multa y la pena privativa de la libertad que varía según la gravedad del delito. Sin embargo, no figura entre estas sanciones la reparación del daño ocasionado al medio ambiente por su actuación u omisión. Esto es debido a que como se mencionaba anteriormente, es imposible que se haga una valoración o cuantificación del daño ecológico, por ejemplo, no se puede condenar a los fabricantes de aerosoles a la restauración de la capa de ozono, sin embargo, sí se les multa e incluso encarcela, porque su actuación pone en peligro el bienestar de la comunidad o el bien general.

En otros términos existirán algunos casos en que la reparación del daño, por la imposibilidad física de su objeto, determine, forzosamente, el equivalente de la indemnización, aún cuando la exigibilidad de ésta, en el fondo no tenga otro significado que la punición del infractor.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, en el Capítulo VII de su Título III, establece la posibilidad de la denuncia popular, es decir, que cualquier persona puede denunciar ante la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, cualquier hecho, acto u omisión que ponga en peligro el equilibrio ecológico, en ningún momento se menciona que el denunciante actúa en nombre propio o de la comunidad al momento de hacer su denuncia, ya que las medidas que tome la Secretaría, serán en beneficio de toda la colectividad y así los intereses de todos se verán satisfechos.

Conforme al Código Penal vigente, la reparación del daño se clasifica como una pena pública dispuesta a favor de la víctima, elemento que, después de las reformas a dicho ordenamiento en enero de 1994, resulta de una actividad propia del juez penal. Como tal, sanción pública, la propia ley le asigna, para efectos de su cobro, el carácter de crédito fiscal.

Por otra parte, el Código Civil, dispone que el que actuando ilícitamente cause un daño a otro, está obligado a repararlo; de la comparación de estos preceptos deriva:



Que la sentencia dictada por el Juez Penal en materia de reparación de daño, constituye un título público cuyo ejercicio coactivo se encarga a la organización fiscal del Estado, resultando por ello un crédito fiscal a favor de tercero en los términos del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación.

Contrariamente, la sentencia dictada por el juez civil, no obstante tener por objeto la reparación de un daño patrimonial, no alcanza por sí mismo la naturaleza de un crédito fiscal, por lo que en todo caso sería preciso que el actor que obtuviera sentencia favorable requiera del juez civil, el despacho de los medios administrativos de ejecución, circunstancia que en todo caso pone de relieve la superioridad de la protección del sistema penal de reparación y al mismo tiempo, la limitación al campo estricto de los ilícitos penales, ya que en los demás debe estarse a las resultas de un proceso civil ordinario.

RELACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL Y EL DERECHO AGRARIO.

Existe una estrecha vinculación entre la rama jurídica agraria y la denominada ambiental, ambas cuentan con elementos comunes como lo son la tierra y las aguas. En efecto, la regulación jurídica agraria tiende a proteger una clase social como lo son los campesinos, quienes se encuentran dedicados fundamentalmente a trabajar la tierra. Así, uno de los primeros cometidos como analizamos líneas atrás fue el otorgamiento de fincas a favor de este grupo social con el propósito de que contara con un elemento imprescindible para subsistir. Analógicamente la rama ambiental tiende igualmente a la protección, en este caso a la protección del medio ambiente siendo alguno de sus elementos la tierra y el agua, tal como acontece en el contexto agrario.

Bajo la perspectiva de los Derechos Humanos, el Derecho Agrario que tuvo su origen como un derecho humano de primera generación



y posteriormente haberse ubicado como derechos de segunda generación, al ser un Derecho Social, la perspectiva de éste es constituirse en un derecho humano de solidaridad o de tercera generación, por ende, si el Derecho Ambiental, por su naturaleza es un derecho humano de tercera generación, resulta evidente que tanto el Derecho Agrario como el Derecho Ambiental tienen una íntima relación, siendo importante resaltar que su vigencia resulta supranacional ante el interés de la sociedad en su conjunto de proteger los intereses de la colectividad.

Por otro lado, bajo la óptica legislativa, el Derecho Ambiental y el Derecho Agrario tienen su origen en el artículo 27 Constitucional como lo hemos analizado con anterioridad, por lo que en este sentido, ambas disciplinas tienen una relación estrecha que debe ser atendida en su conjunto.

EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

El desarrollo sustentable o sostenible, como hemos señalado con anterioridad, ha tomado su carta de naturalización en los últimos años, su aparición se entiende ligada a otro término que ya es de uso corriente: "La Globalización", remontándose al año de 1992, en la conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llamada Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, cuya finalidad era sentar las bases para una progresiva armonización entre los conceptos de Economía y Ecología.

El concepto de desarrollo sustentable viene encaminado a los esfuerzos de la humanidad en los ámbitos regional y nacional para alcanzar mejores condiciones de vida de la especie humana, tanto en lo económico como en lo social, mediante un uso ambientalmente eficiente de los recursos naturales.

Nos refiere el Doctor Gonzalo M. Armienta Calderón¹⁶ que se considera que el Desarrollo Sostenible persigue el logro de tres objetivos

¹⁶ Armienta Calderón, Gonzalo M., Revista de los Tribunales Agrarios, año X, Número 28, Página 181.



esenciales: un objetivo puramente económico, la eficiencia de la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo, un objetivo social y cultural, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social, y un objetivo ecológico, la preservación de los sistemas Físicos y Biológicos que sirven de soporte a la vida de los seres humanos.

Con motivo de este nuevo principio se vio reformada la Constitución General de la República, en su artículo 25, en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999, estableciéndose como postulado constitucional la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado para garantizar que éste sea integral y sustentable, lo que obliga al Estado Mexicano a orientar sus políticas públicas a fin de que el crecimiento económico preserve el Medio Ambiente.

En razón de dicha modificación constitucional, el Congreso de la Unión en primer término tuvo la necesidad de crear la primera Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 7 de diciembre de 2001, misma que es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República, expresándose que sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

En esta Ley se expresa que se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que



determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Dicha legislación también señala que son sujetos de la misma, los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

El ordenamiento jurídico en cita, expresa diversos conceptos que deben entenderse conforme su artículo 3° en los términos siguientes:

I. Actividades Agropecuarias. Los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca);

II. Actividades Económicas de la Sociedad Rural. Las actividades agropecuarias y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios;

III. Agentes de la Sociedad Rural. Personas físicas o morales de los sectores social y privado que integran a la sociedad rural;

IV. Agroforestal (Uso). La combinación de agricultura y ganadería conjuntamente con el cultivo y aprovechamiento de especies forestales;

V. Alimentos Básicos y Estratégicos. Respectivamente, aquellos así calificados por su importancia en la alimentación de la mayoría de la población o su importancia en la economía de los productores del campo o de la industria;

VI. Bienestar Social. Satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población incluidas, entre otras: la seguridad social, vivienda, educación, salud e infraestructura básica;

VII. Comisión Intersecretarial. La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable;



VIII. Consejo Distrital. El Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito de Desarrollo Rural;

IX. Consejo Estatal. El Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable;

X. Consejo Mexicano. El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable;

XI. Consejo Municipal. El Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable;

XII. Constitución. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIII. Cosechas Nacionales. El resultado de la producción agropecuaria del país;

