



Revista de los

Tribunales Agrarios

53

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

“ DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ ”

México, 2011

Diseño portada:

Fernando Muñoz Villarreal



Segunda Época Año VIII
ENERO - MARZO 2011

Revista de los
**Tribunales
Agrarios**

Número 53

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

“ DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ ”

México, 2011



Revista de los

Tribunales Agrarios

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

MAGISTRADO PRESIDENTE:

Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero

MAGISTRADOS NUMERARIOS:

Lic. Luis Octavio Porte Petit Moreno

Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos

Lic. Luis Ángel López Escutia

Lic. Ricardo García Villalobos Gálvez

MAGISTRADA SUPERNUMERARIA:

Lic. Carmen Laura López Almaraz

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Lic. Jesús Anlén López

OFICIAL MAYOR:

C.P. Leticia Arce Paredes

ENCARGADA DE LA CONTRALORÍA INTERNA:

Lic. Juliana del Carmen García Sánchez

DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS:

Lic. Francisco Javier Barreiro Perera

DIRECTORA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS:

Lic. María de los Ángeles Arellano Sánchez

DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS:

Profr. Jaime Díaz Morales

DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS MATERIALES:

Lic. Ricardo Quiroz Aguirre

DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

“DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ”

Lic. Simón Vargas Aguilar

SUBDIRECTOR DE PUBLICACIONES:

Lic. Jaime I. González Carrancá

DISEÑO GRÁFICO Y PORTADA:

Fernando Muñoz Villarreal

ASISTENTE EJECUTIVO:

Mónica Hernández Martínez

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA “DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ”

NIZA 67, 3ER. PISO COL. JUÁREZ C.P. 06600 MÉXICO, D.F.

www.tribunalesagrarios.gob.mx

ceja@tribunalesagrarios.gob.mx

Revista de los
**Tribunales
Agrarios**

Segunda Época Año VIII **Número 53** ENERO - MARZO 2011

Editorial

Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero

Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario

i

**“Evolución de la Justicia Agraria en las dos últimas décadas.
Breve semblanza de los Tribunales Agrarios”**

Lic. Ricardo García Villalobos

Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario.

1

Principio de Equidad.

Artículo 189 de la Ley Agraria

Lic. Rubén Gallegos Vizcarro

Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 31 “Xalapa, Ver.”.

19

**“Integralidad del Ordenamiento Agrario, sus Retos para un
Adecuado Proyecto de Inversión Inmobiliario Turístico en el
Siglo XXI”**

Lic. Sergio Bonfiglio Macbeath

Catedrático de la Universidad Iberoamericana en la Materia de Derecho Agrario
y Miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados

31

Tribunal Ambiental

65

Lic. Carmen Julieta Miranda Nieto

Especialista en Derecho Agroambiental egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

El Proceso Constitucional de Amparo en Materia Agraria

111

Lic. Ernesto Jiménez Navarrete

Ex-Director General de Asuntos Jurídicos del Tribunal Superior Agrario.

Mtro. Luis Jiménez Guzmán

Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Superior Agrario.

Revista de los Tribunales Agrarios. Publicación trimestral Enero-Marzo de 2011. Editor Responsable Lic. Jaime I. González Carrancá. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2005-051712020300-102. Número de Certificado de Licitud de título: 12260. Número de Certificado de Licitud de Contenido: 8914. Domicilio de la Publicación: Niza 67, 3er. piso, Colonia Juárez, C.P. 06600, México, D. F., Imprenta: Impresiones Precisas Alfer, S.A. de C.V., Calle Nautla No. 161, Bodega 8, Col. San Juan Xalpa, Iztapalapa, C.P. 09850, México, D. F. Distribuidor: Tribunal Superior Agrario en forma gratuita.

El contenido de los ensayos no es responsabilidad de los Tribunales Agrarios, siendo exclusivamente responsables los autores.

EDITORIAL

*Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero**

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, la Justicia Agraria, ha tenido una evolución importante. Se han presentado nuevos fenómenos que atender además de las instituciones que tienen su especial vigencia desde la reforma de 1992 y anterior a la misma. Instituciones jurídicas que han forjado la autonomía de la materia agraria y consolidada la misma como una importante fuente generadora de derecho mexicano y contribuido ampliamente al logro de la paz social en el campo mexicano.

En este orden de ideas, este número de la Revista de los Tribunales Agrarios contiene artículos que abordan ambas situaciones. Por una parte las excelentes colaboraciones que hablan de la problemática actual que enfrentan los tribunales agrarios y su prospectiva y en otro orden de ideas, artículos de fondo que amplían el conocimiento de figuras jurídicas agrarias como lo es el principio de equidad o el juicio de amparo en materia agraria, tan importante para garantizar el respeto de los derechos que consagra nuestra Constitución a los campesinos que arduamente trabajan el campo mexicano, no sin dejar de lado el balance objetivo realizando en función de las casi dos décadas de justicia agraria renovada.

* Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.