XIV. Desarrollo Rural Sustentable. El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio;

XV. Desertificación. La pérdida de la capacidad productiva de las tierras, causada por el hombre, en cualquiera de los ecosistemas existentes en el territorio de la República Mexicana;

XVI. Entidades Federativas. Los estados de la federación y el Distrito Federal;

XVII. Estado. Los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios;

XVIII. Estímulos Fiscales. Los incentivos otorgados por el Estado a través de beneficios preferentes en el ejercicio de la tributación;

XIX. Marginalidad. La definida de acuerdo con los criterios dictados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;

XX. Órdenes de Gobierno. Los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios;



XXI. Organismos Genéticamente Modificados. Cualquier organismo que posea una combinación de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna;

XXII. Productos Básicos y Estratégicos. Aquellos alimentos que son parte de la dieta de la mayoría de la población en general o diferenciada por regiones, y los productos agropecuarios cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales;

XXIII. Programa Especial Concurrente. El programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que incluye el conjunto de Programas Sectoriales relacionados con las materias motivo de esta Ley;

XXIV. Programas Sectoriales. Los programas específicos del Gobierno Federal que establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable;

XXV. Recursos Naturales. Todos aquellos bienes naturales renovables y no renovables susceptibles de aprovechamiento a través de los procesos productivos rurales y proveedores de servicios ambientales: tierras, bosques, recursos minerales, agua, comunidades vegetativas y animales y recursos genéticos;

XXVI. Secretaría. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXVII. Seguridad Alimentaria. El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población;

XXVIII. Servicio. Institución pública responsable de la ejecución de programas y acciones específicas en una materia;

XXIX. Servicios Ambientales (sinónimo: beneficios ambientales). Los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros;



XXX. Sistema. Mecanismo de concurrencia y coordinación de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito;

XXXI. Sistema-Producto. El conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización; y

XXXII. Soberanía Alimentaria. La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.

En este sentido, las políticas del Gobierno Federal deben ceñirse a las disposiciones de la ley, lo que reconoce la Licenciada Ana Teresa Herrera Tello, actual Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal y anterior Secretaria de la Reforma Agraria.¹⁷ "La Secretaría de la Reforma Agraria ha diseñado una nueva política plasmada en el Programa Sectorial Agrario, para hacerla sustentable, cuidando y conservando los recursos naturales de los núcleos agrarios para preservar el medio ambiente, mejorando además las condiciones de producción para elevar la calidad de vida de los campesinos. Por ello, participa con las acciones necesarias para aprovechar el potencial y la aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores del campo. - Esto evidentemente conduce a la Dependencia a coordinarse eficazmente para diseñar y aplicar una política congruente, que erradique la pobreza y logre el desarrollo sustentable de los recursos y la salvaguarda de la biodiversidad, en especial de los pueblos indígenas. - Durante la vigencia del reparto agrario, todos sabemos que se entregaron a los hombres del

¹⁷ Palabras que expresó con motivo del Congreso de Derecho Agrario Sustentable 2002, organizado por el Tribunal Superior Agrario y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., el 11 de julio de 2002, y obtenida por internet.



campo 103.5 millones de hectáreas, que representan el 52% del territorio nacional; esto fue a favor de 3'892,460 familias campesinas. Ahora la lucha no es la tierra, sino buscar por hacerla rentable y lograr su desarrollo. - El Programa Sectorial Agrario 2001-2006 se sustenta en los principios de humanismo, equidad y cambio, con criterios de inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional".

LOS TRIBUNALES AGRARIOS ANTE EL DERECHO AMBIENTAL.

Si bien es cierto, a la fecha la legislación no ha otorgado a los Tribunales la jurisdicción específica para resolver las controversias que se originen con motivo del Daño Ecológico, existen casos concretos en que los Tribunales Agrarios pueden tener jurisdicción al respecto, específicamente el de los reclamos que se pueden dar por el daño que afecta la propiedad ejidal por la explotación petrolera por parte de la Paraestatal "Pemex Exploración y Producción" y que atendiendo a la supletoriedad del Código Civil Federal en materia agraria, se puede aplicar en lo particular.

Sin embargo, lo que más frecuentemente se presenta ante los Tribunales Agrarios son los conflictos que se suscitan por la expedición de permisos de explotación forestal o cinegética que expiden la Secretaría de Ganadería, Agricultura, Pesca y Alimentación (SAGARPA), así como los expedidos por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), así como los expedidos por la Comisión Nacional del Agua, en relación al uso de suelo en zonas federales respecto de las riveras de los ríos, como los de explotación de los recursos acuíferos de las aguas nacionales que afectan la propiedad ejidal.

Estos últimos criterios se encuentran apoyados además por la tesis sustentada por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto¹⁸ Circuito, como lo observamos en el siguiente rubro:

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XI, Mayo de 2000, Tesis: XXV.1 A, página 985



TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. DEBE CONOCER DE LOS ASUNTOS EN DONDE SE RECLAME UN PERMISO DE APROVECHAMIENTO FORESTAL. Aun cuando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca no sea esencialmente y desde el punto de vista formal una autoridad de naturaleza agraria, lo cierto es que si se reclama de ella la emisión de un permiso de aprovechamiento forestal, debe ser considerada así en el aspecto material, toda vez que con su actuar puede alterar, modificar o extinguir derechos agrarios, cuando se expida sobre la base de un derecho posesorio o un título de propiedad, cuyos linderos puedan incurrir en un traslape o invasión de los consignados en el título de un colindante y ser así la pauta para explotar recursos forestales situados en un terreno distinto al del beneficiario de la autorización; evento en el cual, es posible afirmar que se satisfacen los supuestos del artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que establece el juicio de nulidad para combatir tales actos de autoridad, máxime que la resolución del caso previamente abordará los aspectos de propiedad o posesión que las partes planteen como apoyo para delimitar sus linderos. Esto obedece a que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó los párrafos segundo y tercero, que busca proteger los derechos de los hombres del campo y, de esta manera, proporcionarles seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto, se otorgó carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia, la ley instituyó tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y



tenencia ejidal o comunal, sino que abarca, en general, a la administración de justicia agraria, que incluye, entre otros aspectos, el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agrarias, a través del juicio de nulidad. Por tanto, la función jurisdiccional se extiende a toda la cuestión agraria, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica en el campo mexicano, lo que constituye la gran intención de la reforma constitucional, estableciendo la potestad común a cargo de tribunales especializados, distintos de los del Poder Judicial de la Federación, para dirimir los conflictos respectivos.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 73/99. Ejido Santa Lucía. 25 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Sánchez Jiménez. Secretario: Luis Hannibal Pescador Cano.

En este contexto, se espera que se vaya ampliando la competencia de los tribunales agrarios sobre este importantísimo tema de la jurisdicción ambiental.



CONCLUSIONES

1.- Las acciones en materia ambiental que se han ejercitado actualmente ante los Tribunales Agrarios se circunscriben primordialmente al ámbito de la nulidad de resoluciones de autoridades que crean, modifican o extinguen derechos fundamentándose en la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

2.- Los Tribunales Agrarios son los órganos jurisdiccionales actualmente existentes en el sistema jurídico mexicano, que tienen el perfil idóneo para conocer de las controversias suscitadas con motivo del daño ambiental y la responsabilidad civil con motivo de ese daño, por lo que en este sentido, se debe ampliar la competencia de los tribunales agrarios para que conozcan de todas las cuestiones relacionadas con el Derecho Ambiental, para constituirse en "Tribunales Agrarios y de Justicia Ambiental" o "Tribunales Agrarios y de Protección al Ambiente".

3.- También se debe ampliar la competencia de los tribunales agrarios para que conozcan de todas las controversias relacionadas con predios rústicos, para que efectivamente los Tribunales Agrarios sean eso, y no simplemente Tribunales de la Reforma Agraria, además de que es sano que un solo tipo de órganos resuelvan las controversias sobre la tenencia de la tierra, que repercuten en la sustentabilidad del desarrollo.

4.- Igualmente se debe ampliar la competencia de los Tribunales Agrarios en relación a todas las actividades agropecuarias, considerando que el Derecho Agrario no solo se circunscribe a la tenencia de la tierra, sino a todas las actividades relacionadas con el campo, como son la de la organización para la producción agropecuaria, forestal y ganadera.



BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa, Primera Edición, año 1993, página 429 y 430.

CHIOVENDA, Giuseppe, Curso de Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, Biblioteca Clásicos del Derecho, Volumen 6, año 1997, página 2.

CALAMANDREI, Piero, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, Biblioteca Clásicos del Derecho, Volumen 2, año 1997, página 42.

CARNELUTTI, Francesco, Instituciones del Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, Biblioteca Clásicos del Derecho, Volumen 5, año 1997, página 132.

TENORIO TAGLE, Fernando, Documento para la WWF, Inédito, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

FLORES TREJO, Fernando, Obra Colectiva Conmemorativa del Décimo Aniversario de los Tribunales Agrarios, 2002, editada por el Tribunal Superior Agrario, artículo intitulado "La Competencia de los Tribunales Agrarios en Materia Ambiental", Página 675.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, UNAM, Primera Edición, 1989, 1990, 1991 y 1998, Página 6.

BRAÑES BALLESTEROS, Raúl, El Derecho Ambiental en América Latina. Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, septiembre 1993.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., Revista de los Tribunales Agrarios, año X, Número 28, Página 181.



OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA,
Novena Época, Tomo: XI, Mayo de 2000, Tesis: XXV.1 A, página 985.

LEGISLACIÓN VIGENTE, Compila XII, Consejo de la Judicatura
Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INTERNET, diversas páginas consultadas.





MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

LIC. RODOLFO CASTRO LIERA*

MEDIACIÓN:

Es de imaginar que, en los albores de la historia, los conflictos hubieron de resolverse por medio de la autotutela o de la autodefensa, según que se tratara de la acción de un sujeto o de la reacción del otro: autotutela, como medio de aseguramiento de la propia posición, o como instrumento de prevención de ataques de terceros; autodefensa, como respuesta a la adopción de vías de hecho, esto es, a los intentos reales, actuales, del otro, que hubieran culminado en la desposesión o pudieren conducir a ella.

Ahora bien, la simple necesidad de la coexistencia humana conlleva así el desarrollo de la organización y la aceptación de la autoridad, como el reconocimiento de cada quien de que el otro puede alegar derechos frente a los propios. Por ello, debieron aparecer las primeras manifestaciones de la autocomposición, vale decir: los hombres se per-

* Secretario de Estudio y Cuenta adscrito al Tribunal Unitario Agrario Distrito 26, en la ciudad de Culiacán, Sin.



cataron de que, a veces, se impone el reconocimiento del derecho ajeno; en ocasiones es precisa la renuncia al propio, a pesar de sabérsele legítimo; y, en ciertas circunstancias, se hace imprescindible un acuerdo que conduzca a la transacción. Dicho con palabras de ALCALÁ-ZAMORA, la solución autocompositiva se logra, ya sea que el pretensor retroceda por renuncia, bien que el opositor acceda mediante el reconocimiento, ora, finalmente, que ambas partes cedan al pactar una transacción.

Instituida la autoridad, es apenas lógico que los integrantes de los grupos sociales, frente a la dificultad de lograr la autocomposición por sí mismos, hubieran acudido al titular de aquélla en busca de sus buenos oficios; y aún más creíble resulta que el jefe de la organización tribal o patriarcal, en procuración del mantenimiento de la cohesión social y, sobre todo, para afirmar su propia posición de autoridad, hubiera procedido, *motu proprio*, a intervenir en el conflicto para que sus actores decidieran la solución impulsados por la gestión del jefe, sacerdote, mago, brujo o patriarca. Acaso aquí podamos hallar los orígenes de la mediación y de la conciliación.

Mediación: En su significado, se puede entender este concepto como acción y efecto de mediar. En el campo internacional se da la ampliación, cuando el Gobierno de un País determinado, interpone sus buenos oficios ante dos estados que disputan o que están en guerra, con el objeto de evitar un conflicto o poner fin a las hostilidades. No tiene carácter obligatorio, y en esto difiere del arbitraje, ya que, una vez aceptado éste, las decisiones son obligatorias.

Doctrinariamente, en principio parecería que se atribuye cierto grado de sinonimia a las figuras de la conciliación y la mediación y que considera que ambas son autocompositivas del conflicto, tal como se observa en la exposición ilustrativa de la "Teoría General del Proceso", de GÓMEZ LARA. Sin embargo, OVALLE FAVELA las incluye en el capí-



tulo de su obra de la misma denominación que explica la heterocomposición, aunque luego aclara que la actuación del mediador se orienta a que "las partes puedan llegar a un acuerdo", y admite que, en la conciliación, "la solución del litigio depende, finalmente, de la voluntad de las partes". CARNELUTTI ubica la conciliación entre la mediación y la decisión; y ALCALÁ-ZAMORA señala que la mediación presenta la estructura del arbitraje, pero tiene el contenido de la autocomposición, al tiempo que, respecto de la conciliación, afirma que ni siquiera llega a la categoría de equivalente jurisdiccional "porque, o fracasa y no resuelve nada, o prospera y no puede desembocar más que en alguna de las tres formas de autocomposición". Dado que la solución del conflicto depende de la voluntad de las partes, y son ellas quienes la consuman, si bien no son sinónimas, la mediación y la conciliación, son típicamente autocompositivas, con independencia del procedimiento-que no del proceso-conforme al cual se desenvuelve.

Por otra parte, cuando se distingue la mediación de la conciliación, los autores encuentran diferencias en los propósitos inmediatos que una y otra persiguen, y hay quienes enfocan su atención en la diversidad de los procedimientos que se adelantan y, consecuentemente, en el papel que desempeña el tercero interviniente. Así, algunos autores llaman mediador a quien no se concreta a lograr el acercamiento de las partes, sino participa protagónicamente en la negociación (ALVARADO VELLOSO), mientras que otros creen que esta función activista corresponde al conciliador (OVALLE FAVELA, JORGE ALBERTO SILVA); y aun se añade que "la mediación persigue una composición contractual cualquiera, sin preocuparse de su justicia, mientras que la conciliación aspira a la composición justa" (CARNELUTTI).