En una semblanza breve, el Magistrado al Pleno Ricardo García Villalobos, nos relata la conflictiva que ha tenido la Justicia Agraria a partir de la creación de los Tribunales Agrarios, con una precisión y claridad que lo caracterizan, sintetiza desde la creación de los Tribunales hasta la conflictiva actual que los envuelve; señalando razones sustentadas en datos duros que hablan del porque de la improductividad del campo mexicano, los principios jurídicos que han servido para la evolución de nuestra materia y el futuro que le depara a la Justicia Agraria, según su perspectiva.

Abordando ahora un principio rector del procedimiento agrario, el Magistrado Rubén Gallegos Vizcarro, en una brillante exposición nos habla del principio de equidad regido por el artículo 189 de la Ley Agraria; aborda la interpretación que a la verdad sabida han hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación y continúa con un análisis doctrinario sobre el principio y el porque la importancia en el procedimiento agrario.

El maestro Sergio Bonfiglio Macbeath, con una extraordinaria vehemencia aborda la problemática actual y vigente que acarrea el ordenamiento agrario y la inversión inmobiliaria turística en nuestro país; señalando que existe la intención de invertir en este terreno, pero desafortunadamente la falta de experiencia en la materia y la aplicación abusiva de la supletoriedad en materia civil, deja de lado la supremacía del Derecho Agrario en estas actividades.

Por su parte la Licenciada Julieta Miranda Nieto, nos habla de la necesidad de crear un órgano especializado en materia ambiental, tomando como referencia clara los principios rectores del Derecho Agrario; en un estudio minucioso de derecho comparado, trae al debate la forma de impartir justicia ambiental en diferentes latitudes; exponiendo incluso casos en concreto a manera de ejemplos, sin olvidar dotar de su propia naturaleza jurídica, estructura orgánica y competencia a este tribunal.

En una última aportación, el Licenciado Ernesto Jiménez Navarrete y el Maestro Luis Jiménez Guzmán, colaboran con un tema de importancia toral en la Justicia Agraria: El Proceso Constitucional de Amparo en Materia Agraria. Este artículo de fondo, nos da una visión amplia de la institución del Amparo Agrario; abordando desde su naturaleza jurídica,

pasando por sus etapas históricas de evolución y abordando tema netamente técnicos de la institución en estudio, como lo son los términos, el acto reclamado y la suspensión del mismo; el informe previo y la audiencia incidental. Y de una forma clara nos explica el correcto cumplimiento de las ejecutorias de Amparo en Materia Agraria; tema que reviste una especial importancia, dada la tutela de garantías individuales que tiene como objeto proteger el Juicio de Amparo.

Apreciables lectores, como ustedes podrán constatar, este número 54 de la Revista de los Tribunales Agrarios, tiene como finalidad plantear temas de fondo, temas de prospectiva y temas de actualidad en el Derecho Agrario. Con esto se busca cumplir con uno de los fines de la Reforma al artículo 27 constitucional de 1992: dar mayor difusión y contenido a la Materia Agraria.

"Evolución de la Justicia Agraria en las dos últimas décadas. Breve semblanza de los Tribunales Agrarios."¹

*Lic. Ricardo García Villalobos**

1.- BREVE RESEÑA DE la evolución de la Justicia Agraria en las dos últimas décadas.

No es casualidad que hayamos podido avanzar en el tema de la Justicia Agraria tan rápidamente, porque el propósito de crear Tribunales Agrarios especializados es un propósito revolucionario, estaba en todos los planes de la Revolución Mexicana, básicamente en los de Emiliano Zapata lo que desembocó en que se crearan tribunales específicos en materia agraria, porque los campesinos habían sido víctimas de los tribunales locales que regularmente obedecían a consignas de los caudillos. Y consecuentemente esto había generado ya un reparto de tierras muy preocupante, de ahí que una de las primeras acciones agrarias que se tuvo en la época post-revolucionaria fue precisamente la restitución de bienes a las poblaciones que habían sufrido el desapoderamiento.

Pero como a veces nos tardamos un poco en México en hacer las cosas, pasaron 80 años para que nacieran los Tribunales Agrarios y así se fundan en 1992 en una reforma constitucional muy atrevida, muy criticada y muy polémica que fue una reforma que se propuso por el Presidente

¹ CONFERENCIA IMPARTIDA EL 28 de mayo de 2010 en el Senado de la República.

* MAGISTRADO NUMERARIO DEL Tribunal Superior Agrario.

Salinas de Gortari en aquel momento teniendo como orientación básica nuestro ingreso al TLC.

No fue nada eventual, tiene un entorno de fondo, porque se dijo en ese momento que había que cambiar prácticamente todo el panorama agrario nacional. En primer lugar, había que convertir al ejidatario en

adulto, y entonces se ideó el mecanismo a la manera de que los ejidatarios dejaran de ser ejidatarios simple y llanamente por el reparto agrario.

La formación de nuevos ejidos, pero ya no por el reparto agrario, sino que son por voluntad de los terratenientes que aportan entre 20 de ellos una cantidad de tierra, por voluntad propia se constituyen en una asamblea y forman un ejido.

La facultad de resolver los problemas de la tenencia de la tierra se transmitió del Ejecutivo a los Tribunales Agrarios.