En cuanto al fin, la mediación tiende a la solución del conflicto, es medio para lograrla; y la conciliación es el resultado, pues conlleva tal solución. La mediación consiste esencialmente en la actividad de un suje-



to ubicado en medio de otros, que se interpone entre dos o más personas que riñen, discrepan o contienden, para procurar avenirlos o reconciliarlos.

El tercero interviniente en los intentos de conciliación puede ser simplemente un sujeto ajeno a los titulares del conflicto, que actúe motu proprio, alguien designado *ad hoc* por los interesados, un órgano o funcionario administrativo o judicial, un árbitro o miembro de la judicatura estatal. La gestión del mediador consiste, en todo caso, en auxiliar de las partes, con absoluta neutralidad, para que éstas "aislen sistemáticamente los problemas en disputa con el objeto de encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que se ajuste a sus necesidades" (GREIF). Dicho tercero no sólo debe dar consejo prudente y hacer ver las inconveniencias que engendra el litigio, sino asumir la dirección de las tratativas (ALVARADO VELLOSO), proponer alternativas concretas y sugerir fórmulas específicas de solución, cuya adopción, sin embargo, queda sujeta exclusivamente a la voluntad de las partes (OVALLE FAVELA).

La mediación privada, dice CALAMANDREI con sobrada razón, que todo abogado, para cumplir con un elemental sentido de la ética profesional, debe, antes de aceptar el patrocinio de una causa, constituirse en el más severo juez de su presunto cliente para convencerse de que le asiste la razón y para obrar en consecuencia. Habría algo más: el abogado, en vez de propiciar pleitos, debe prevenirlos o, en su caso, tratar de lograr el avenimiento de los pretensores. Ello explica que, como debería acontecer en todos lados, sea común en Portugal que los abogados, antes de presentar una demanda, intenten la conciliación de su cliente con la contraparte, lo cual logran en un número significativo de casos, según relato de FERREIRA DA SILVA.

Obviamente, no hay datos, que difícilmente podría haber, acerca de los casos que no llegan a los tribunales gracias a la prudencia de las par-



tes, o bien a la activa labor de los mediadores privados; pero seguramente numerosos, y lo serían aún más si los abogados, que deben ser procuradores de la justicia, asumieran celosamente la gestión y promovieran la difusión y aplicación de la mediación como medio alternativo de solución de conflictos.

En efecto, son más fructíferos los esfuerzos individuales cuando se adoptan procedimientos y técnicas que facilitan la consecución de mejores resultados. Como es el caso, por ejemplo, del Instituto Mexicano de la Mediación, constituido el 9 de febrero de 1999, entre cuyos propósitos "destacan la difusión y promoción de la mediación en nuestro país, la preparación y certificación de mediadores, vigilar el estricto cumplimiento de su Código de Ética y Reglamento de Mediación, desarrollar un Centro Nacional de la Mediación y, en términos generales, velar por el cabal y armonioso desarrollo de la mediación en México" (GONZÁLEZ CALVILLO). El aludido reglamento está inspirado en las Reglas Modelo de Procedimientos para la Conciliación elaborado por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL, por sus siglas en inglés), y entre sus normas destaca la del artículo 7, apartado 4, que dice: "El mediador podrá, en cualquier etapa del procedimiento de mediación, formular propuestas para una transacción de la controversia".

En el ámbito transnacional destaca la labor de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), cuya influencia trasciende fronteras y continentes, la cual tiene en vigor un reglamento específico de conciliación. Este, como cualquier otro reglamento sobre la materia, debe complementarse con un convenio de mediación. En el mismo orden de idea, "ha nacido todo un abanico de sistemas alternativos para dirimir controversias, y en las facultades de derecho estadounidenses los sistemas de Alternative Dispute Resolución (ADR) a menudo ya son objeto de cursos especiales" (F. MARGADANT).



Mediación administrativa. La conveniencia de los intentos de conciliación ha ido cobrando adeptos en la comunidad, en los medios profesionales y en los ámbitos políticos y legislativos, al punto de que, en algunos países como Perú, los mismos han sido declarados constitucionalmente de interés nacional (PARODI) y, en otros, se le ha dado categoría de condición de procedibilidad del accionar jurisdiccional. Ello explica la creación de organismos públicos avocados a la conciliación. En lo que a México se refiere, diversos ordenamientos legales los establecen, y se pueden citar los siguientes ejemplos:

En los términos del artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, corresponde a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo "proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos".

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) asumió las funciones conciliatorias o de mediación encomendadas originalmente a otros entes también público; y actúa con el objeto de proteger los intereses de los usuarios.

La Procuraduría Federal del Consumidor, tiene, entre otras atribuciones, la de "Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores" (art. 24, fracción XVI); la de ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores (art. 26); y la de intentar la conciliación, ya sea por la vía telefónica o por otro medio idóneo (art. 111), bien en la audiencia respectiva (a la cual convoca con apercibimientos y sanciones similares a los previstos para los casos que atiende la CONDUSEF), en la que "El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado (por el proveedor), señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución" (art. 113).



La Procuraduría Social del Distrito Federal tiene, en los términos del artículo 65, fracción I, de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, competencia en las controversias que se susciten entre los condóminos o entre éstos y su administrador, por la vía de la conciliación (rectius, de la mediación), que se procura luego de la presentación de la reclamación de la parte afectada. El intento relativo se hará en la junta a la que dicho organismo cite a los interesados.

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud que se creó por decreto de 31 de mayo de 1996, tiene atribuciones para intervenir en amigable composición a fin de conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos.

Conforme a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y que entró en vigor sesenta días después, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo atiende las quejas de los contratistas por incumplimiento de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Para ese efecto, entre otras medidas, cita a una audiencia de conciliación a las partes, cuya asistencia es obligatoria (art. 89). En dicha junta, determina "los elementos comunes y los puntos de controversia", y exhorta a la conciliación "sin prejuzgar sobre el conflicto planteado" (art. 90).

En el campo de lo penal, recuérdese que la ley mexicana, al igual que las legislaciones de otros países, distingue entre los delitos que se persiguen de oficio a raíz de una denuncia o noticia criminis, y aquellos para cuya indagatoria y posterior consignación se exige la querrela de los afectados, misma que ya no es una simple manifestación de conocimiento, sino que entraña, además, la expresión de voluntad del querellante, quien puede, posteriormente, cambiar de parecer y otorgar, en consecuencia, el "perdón del ofendido", lo que provoca la cesación del procedimiento administrativo de averiguación o, en su caso, la terminación



anticipada del proceso instaurado, o bien la liberación de la pena impuesta en la sentencia y que ya esté cumpliéndose.

La mediación judicial o parajudicial. La función característica del juez es la de ejercer la jurisdicción, pero ello no impide que realice otros actos que pueden ser de naturaleza gubernativa, reglamentaria, disciplinaria, certificadora o de conducción de procedimientos de naturaleza administrativa (BRICEÑO SIERRA), como son los llamados de jurisdicción voluntaria; y, en lo que interesa a esta exposición, se incluye la mediación orientada a que las partes concilien sus intereses en conflicto.

El artículo 272-A del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece la "audiencia previa y de conciliación".

En el orden familiar, los artículos 941 y 942 del Código distrital facultan al juez a intervenir de oficio y a decretar medidas precautorias en los procedimientos relativos a cualesquiera géneros de conflictos, especialmente si se trata de menores, de alimentos o de casos de violencia intrafamiliar; le obliga a suplir las deficiencias de los planteamientos de las partes; y le constriñe a exhortar a los interesados a lograr un avenimiento.

En otro campo normativo, la Ley Federal del Trabajo es rica en disposiciones atinentes a la conciliación, tanto que la impartición de justicia en esta materia está encomendada a las Juntas de Conciliación y a las de Conciliación y Arbitraje, las cuales deben "proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos" (arts. 591, 600 y 603).

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1943, fue derogada y sustituida por la Ley de Concursos Mercantiles, que apareció en el mismo medio gubernamental de difusión el 12 de mayo de 2000 y entró en vigor al día siguiente. El nuevo ordenamiento dispone que "El concurso mercantil consta de dos etapas sucesivas denominadas conciliación y quiebra"



(art. 2º); y que "La finalidad de la conciliación es lograr la conservación de la empresa del Comerciante mediante el convenio que suscriba con sus Acreedores Reconocidos".

Por lo que corresponde a los procedimientos de jurisdicción voluntaria, es oportuno mencionar que FAIREN GUILLÉN atinadamente señala que una modalidad digna de ser estudiada es la de la intervención mediadora del juez en los procedimientos de la llamada jurisdicción voluntaria en que se advierta la posibilidad de que "el asunto devenga conflicto"; y aclara que debería bastar la simple "resistencia o negativa de alguien", o bien la apreciación objetiva de que puede llegar a suscitarse controversia, para que se diera curso al intento de conciliación.

Mediación arbitral. El arbitraje es un verdadero proceso de cognición, que no necesita ser calificado de jurisdiccional porque es auténticamente jurisdiccional, pues esta característica viene inmersa, per se, en la naturaleza jurídica del proceso de conocimiento, el cual, en palabras de ALCALÁ-ZAMORA, es el proceso por antonomasia, de manera que los demás que suelen denominarse procesos, como el cautelar, el de ejecución y -más señaladamente- el de jurisdicción voluntaria, son meros procedimientos. Por ende, al arbitral y, con igual razón, al árbitro, son aplicables los conceptos que antes quedaron expuestos, de donde se infiere que la gestión mediadora del árbitro es similar a la del juez ordinario.

En el Primer Congreso Mundial de arbitraje, celebrado en la Ciudad de Panamá los días 18 al 22 de octubre de 2000, se aprobaron como conclusiones esenciales del eje temático 2, "mediación y administración de justicia", las siguientes:

1. La mediación constituye un mecanismo alternativo al proceso judicial, logrando un desagravio más ágil y económico, en ciertas contiendas que no comprometen intereses superiores.

2. La mediación puede lograr una más duradera solución de las disputas, a través del diálogo y la cooperación.



3. Se recomienda una formación transversal en todos los niveles educativos, tendientes a lograr una evolución de la exacerbada cultura de la controversia hacia un estilo de vida más humano y menos conflictivo.

4. El mediador debe ser un profesional capacitado en las técnicas específicas de la nueva disciplina, que asuman el compromiso de prescindir de los principios inherentes a su profesión de origen, aconsejándose la mediación interdisciplinaria.

5. La comunicación entre las personas constituye el eje básico de la pacificación social.

6. La participación en procesos mediatorios debe ser voluntaria.

7. En general, se admite la autonomía de la mediación y la posibilidad de que pueda practicarse antes, durante o después de los procedimientos judiciales o administrativos regulados por la ley.

8. Se recomienda que en los encuentros futuros se "asegure" la participación de representantes de la Corte Suprema que desarrollen su especial visión acerca de los métodos alternativos de resolución de controversias.

CONCILIACIÓN:

El Diccionario de Derecho Procesal Civil de Eduardo Pallares, define la conciliación "como la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra la otra".

Continuando con la cita de dicho diccionario, se indica que la Enciclopedia Espasa da los antecedentes históricos de la conciliación: "En Grecia, la conciliación estaba regulada por la ley, teniendo los Tesmotetes el encargo de examinar los hechos, motivos del litigio y procurar convencer a las partes de que debían transigir equitativamente



sus diferencias. En Roma no estuvo la conciliación regulada por la ley, pero las Doce Tablas respetaban la avenencia a que hubiesen llegado las partes y Cicerón aconsejaba la conciliación fundado en el aborrecimiento que debía tenerse a los pleitos, diciendo de ella que era un acto de liberalidad digno de elogio y provechoso para quien lo realizaba, siendo de notar que los romanos, en más de una ocasión y en momentos de entusiasmo, se reunieron como lo hicieron en memoria de Julio César, para deponer sus diferencias y terminar amigablemente sus pleitos. El cristianismo vino a dar a la conciliación un nuevo impulso, merced al espíritu de caridad y de paz que lo anima. En el capítulo V del Evangelio de San Mateo, se dice: "transige con tu adversario mientras estás con él en camino, no sea que te entregue al Juez" y los mismos Evangelios aconsejan que aquel a quien se reclama una cosa, dé lo que le pidan y algo más. Estos principios se tradujeron ya en las leyes españolas de la Edad Media, que establecieron la conciliación aunque no de un modo regular y permanente".

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que debe regular sus relaciones jurídicas.

En el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, se hace referencia al Juicio de Conciliación o de Paz. Como un acto judicial que tiene por objeto evitar el pleito que alguno quiere entablar, procurando que las partes se avengan o transijan sobre el asunto que da motivo a él. Y se continúa exponiendo: El juicio de conciliación no fue conocido entre nosotros hasta que se estableció en la Constitución de 1812, y se consignó con el nombre de juicio de paz en el



Reglamento de 26 de septiembre de 1835 y ahora es tan indispensable que sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación y que ésta no ha tenido efecto, no puede entablarse en juicio contra persona alguna, aunque sea eclesiástica o militar, ninguna demanda civil ni ejecutiva sobre negocio susceptible de ser completamente terminado por avenencia de las partes, ni sobre divorcio, como es causa meramente civil, ni tampoco querrela alguna sobre meras injurias, de aquellas en que sin detrimento de la justicia se repara la ofensa con sólo la convención o remisión del ofendido.

En materia agraria, bajo la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, estaba prevista la autocomposición cuando los ejidatarios llegaban a un acuerdo con la solución de alguna controversia, ante las autoridades internas del propio núcleo de población, integrada por sus mismos compañeros. Es decir, dos sujetos en litigio, acuden a un tercero, y posiblemente haciéndose mutuas concesiones arriban a una solución del problema mediante una transacción. En efecto, en el artículo 434 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se facultaba a los Comisariados Ejidales para conocer de los conflictos por límites entre ejidos, sobre posesión y goce de unidades individuales de dotación, o sobre el derecho a usufructuar las tierras de uso común. Para ello, el ejidatario o campesino vecindado, de manera verbal presentaba ante el Comisariado Ejidal su queja, de la que se levantaría una acta, y dentro de los tres días siguientes se debería citar a las partes a una junta, en donde se daría lectura al acta de queja, oíría a las partes y, en ese mismo acto debería proponer la solución al conflicto, procurando la avenencia entre las partes. De todo ello se levantaría un acta que firmarían los participantes, quienes además estamparían su huella digital. Si se lograba la avenencia de las partes, se daría por terminado el conflicto. De no aceptarse la propuesta del Comisariado Ejidal, el trámite de la queja continuaría ante la Comisión Agraria Mixta.