La facultad de resolver los problemas de la tenencia de la tierra se transmitió del Ejecutivo a los Tribunales Agrarios. Tenemos en consecuencia un nacimiento doloroso, muy difícil, se antojaba un gran reto, ¿Cómo hacer para que nacieran nuevos tribunales agrarios, que era una expectativa muy grande?

Cuando los Presidentes de la República ya habían prácticamente resuelto el problema de dotación de todo lo que era posible, los expedientes que quedaban en la Secretaría de la Reforma Agraria eran todos ellos expedientes que tenían opinión negativa. Y, desde luego, que ningún Presidente se atrevería, en un momento determinado, decir voy a emitir decretos negativos, porque esto no era ni popular ni era lo esperado de un Presidente de la República, consecuentemente se va acumulando el rezago agrario negativo.

¿Cómo hacer para qué los tribunales que tenían que cumplir con un proceso de resolución de los últimos asuntos que quedaban pendientes pudieran salir a la luz pública si iban a tener que negar todo el reparto agrario? Las expectativas de los hombres del campo, básicamente de las organizaciones campesinas eran muy grandes, por fortuna en la ley se tuvo el cuidado de insertar una disposición que señala que las opiniones

del cuerpo consultivo agrario no eran vinculatorias para los tribunales y esto nos dio un espacio para poder en un momento determinado revisar todos los expedientes.

Los tribunales tuvieron una competencia, que aún la tienen, la que denominamos transitoria, que es la competencia que nos da facultades para poder resolver todo lo referente al reparto agrario, en ese caso somos autoridades sustitutas del Presidente de la República.

De los 6 mil expedientes que teníamos ahí, se recibieron esos expedientes con opinión negativa y gracias al talento de nuestro primer Presidente, Sergio García Ramírez, se logró establecer un mecanismo muy cuidadoso de revisión, tuvimos que nacer a través de un procedimiento doloroso, largo y complicado, pero sobre todo muy cuidadoso.

García Ramírez pensó que había que nutrir de nueva sangre los tribunales. Es cierto, los expertos en materia agraria estaban en una dependencia administrativa, pero lo difícil era que entrara una nueva cultura, que no tuviera los viejos vicios, los viejos procedimientos, las viejas formas que se venían manejando de manera administrativa.

Y entonces el Doctor García Ramírez, ideó un curso de 10 días con unas jornadas de 8 horas diarias para aquellos que aspiraron a ocupar un cargo jurisdiccional dentro de la nueva Justicia Agraria. Después de ese curso se procedió a un examen hecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad, y de esa manera se creó la primera planta de trabajo de los Tribunales Agrarios, que en ese momento eran 34 Tribunales Unitarios más el Tribunal Superior.

Se comenzó a idear desde aquel momento, cosa que se ha cumplido con cabalidad el servicio civil de carrera. Tenemos una forma de acceder al cargo de carácter jurisdiccional solamente por concurso, no puede entrar por recomendación, y de esta manera ha ido avanzando esta escalera, de perfeccionamiento en el tema de lo agrario, que, además, venía con una nueva Ley; es decir, no solamente era nueva justicia agraria, sino que había que aplicar un nuevo procedimiento, un nuevo juicio agrario; pero sin embargo, teníamos que observar de todas maneras disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria porque había muchos asuntos que se habían ventilado en sus orígenes bajo esa legisla-

ción y aún del Código Agrario de 42 y el de 40 y que consecuentemente teníamos que aprovechar y teníamos que aplicar de alguna u otra forma.

La justicia agraria finalmente asume un reto, en el año de 1997 ya bajo la presidencia de nuestro segundo Presidente en el Tribunal, Luis Porte

El Amparo Agrario no tiene término y consecuentemente los núcleos campesinos en cualquier momento, en cualquier día de cualquier año podrán interponer un Juicio de Amparo.

Petit Moreno dijo: "vamos a resolver en el 97 el rezago agrario." Y entonces nos dimos a la tarea de resolver el rezago agrario y finalmente casi por cosa mágica en noviembre de 1997 entregamos todos los expedientes de rezago agrario totalmente resueltos.

¿Cuál fue el universo de resoluciones? Prácticamente el 50% de los asuntos fueron positivos y el otro 50 negativos,

exactamente fueron 48 negativos y 52 positivos. Quiere esto decir que el Tribunal empezó a funcionar, como dice uno de mis pares en el H. Pleno, el Magistrado Rodolfo Veloz Bañuelos, tenemos muy buen prestigio con los campesinos, y dijo algún otro de los Magistrados del Pleno, nada más con la mitad, porque a la otra mitad les dimos palo, nada más entregamos la mitad de la superficie a los solicitantes.

Al final de cuentas todavía tenemos lo que llamamos el rezago jurídico, que es una situación transitoria también, pero que se ha alargado ya mucho. Es decir, desde el 97 para acá nos quedan dos asuntos que fueron por la vía de amparo y que como consecuencia de ello están todavía en litigio, pero hay que recordar algo que es muy importante, el Amparo Agrario no tiene término y consecuentemente los núcleos campesinos en cualquier momento, en cualquier día de cualquier año podrán interponer un Juicio de Amparo.