Así también, en los casos de conflicto por límites en terrenos comunales, de conformidad con el artículo 370, primer párrafo, de la Ley Federal de Reforma Agraria, se establece la posibilidad que los núcleos comunales interesados, por medio de sus representantes, celebren convenio, a fin de dar por terminado dicho conflicto. Y en el Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1958, en el artículo 12, se dice: "Las autoridades agrarias exhortarán a los campesinos para que con espíritu de equidad y a fin de mantener absoluta concordia en el seno de su comunidad y con relación a sus colindantes y vecinos, se pongan de acuerdo en la determinación de sus respectivos derechos y solicitarán la ayuda de las autoridades locales y municipales, así como de las personas con prestigio y autoridad moral en la región, para lograr el buen entendimiento y la armonía entre todos los campesinos".

Tratándose de comunidades, esencialmente endógenas, donde sus miembros o sus familias, han convivido en el mismo lugar, de generación en generación, la conciliación cumple una función de primordial importancia, pues la resolución del conflicto dimana de la voluntad y decisión de sus integrantes, por lo que es de entenderse, que existe una conformidad plena con la solución del conflicto, pues esa resolución no es impuesta por un extraño, y si bien cada una de las partes, en algo tiene que ceder, se parte de la convicción que se trata de un acto justo que conviene tanto a los intereses individuales como a los del grupo.

Bajo la vigencia de la citada Ley Federal de Reforma Agraria, los derechos que el ejidatario tenía sobre su unidad de dotación o los que le correspondieran sobre los bienes del ejido, eran inembargables, inalienables y no podrían gravarse por ningún concepto, siendo inexistentes los actos que realizaron en contravención a ello, por lo que se entiende que la posibilidad de transigir sobre sus derechos ejidales era muy reducida.



En términos de la vigente Ley Agraria, el ejidatario puede adoptar el dominio pleno sobre su unidad de dotación; sin embargo, mientras ese evento no sucede, no obstante que la propia Ley en el artículo 45, establece: Que las tierras del ejido podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento, celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios, la misma normativa establece restricciones en cuanto a la disposición de los derechos ejidales, por lo que aún cuando de lo estatuido en la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, se advierte que se privilegia a la conciliación como medio de dar por terminado el juicio planteado ante los Tribunales Agrarios, es necesario, como señala el Doctor SERGIO GARCÍA RAMÍREZ en su obra Elementos de Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1997, Página 457, para que la conciliación progrese y desemboque en convenios admisibles, que los intereses de las partes sean disponibles para éstas. De ser éste el caso, de lograrse la avenencia, se dará por terminado el juicio, suscribiéndose el convenio respectivo, el que una vez aprobado tendrá el carácter de sentencia.

La Procuraduría Agraria, como encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, a partir de que el artículo 136, de la Ley de la Materia, dispone: "Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:
...III. Promover y procurar la conciliación de intereses, entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria...", tiene un amplio espacio para promover la conciliación entre sus asesorados, y de hecho, es de entenderse que el Tribunal Agrario desconoce el número de juicios agrarios que dejaron de promoverse, como consecuencia de que esa instancia conciliatoria logró el avenimiento de las partes en conflicto".



Conforme a la fracción XIII del artículo 118 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, éstos tienen competencia para conocer: "De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables". No obstante, es de precisarse, que el Tribunal Agrario ejerce su misión conciliatoria o compositiva dentro de la audiencia de Ley, exhortando a las partes a la conciliación, buscando su entendimiento, a fin de arribar a un convenio, que evite sentencia condenatoria, pues es frecuente que a partir de ésta, los litigantes radicalicen sus posiciones a través de recursos o del mismo juicio de amparo directo. Lo que dificulta una resolución pronta y expedita, lo que alarga la litis innecesariamente, con el consiguiente gasto y pérdida de tiempo de los justiciables; lo que obviamente, da lugar a que entre ellos crezca la animadversión personal y distanciamiento entre sus familias, mismas, que generalmente, desde sus antepasados han radicado en el mismo poblado, lo cual, como se dijo, puede evitarse con la conciliación.

ARBITRAJE:

Diccionario Jurídico Mexicano, Arbitraje. (Del latín *arbitratus*, de *arbitror*: arbitraje). Es una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio, dada por un tercero imparcial (Carnelutti), un Juez Privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes, de no existir consentimiento, el nombramiento será hecho por el Juez. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina laudo, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial, según las diversas variantes que se presenten.

En el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, entre otras, se dice que los árbitros deben proceder en el pleito según el orden establecido por derecho, como los jueces ordina-



rios, haciendo que se comience ante ellos por demanda y contestación, oyendo y recibiendo las pruebas, alegatos y excepciones de las partes, y dando sobre todo la sentencia definitiva con arreglo a las leyes. Que a la sentencia de los árbitros suele llamarse sentencia arbitraria. La sentencia arbitraria que ha sido consentida expresa o tácitamente por los litigantes, expresamente firmándola o manifestando de viva voz que se conformaban con ella, y tácitamente callando por espacio de diez días sin contradecirla, queda firme y valedera, sin que ya puedan tener lugar los remedios de apelación y reducción. Sentencia que ha sido aprobada por el silencio de los diez días se dice sentencia homologada. A la parte que se sintiera agraviada por la sentencia arbitral, la Ley le concede la posibilidad de ejercer en su contra los remedios o recursos de: 1.- Nulidad, 2.- El de reducción según el albedrío de hombres buenos, y 3.- El de apelación.

Aunque el arbitraje es una vía que desde muy antiguo se empleó para dirimir contiendas de repercusiones jurídicas, en épocas recientes ha cobrado nuevos bríos y la preferencia con que se ve favorecida, especialmente en el orden internacional y en el privado, va en aumento, considerándosele un instrumento práctico y útil debido a que permite evitarse entrar a negocios contenciosos que se ventilan en los tribunales y a la posibilidad de designación de un tercero imparcial, a la vez calificado en su preparación jurídica, y sus condiciones objetivas y porque no está involucrado ni presionado por el cúmulo judicial.

Los meros intentos de avenimiento, y aún la propuesta de soluciones, pueden verse frustrados por la intransigencia o mala fe de alguno de los protagonistas del conflicto, o de ambos, por lo que surge la necesidad de convertir el impulso mediatorio del tercero en decisión, y de imprimir a ésta la fuerza vinculante que obligue a los contendientes a estar y pasar por ella. Por lo que aparece así el árbitro, quien resuelve el conflicto de manera heterónoma, primero mediante el establecimiento de la norma



del caso concreto, la cual servirá de precedente para la creación del derecho, y, luego, mediante la aplicación de los preceptos de éste, atemperados en algunos casos con base en la equidad. Es indiscutible que, como dice JAIME GUASP, "la jurisdicción aparece históricamente como un fenómeno arbitral y sobre todo en la evolución de las instituciones judiciales esta génesis arbitral gravita extraordinariamente".