Regularmente lo están haciendo contra las resoluciones de archivo que dictó la Secretaría de la Reforma Agraria porque éstas no eran definitivas y de esa forma estamos reviviendo algunos expedientes, lo cual preocupa porque da la impresión de que no dijimos la verdad y da la impresión de que el reparto agrario no ha concluido.

Pero en realidad lo que pasa es que el término del Amparo Agrario tendrá que llegar a un punto final, es decir, el objetivo de esto fue evitar abusos, evitar que hubiera algunas triquiñuelas, en 1960 se hace la Reforma a la Ley de Amparo para cambiar este sistema; sin embargo, ahora ya parece obsoleto y sobre todo, parece altamente peligroso para la estabilidad y la seguridad jurídica en el campo mexicano, por lo que sería muy conveniente modificar la Ley de Amparo, para dar mayor certeza a la jurisdicción agraria.

Junto con esto hago esta reflexión porque en la expectativa de la Reforma del 92 era que los ejidos pasaran al régimen de pleno dominio en una buena proporción, sobre todo tratando de vincularse con proyectos productivos nacionales. ¿Cuál ha sido el resultado? Pues que a través de estos once años de la Reforma Constitucional solamente el 1% de los ejidos nacionales han reconvertido su sistema ejidal al de pleno dominio, lo cual quiere decir que no hay seguridad, no hay confianza en la inversión en el campo y por ese motivo no hay inversionistas que quieran acometer proyectos productivos.

La mayor parte han sido turísticos, algunos de explotación inmobiliaria. pero sin embargo, un universo de 1% en los 30 mil ejidos que hay en el país pues prácticamente no representan nada. Entonces ahí habrá que volver a proveer de alguna otra reforma para tratar de activar el campo mexicano hacia otro tipo de destinos, porque la realidad de las cosas que el campo mexicano se ha vuelto improductivo.

2.- La improductividad del campo mexicano.

a) Porque no existe asociación a manos de particulares ni hay inversión.

b) Porque el campo mexicano está envejecido. El promedio de un campesino mexicano es de 60 años, lo cual quiere decir que la fuerza de trabajo ha menguado, que la migración ha sido intensa, no solamente hacia las ciudades, sino también al extranjero y que ahora vamos a tener que revertir un proceso que se antoja prácticamente irreversible.

Hemos sido testigos de las grandes manifestaciones de los últimos años, de la demanda que se revise el TLC en el campo de lo agrícola y que, sin embargo, ahí se razona evidentemente de los dos socios comerciales

del norte. Pero el tema es muy inquietante porque en el campo mexicano viven 20 millones de personas, y esos 20 millones de personas tienen una mentalidad histórica muy diferente al campesino americano, al campesino canadiense.

Platicando del tema con algún alto funcionario de la federación le decía yo que no hiciéramos alegorías ni tampoco hiciéramos demasiadas cuentas alegres, porque el tema del campo mexicano es el tema de la subsistencia. En el viejo entorno de los pueblos indígenas no hubo nunca intercambio comercial agrícola, era economía de subsistencia, todos los pueblos autóctonos cultivaban para vivir y para comer, no tanto para comercializar, y así siguen.

Todas las comunidades del viejo entorno mexicano siguen haciendo economía de subsistencia, no economía de negocio en el campo. No es sospechoso por eso que solamente haya agroindustrias realmente importantes en la parte norte del país y en alguna parte del bajío, el resto son simple y llanamente economías indígenas depauperadas.

3.- Principios jurídicos que han servido para la evolución del derecho agrario.

La Justicia Agraria tiene que cumplir con un propósito para el cual nació, que era básicamente incorporar una serie de nuevas prácticas y normas que le permitieran al juicio agrario dar efectivamente solución a los problemas del campo. Evidentemente se ha privilegiado en el mundo el aspecto de la mediación, la conciliación, la negociación, y la justicia agraria tiene ese principio inserto dentro del procedimiento.

a) La conciliación.

En materia agraria el primer paso que deben dar los magistrados es promover a la conciliación de las partes, porque hay asuntos en materia agraria que tienen 80, 90, 100 y más años de litigio y en donde una resolución, no le pone fin al juicio, pero no le pone fin al conflicto y entonces en ocasiones hemos visto cómo una resolución nuestra llega a generar un conflicto mayor porque se pierde la esperanza, se dice la verdad jurídica y, sin embargo, la gente no queda satisfecha.

Esto nos ha llevado a proveer de esta fase de conciliación muy intensamente, en materia agraria hay un principio que se llama *de inmediatez*, no puede un Magistrado Agrario dejar de asistir a una audiencia desde el principio del procedimiento, porque el tema de lo agrario es el tema de los sociales, el tema de la tierra, y consecuentemente nuestros magistrados tienen que empaparse cotidianamente del asunto, ir viendo cómo evoluciona, ir pulsando cómo van las partes en el conflicto para poder llegar al momento en que el Magistrado mismo pueda influir, de alguna manera, en que la conciliación se lleve a cabo.