Por principio, árbitro es el sujeto elegido y nombrado por las partes para que ajuste y decida sus respectivas pretensiones, o el Juez avenidor que es escogido y puesto por las partes para librar la contienda existente entre ellas.

En el ámbito laboral, esencialmente en las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores, se encuentra establecido en la Ley que en un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las 24 horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días, contados a partir de la fecha de la citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevaría a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de una sentencia ejecutoriada. De no existir avenencia, se remitiría el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se procediera al arbitraje de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, promulgada el veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y dos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintiséis siguiente, en el artículo 18 establece: "Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo. Los tribunales unitarios serán competentes para conocer: ...XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos



arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables...".

Y con apego a lo dispuesto en los artículos 47 y 52 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la administración pública, ésta debe procurar que los asuntos que le son planteados, sean resueltos a través de la conciliación, mediante el avenimiento de las partes, elevándose el convenio respectivo a la categoría de laudo, el que será puesto a disposición del Tribunal Unitario Agrario para los efectos que se indican en la citada fracción XIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Se ha dicho (Quintero Tirado), que el arbitraje es "un escape al sistema común de justicia" que persigue dos propósitos fundamentales: primero, optimar el aseguramiento de los derechos de las partes mediante métodos más sencillos, rápidos e imparciales para administrar la justicia, en contraste con las dificultades que se sufren por las deficiencias de la infraestructura institucional de la judicatura; y, segundo, facilitar el tráfico internacional. Esta "fuga" se traduce en lo que BERIZONCE llama la "explosión" del arbitraje, misma que, en su opinión, se debe a la aparición de ciertas categorías de conflictos para cuya solución no es adecuado el proceso judicial, a la ineficiencia de la judicatura para atender debida y oportunamente los reclamos de los justiciables, a la urgencia de fórmulas simplificadas del procedimiento, "desentendidas de sacramentalidades y formulismos estériles", y a la "mayor apetencia de justicia por parte de todos los ciudadanos".

Existe una tendencia importante a desjudicializar ciertos procesos, en busca de soluciones que, con el debido respeto de las garantías de los justiciables, sean rápidas, económicas y simples, y sobre todo en conflictos interempresariales, societarios, de seguros, de transportes, tecnológicos, bursátiles, financieros, de construcción, etcétera. Este proceso ha sido impulsado por instrumentos internacionales, como la convención sobre



el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrarias Extranjeras, de 1958 (La Convención de la ONU), la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, de 1975 (La Convención de la OEA), la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros, de 1979 (La Convención de Montevideo) y la Ley Modelo de la UNCITRAL sobre Arbitraje Comercial Internacional, de 1985 (La Ley Modelo). De los mencionados instrumentos se valen, en mayor o menor medida, numerosos países que los han suscrito, o han adherido a los mismos, o siguen sus lineamientos, o incorporan sus normas en la legislación nacional, inclusive mediante la recepción casi textual de la Ley modelo, como ha sucedido en el Código de Comercio, el cual, además en su artículo 1415, la hace aplicable al arbitraje interno, aun cuando aquélla fue diseñada para el transnacional.

De lo dispuesto en el artículo I, inciso 3, de la Convención de la ONU, que versa sobre sentencias arbitrales extranjeras en general, se infiere que la misma es aplicable a la materia civil, pues en él se lee que cualquier Estado Contratante podrá "declarar que sólo aplicará la Convención a litigios de naturaleza comercial", y México no hizo declaración alguna sobre el particular; y que la Convención de Montevideo dispone, en su artículo 1, que ella "se aplicará a las sentencias judiciales y laudos arbitrales dictados en proceso civiles, comerciales o laborales", respecto de lo cual México hizo la reserva de "limitar su aplicación a las sentencias de condena en materia patrimonial".

En general, los códigos de procedimientos civiles, incluido el de Sinaloa, están referidos al arbitraje ad hoc, mientras que la ley federal mercantil regula también el institucional: la Ley modelo (art. 11) y el Código de Comercio (arts. 1427 y 1452), mencionan a "un tercero, incluida una institución", a cuyas reglas pueden someterse las partes.



BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **PALLARES, Eduardo.** Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. México 1975.
- 2.- **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.** Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1999.
- 3.- **ESCRICHE, Joaquín.** Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Cárdenas Editores y Distribuidores. Primera Edición. México 1979.
- 4.- **MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl.** El Proceso Agrario y Garantías Individuales. Editorial PAC, S.A. de C.V. Reimpresión Marzo 2004. México 2004.
- 5.- **ZEPEDA TRUJILLO, Jorge Antonio.** El Arbitraje y La Mediación. Primer Simposio Regional de Derecho Procesal, 21 y 22 de septiembre de 2000. Instituto Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Autónoma de Sinaloa, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa.
- 6.- **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición. México 1976.
- 7.- **RUANOVA ZÁRATE, Rafael.** La Filosofía y Método de la Conciliación. Revista de los Tribunales Agrarios número 29. Enero-Abril. México 2002.
- 8.- **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.** Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1997.



9.- **HERRERA TREJO, Sergio.** La Mediación. Primer Simposio Regional de Derecho Procesal, 21 y 22 de septiembre de 2000. Instituto Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Autónoma de Sinaloa, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa.

10.- **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971.

11.- **LEY AGRARIA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.





"EL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO AGRARIO REALMENTE SE APLICA COMO DERECHO SOCIAL"

LIC. ROCÍO JUÁREZ ORTEGA*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El Derecho Social en el Derecho Agrario. 3. El procedimiento del Juicio Agrario ante los Tribunales Unitarios Agrarios. 4. Criterios de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Poder Judicial Federal sobre las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Agrarios. 5. Consideraciones Finales.

1. INTRODUCCIÓN.

En este ensayo se pretende hacer un análisis, si el juicio agrario, en su procedimiento se aplica realmente como derecho social. Para dar un enfoque apropiado en el segundo punto hablaré del derecho social en el derecho agrario. Haciendo mención de las normas jurídicas que establecen procedimientos protectores a favor de las personas, y que además regula la equidad de distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos

* Jefa de la Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 37.



y a la sociedad por el volumen y costo de la producción agrícola ganadera. Además de mencionar que el derecho agrario es un derecho de clase no subsumible en las categorías tradicionales.

En el tercer punto trataré, si el Juicio Agrario en cuanto a su procedimiento ante los Tribunales Unitarios Agrarios, realmente se aplica como derecho social, o si es que con la aplicación de Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia se vuelve más formalista, y nos olvidamos que es un derecho social de índole jurisdiccional.

Como cuarto punto, se hablará de los criterios de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, en cuanto a la normatividad que los Tribunales Unitarios Agrarios están aplicando en las sentencias definitivas.

2. EL DERECHO SOCIAL EN EL DERECHO AGRARIO.

Se hace un breve análisis y antes de entrar al estudio del mismo hablaré de forma somera del significado de **Derecho Social y Derecho Agrario**.