En Oaxaca el 25% de los asuntos históricos de los antiguos se han resuelto por vía conciliatoria y no ha habido problemas. En aquellos en donde hemos tenido que emitir resolución inmediatamente surgen los problemas, a manera de ejemplo expongo el caso de *Bernalejo* en la inmediatez de Durango y Zacatecas en donde una resolución del Tribunal Unitario generó un enfrentamiento prácticamente generalizado y consecuentemente esto obligó a que se entrara ya no solamente por la Justicia Agraria, sino por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, a una negociación que al final de cuentas fue la que le puso fin al conflicto, no tanto la resolución nuestra.

Obviamente que este convenio pasó ante la fe del Tribunal, se equiparó a sentencia, el asunto está prácticamente resuelto. Entonces los tribunales agrarios tienen esa característica como básica a grado tal de que la ley prevé que si no se convoca esta conciliación no vale el procedimiento.

Si el Magistrado es omiso no hace la convocatoria cuando llega el asunto a la Sala Superior entonces el asunto va de regreso porque tiene que haber otra vez inicio del procedimiento, iniciando por la fase conciliatoria.

Si el Magistrado es omiso no hace la convocatoria cuando llega el asunto a la Sala Superior entonces el asunto va de regreso porque tiene que haber otra vez inicio del procedimiento, iniciando por la fase conciliatoria.

b) La itinerancia.

El principio de la itinerancia, es el único campo de la justicia en México que hace itinerancia. El Tribunal sale de la sede del Tribunal y va hacia los lugares donde están los conflictos y hacia donde están los núcleos campesinos; esto por varias razones, la primera de ellas porque

El principio de la itinerancia, es el único campo de la justicia en México que hace itinerancia. El Tribunal sale de la sede del Tribunal y va hacia los lugares donde están los conflictos y hacia donde están los núcleos campesinos.

debemos tratar de abaratar el procedimiento agrario, los campesinos de México están depauperados, para ellos venir de distancias que les llevan a veces un día de traslado, es muy costoso, es muy lamentable porque es cierto, existe discriminación en México.

Cuando un núcleo campesino llega a las capitales de los Estados donde tenemos los Tribunales no encuentran ni siquiera alojamiento porque no les quieren dar alojamiento, no les quieren alquilar en los hoteles, no les quieren dar vivienda, pernoctan en las calles y esto es una situación que debemos tratar de evitar.

Entonces los Magistrados Agrarios tienen la obligación de hacer itinerancia una vez al trimestre, tienen que salir con su Tribunal, ir a donde se está generando el conflicto, hacer allá las diligencias, levantar las actas correspondientes, lo único que no pueden hacer es dictar sentencia por una razón de seguridad. Sería muy expuesto que un Magistrado estando en una itinerancia fuera secuestrado, presionado para que dictara en tal o cual sentido; es lo único que no pueden hacer, aunque en aquellos casos en donde hay jurisdicciones voluntarias ya se les autorizó para que puedan emitir la resolución correspondiente.

c) La expedites.

La justicia agraria debe ser expedita, aquí estamos topando ahora ya con un problema, de 34 tribunales pasamos a 49 y hoy día 50; que son los que actualmente tenemos en la República y que cubren la geografía nacional muy bien ubicados, no hay ningún problema de que algún poblado, alguna región tenga que transitar muy largos trayectos, pero,

sin embargo, los magistrados tienen que presidir las audiencias y el incremento de la carga laboral ha ido generando que cada vez vayan más largas las audiencias.

Requerimos más tribunales, no por razones de que crezca el aparato nada más por crecer, sino porque como no podemos evitar que el magistrado presida requerimos que haya más magistrados en la misma plaza donde hay alta carga de trabajo para que se agilice el procedimiento y volvamos otra vez a los límites promedio que teníamos originalmente de cinco meses por juicio agrario, ahora ya estamos en seis meses y medio esto preocupa, obviamente es una situación presupuestal, no hay presupuesto que alcance, pero el Pleno del H. Tribunal tendrá que seguir luchando con el apoyo de las Cámaras de Senadores y de Diputados.

No es un ánimo de crecer por crecer, sino porque realmente así se requiere. Entonces el juicio agrario básicamente es una instancia y con un procedimiento muy simple, muy sencillo. Sin embargo, vamos a tener que hacer una prudente revisión del procedimiento agrario porque lamentablemente, y esto no es una razón que pretenda querer exculparnos y culparnos a alguien, sino que la interpretación del amparo, del cual se ha abusado y que efectivamente ya se convirtió prácticamente en instancia y no en juicio de garantías, la interpretación de los Colegiados en ocasiones se ampara mucho en el derecho civil, que es al final de cuenta supletoria, así está previsto por la Ley, pero hemos ido cayendo hacia un procedimiento más semejante a lo civil que a lo que originalmente era el procedimiento agrario.

4.- Problemática actual del campo mexicano.

En el procedimiento agrario hay que privilegiar la verdad real sobre la verdad formal, hemos tenido experiencias que nos dan absolutamente la razón. El problema del campo mexicano ya está resuelto, porque cuando acabamos con el rezago agrario y ya no pudiendo haber reparto ya debería haber plena seguridad en la tenencia de la tierra, ya cada quién sabe de quién es qué, ya no hay forma de que se le quite a nadie ese derecho sobre su tierra misma.

Sin embargo, se habla de PROCEDE como la solución a toda la problemática agraria. El PROCEDE pasa a darle el certificado parcelario a los individuos, es decir, ya las comunidades, los ejidos tienen su gran título de propiedad, que es nuestra resolución, pero ahora pasa al PROCEDE e individualiza ya la parcela.

Entonces cada vez que pasa al PROCEDE se nos incrementan en 500 y mil expedientes en cada tribunal en los asuntos que son asuntos todos ellos de controversia y que como consecuencia habrá que resolver.

¿Qué sucede en la práctica? Que los que tienen la parcela en posesión no son los que lo tienen en el papel y entonces pasa al PROCEDE a lo mejor el titular realmente, el titular formal está en Estados Unidos, se entera de que ya le van a dar su certificado parcelario, viene y reclama la parcela y entonces viene litigio al Tribunal.

Entonces cada vez que pasa al PROCEDE se nos incrementan en 500 y mil expedientes en cada tribunal en los asuntos que son asuntos todos ellos de controversia y que como consecuencia habrá que resolver. Entonces hay medidas que buscan dar soluciones, pero que al final de cuentas complican el entorno de la justicia agraria.

El juicio agrario consecuentemente solamente se revisa en tres casos: cuando está en juego el interés colectivo de un ejido o de una comunidad, es decir, en ese caso si entramos en la revisión porque se trata de intereses comunes, de intereses colectivos y no de controversias entre partes, entonces ahí si procede precisamente la revisión, pero no es porque queramos o no llegar a la revisión en la Sala Superior, es más, hemos ampliado competencia.

También en el procedimiento agrario desde luego que se busca la simpleza de fórmulas, una disposición en el artículo 185 que no es muy afortunada en donde dice que los magistrados agrarios pueden resolver a verdad sabida y plena fe guardada, y eso nos creó en un principio un gran problema de interpretación. Tal parecería que los magistrados agrarios eran señores amos de la verdad y aquí vamos a resolver a como nos latiera, no, eso quiere decir que podemos resolver bajo procedimientos

muy sencillos, muy simples allegándonos pruebas, pudiendo llegar inclusive a espulgar en pruebas que no han sido ofrecidas para llegar a la verdad real, pero siguiendo un procedimiento, obviamente, somos tribunales de legalidad, no somos tribunales de arbitrariedad.

Y como consecuencia de ello, hemos tenido que establecer un procedimiento a base de la jurisprudencia; que vuelva hacia lo que era el espíritu original de la Ley Agraria, la simplicidad de la forma, pero obviamente a diecinueve años de distancia, habrá que proveer a una reforma. Hay quienes se inclinan porque sea un código agrario procedimental y otros que nos inclinamos porque sea un capítulo, un libro dentro de la propia Ley Agraria, porque si legislamos demasiado el procedimiento lo vamos a complicar, y si ha estado funcionando sencillo y ágil, pues es lo que debemos procurar.

El juicio agrario lamentablemente se está yendo a seis meses y medio promedio, claro, hay unos que son muy antiguos, algunos que se iniciaron en 92 y que están ahora de regreso por vía de amparo, pero, sin embargo, este promedio lo tenemos que bajar porque se trata de darle rápidamente justicia a los campesinos de México.

El debate está en la mesa ¿Qué debe hacerse con la justicia agraria? Aquí hubo una equivocación histórica porque se asoció siempre Reforma Agraria con Justicia Agraria, y al acabarse la Reforma Agraria, es decir, el proceso de reparto, todo mundo opinó: *ya para qué queremos tribunales, ya se acabó el reparto agrario, pues mejor que desaparezca.*

Y hubo quienes dijeron que pasar otra vez la Justicia Agraria a ser de fuero común, otros menos aventajados dijeron: *que la Justicia Agraria pase al Poder Judicial de la Federación.* Obviamente que no habría inconvenientes, sin embargo, no es un proceso sencillo.

La justicia especializada tal parece que alarma mucho, es decir, como si el Tribunal Fiscal, ahora de Justicia Fiscal y Administrativa, no haya existido desde la década de los treinta del siglo pasado y creo que el Tribunal ha funcionado de maravilla, es decir, es una de las instituciones de mayor prestigio.

En Francia la cuna de la separación de los poderes hay instituciones de justicia especializada, entonces yo siempre he afirmado, que si algo está funcionando para qué lo vamos a modificar, si está funcionando hagamos que funcione mejor, pero no hagamos que se modifique por modificar.

Esta corriente que pretende que pasen los tribunales al Poder Judicial Federal, pues solamente la podría imaginar que fuera como el Tribunal Federal Electoral, que no creo que haya sido una gran experiencia, pero que al final de cuentas tendría que trasponer el Órgano Jurisdiccional nuestro en su integridad hacia la justicia federal, porque yo no me imagino viendo a los Jueces de Distrito y a los Tribunales Colegiados tomados por los campesinos, como nos pasa a nosotros, es decir, es muy frecuente que lleguen todavía por ese rebote histórico las caravanas de campesinos y se posesionen del Tribunal y quieran forzar la emisión de una resolución.