La palabra **Derecho Social**. Es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de personas grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.¹

Con la autonomía de los derechos del trabajo y agrario, con la regulación de la seguridad de asistencia sociales, y con el surgimiento del derecho económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las del derecho público y a las del derecho privado, pero comunes entre sí: 1. no se refieren a individuos en

¹ ARNAÍZ, Amigo Aurora, Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Autónoma de México, Ed. Porrúa. México, 1996. pp. 1040 y 1041.



general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos; 2. Tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles; 3. Son de índole económica; 4. Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justas, y 5. Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social.

En consecuencia, afirma el maestro Mendieta y Núñez "aun cuando el contenido de estos ordenamientos sea heterogéneo, su objeto establece entre los varios aspectos de ese contenido unidad esencial" y se agrupan dichos ordenamientos en una categoría que implica esa unidad esencial y se caracteriza por los rasgos comunes a ellos: el **derecho social**.²

Siguiendo a Radbruch se debe afirmar, que el **derecho social**, debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el derecho.³ Si la concepción jurídica individualista, de donde emana el derecho privado, se orienta hacia un hombre de donde emana el **derecho social**, no conoce simplemente personas; conoce patronos y trabajadores, terratenientes y campesinos, obreros y empleados, etc., destacando la posición social de poder o de impotencia de los individuos para dictar medida social contra la impotencia social. Para el **derecho social**, la igualdad humana no es el punto de partida, sino la aspiración del orden jurídico.

El Derecho Agrario, es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones que surgen entre los sujetos que intervienen en la actividad agraria. También se ha dicho que el **derecho agrario** constituye el orden jurídico que regula los problemas de la tenencia de la tierra, así como las diversas formas de propiedad y la actividad agraria.

² Mendieta y Núñez, Lucio, *El Derecho Social*; 3º Ed., México, Porrúa p. 54

³ Radbruch, Gustavo, *Filosofía del Derecho*; trad. De José Medina Echavarría; 3º Ed. Madrid, Pp. 162-163



El **Derecho Agrario**, queda inscrito con el carácter de derecho público, teniendo un carácter netamente social. Con ambas notas de público y social, sin duda se pretende destacar la directa y predominante intervención del Estado en esta materia objeto del **derecho agrario**, por mandato expreso, la cual pretende y mira por la protección de las clases marginadas y más débiles socialmente, favorecidas de acuerdo al legado social de la Revolución de 1910.⁴

El régimen legal de la propiedad agraria determina que ésta sea imprescindible, inalienable e inembargable, todo lo cual contrasta poderosamente con el principio de la libre disposición a que está sujeta la propiedad privada.

Los sujetos del derecho agrario son aquellos que realizan o entre quienes se dan las diversas operaciones y relaciones contempladas por la ley agraria. El artículo 27 constitucional fracción XIX, el Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley Agraria y el Poder Judicial Federal, a través de la vía de amparo, esto nos ofrece una base inmejorable para determinar estos sujetos.

3. EL PROCEDIMIENTO DEL DERECHO AGRARIO, ANTE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS.

Las reformas al artículo 27 constitucional expedidas el 3 de enero de 1992 y la Ley Agraria derivada de dichas reformas fechada el 23 de febrero de 1992 trajeron importantes transformaciones, tan trascendentes, que fue necesario observar durante algún tiempo, más de cinco años de buena fe, su interacción con la realidad mexicana para después, con objetividad y tomando en consideración esas experiencias, analizar el impacto que tales modificaciones obraron en la vida rural y jurídica del país.⁵

⁴A RNÁIZ, Amigo Aurora, Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, pp. 942-943

⁵Chávez Padrón Martha, El Proceso Social Agrario, México 1996, Ed. Porrúa, pp 114-115



Al analizar la Ley Agraria de 1992 se encontró que en ella perviven los principios de indiscutible carácter social de la máxima economía en el proceso, de la intervención oficiosa de la magistratura agraria, pero además podrán observarse muchas otras interesantes innovaciones que crean nuevos filos de riqueza en el proceso social agrario, como un principio de inmediatez, interesantes ampliaciones a las facultades de las asambleas de ejidatarios y comuneros, la interpretación de sus preceptos por el Poder Judicial Federal a fin de mantener vigente el principio de que el derecho es un todo unitario y armónico, etcétera.

Bajo la Ley Agraria de 1992 se dispuso la participación oficiosa de los magistrados agrarios en la etapa previa, pues el artículo 166 señaló que se "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".

El artículo 186 de la citada Ley señala la carga oficiosa de los Tribunales Unitarios Agrarios para "acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia."⁶

Los artículos 164 y 106 de la Ley Agraria señalan que los "tribunales agrarios deberán considerar las costumbres y usos de cada grupo (indígena)... y se asegurará que los indígenas cuenten con traductores".⁷

Aun cuando el artículo 187 dispone que la prueba está a cargo de las partes, agrega que "sin embargo, el tribunal podrá, si considerare que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes."⁸

⁶ Colección Agraria, Ed 1º; México 2003, Edit. Delma

⁷ Ob Cit.

⁸ Ob Cit.



El artículo 189 señala que las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones.

Es importante hacer mención en este punto, ya que adentra en el nombre del ensayo; se ha venido hablando de que el derecho agrario en su procedimiento es social de plena jurisdicción, pero surge duda en cuanto que el artículo 2° de la Ley Agraria, que a la letra dice: "En lo no previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal..."

Luego entonces por lo tanto, al estar aplicando la legislación civil supletoria a la Ley Agraria, ya no se está aplicando totalmente el procedimiento en el juicio agrario como derecho social, ya que la supletoriedad civil se vuelve más formalista que jurisdiccional.

4. CRITERIOS EN LAS EJECUTORIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL, SOBRE LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS.

El artículo 200 párrafo segundo de la Ley Agraria, señala que contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

Asimismo también, el libro segundo de la Ley de Control Constitucional, se refiere al amparo en materia agraria.

Como es de observarse, los Tribunales Colegiados de Circuito conocen de las sentencias definitivas de los Tribunales Agrarios. Es importante este punto, toda vez que los Tribunales de Control Constitucional se vuelven tan formalistas y con diferentes criterios en sus ejecutorias; esto hace que por lo general siempre amporen y protegen para efectos de



reponer el procedimiento; trae como consecuencia la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley de la Materia.

5. CONSIDERACIONES FINALES.

Es importante la creación de un Código Federal de Procedimientos en Materia Agraria. Esto agilizaría el procedimiento en el juicio del derecho social, y serían los criterios mas firmes y menos formales en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Recordándonos el principio: El Derecho no tiene lagunas, sólo la legislación; y que el Derecho no muere, mientras el pueblo al cual rige, no perezca.

BIBLIOGRAFÍA

ARNÁIZ AMIGO, Aurora: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1993, Sexta Edición D-H, ed., Porrúa., Pp 942-943, 1040-1041.

COLECCIÓN AGRARIA, Primera edición, ed. Delma, México 2003.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Proceso Social Agrario, ed. Porrúa, México 1996, pp 114-115.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, El Derecho Social, Tercera edición, ed. Porrúa México 1998, p. 54.

RADHBRUH, Gustavo, Filosofía del Derecho, trad. de José Medina Echavarría, Tercera edición, Madrid 1987, pp 162-163.