Tenemos, en este caso, áreas específicas de audiencia campesina que tratan precisamente de resolver los problemas, de bajar los ánimos, de negociar con los campesinos porque al final de cuentas lo que tenemos que buscar es una solución estrictamente apegada a la Ley y no podemos estar sujetos a presiones.

El debate está ahí, nosotros creemos que debe ser al revés. La Justicia Agraria en lugar de desaparecer tendrá que modificarse y fortalecerse, por qué, ya el tema no es el reparto, es decir, efectivamente tenemos asuntos del reparto, pero ya son, en menos del 1% del universo que teníamos originalmente.

5.- El futuro de la Justicia Agraria.

¿Hacia dónde tendrá que ir la Justicia Agraria? Hacia los temas del debate internacional, el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente, que son temas que van encadenados, y ahora que se abre la expectativa de la globalización comercial del campo del TLC tendremos también que buscar la forma de que la Justicia Agraria vaya acorde con la evolución.

En el TLC está previsto que los paneles van a resolver la controversia en caso de interpretación, sí, pero se da la controversia entre los Estados. Pero qué le va a pasar a un campesino cuando alguna autoridad de lo agrario, que no es la Reforma Agraria, sino cualquiera que emita resolución sobre un tema que afecte al campo emita una resolución basada en una controversia llevada en un panel y que esa le perjudique a un núcleo campesino ante quién lo van a litigar, cómo le van hacer, bueno, pues nosotros somos un tribunal que tenemos una dual jurisdicción, somos también tribunal de anulación.

Tenemos una acción que es de nulidad de actos de autoridad agraria, y consecuentemente los campesinos van a querer ir al Tribunal en donde sienten que las cosas son más sencillas, más rápidas y más, precisamente, apegadas a su propia educación, a su historia que serán los Tribunales Agrarios.

Hemos ya desplegado jurisdicción en materia de preservación del medio ambiente, en 97 comenzamos a fallar asuntos de los del rezago agrario ya con la consulta previa para sus autoridades reguladoras del medio ambiente. Durante años y años se entregó la tierra indiscriminadamente al campesino, nadie le dijo qué restricciones, nadie le dijo qué no podía hacer y nos encontramos al cabo de una buena porción de años. Durante mucho tiempo deterioramos nuestro entorno ecológico en el campo mexicano.

¿Por qué? Porque tálamos bosques, quitamos cultivos que eran cultivos de más largo rendimiento, pero más rentables al final de cuentas y sembramos milpa.

Si vemos todos los entornos de la ciudad de México vamos a encontrar cerros "pelones". ¿Por qué? Porque se deslavó el suelo, el maíz no tiene raíz, es decir, es una raíz muy superficial que con pendientes arriba de 40 grados está prácticamente condenado ese suelo, a morir. Acabamos con la selva tropical de la Península de Yucatán.

Hemos ya desplegado jurisdicción en materia de preservación del medio ambiente, en 97 comenzamos a fallar asuntos de los del rezago agrario ya con la consulta previa para sus autoridades reguladoras del medio ambiente.

En Quinta Roo se aprecia muy bonito cuando sobre volamos en avión, se ve como si hubiera todavía árboles, ya no son árboles, son matorrales, acabamos con la selva tropical que tarda 100 años en regenerarse.

Así hemos atentando contra la riqueza nacional.

En las últimas resoluciones nuestras, cuando hay zonas de reserva ecológica, obviamente no procede repartir nada, pero hay zonas de reserva de impacto ecológico, cinturones que tienen una preservación de la zona a preservar. Y ahí hay restricciones.

Se dicta la sentencia con una disposición, una salvaguarda, donde se le dice "núcleo campesino, aquí puedes sembrar esto, y los demás cultivos están prohibidos". Y le corremos traslado a la Procuraduría del Medio Ambiente para que, como ordenador en este ramo, se encargue de vigilar que efectivamente así se cumpla.

Esto es tardío, sin embargo, de alguna forma tenemos que empezar a hacerlo.

También, hemos intentado -y hemos tenido éxito- no nos han combatido competencia, en la cuestión de la condena al resarcimiento de daños y perjuicios por daño ecológico, que es el caso, por ejemplo, de las derramas de Petróleos Mexicanos, hemos condenado a la paraestatal en varias ocasiones, porque al hacer una exploración de pozo o algún trabajo, derraman sobre parcelas de campesinos y destruyen los cultivos.

Consecuentemente ya hemos hecho alguna condena y esto ha procedido. Pero, la temática agraria es más inquietante todavía, la experiencia que nos ha acontecido en los últimos años: Todos los cascos urbanos de la vieja Colonia, fueron cascos muy reducidos, se daban 500 varas, a partir de la parte central de las poblaciones para el crecimiento del casco urbano y luego había pequeñas propiedades o propiedades en las partes de afuera, básicamente había ejidos y comunidades.

Entonces, la mancha urbana fue impactando sobre esas zonas, en el Estado de México, en la Ciudad de México, en Guadalajara, en Monterrey, en todas las grandes ciudades nuestras, tienen un crecimiento, que fue un crecimiento irregular. ¿Y qué pasó? Que la expansión fue presionando sobre los ejidos que eran inalienables, sin embargo, se hicieron las ventas, en algunas ocasiones con informaciones *ad- perpetuam*,

lograron una apariencia de que la propiedad era propiedad privada, a la distancia estos procedimientos resultaron mal y generaron problemática en los tribunales agrarios.

Y ahora resulta ser que vienen quienes ya habían recibido y cobrado, incluso por expropiaciones; rearman su núcleo campesino, que ya estaba totalmente diluido, pero que no estaba cancelado en el Registro Agrario Nacional, ahí permanecían, lo rehacen, asesorados por abogados muy hábiles y, consecuentemente, vuelven a plantear los juicios de restitución.

Como ejemplo tenemos el asunto que se dio en Cuernavaca, en la vieja zona militar, que debe tener 70 años, aproximadamente de existir en la mancha urbana además de un hotel que se llama "Villa Bejar". Una comunidad pelea la restitución de los terrenos, probaron que tenían derecho y entonces, por ser el primer asunto de este tipo que conocía el Tribunal, condenamos al Ejército Mexicano al pago de 33 millones de pesos para restituirle a la comunidad que ya no estaba en actividad y lo mismo pasó con el Hotel "Villa Bejar".

Tenemos problema con universidades, porque casi todos los campos universitarios crecen afuera de las ciudades, pero crecen sobre terrenos que originalmente eran ejidales y comunales. Esa temática nacional está ocupando a los tribunales agrarios.

Casi un 40% de las zonas urbanas tiene problemática de juicios restitutorios, precisamente, por ese tipo de mecanismos que ahora están intentando. Por fortuna hemos podido contar con la comprensión del Poder Judicial Federal, porque en varios Amparos han fallado en el sentido de que el reparto agrario tenía un propósito, que la tierra produjera, no que la tierra se urbanizara y que ya estando urbanizada ya no tiene vocación para reparto, consecuentemente, no tiene vocación para ser restituida. Y han dejado los derechos a salvo para que lo reclamen ante quien deban reclamar, que tendrá que ser la CORETT u órganos estatales.

Las expropiaciones que se hicieron para aeropuertos, todas ellas fueron sobradas, claro, porque había que prever que el aeropuerto que nacía, iba a nacer con una pista, pero había que prever que podía crecer a dos o a tres, entonces, se expropiaban extensiones mayores.

Ya pasaron los 5 años y no se construyó más que una pista, porque no hubo dinero, porque los planes fallaron, porque no tuvieron éxito esos aeropuertos, ahora los quieren recuperar los núcleos campesinos. Y en muchos casos ya hay bodegas alrededor, hay un desarrollo, que esto es lo que está generando la nueva competencia en la materia agraria.

El gran tema nacional fue la explosión demográfica porque hay que considerar que en 1950 éramos 32, 33, millones de habitantes y que ahora somos más de 100 y que el país no se paraliza y sigue creciendo

No se va a acabar la temática del campo. Pasamos de un total de asuntos que originalmente teníamos, de 14 mil, que era el universo de asuntos anuales, a un total de más 40 mil asuntos que ventilamos el año pasado. Y de esos 40 mil asuntos salen otras tantas resoluciones porque si no comenzamos a crear un rezago agrario. No tenemos rezago, lo que ingresa se resuelve. Es decir,

algunos se dilatan más, unos muy aprisa, otros tienen más complejidad, pero, sin embargo, va caminando esa temática en el campo de lo agrario.

Otra cuestión que me parecería interesante abordar, es que tenemos que pensar muy claramente en cuál va a ser el tránsito mundial en este proceso globalizador. ¿Qué le va a pasar al campo mexicano? Porque al final de cuentas, aunque los asuntos no sean de estricta justicia, digamos legal, en el sentido estricto, sí son de justicia inmanente. ¿Cómo vamos a poder apoyar al campo mexicano a través del procedimiento del carácter agrario, de los tribunales agrarios y de todos los entes que tienen que ver con lo agrario? Para que finalmente el campo mexicano salga de esa postulación en la que lo hemos mantenido todos, no es culpa de unos y de otros sino que no hemos tenido el talento para hacerlo.

Considero que nos ganó la explosión demográfica, el gran tema nacional fue la explosión demográfica porque hay que considerar que en 1950 éramos 32, 33, millones de habitantes y que ahora somos más de 100 y que el país no se paraliza y sigue creciendo, que no todo lo anterior fue malo, no todo fue bueno, pero hubo instituciones de la República que funcionaron y que provocaron un verdadero cambio social, hay expecta-

tivas, hay posibilidades, porcentualmente bajó la pobreza en el campo mexicano porque obviamente que la población agrícola descendió.

Anteriormente el 70% en el proceso post-revolucionario vivía en el campo y ahora ha descendido al 25% de la población.

Es compromiso global el tratar de resolver esos problemas.

Los Tribunales Agrarios han cumplido con la misión para la cual nacieron. Hay algunos actos violentos, pero ya no son brotes que se generen por una defectuosa aplicación de la justicia agraria, al contrario, creo que los tribunales vinieron a darle una expectativa de paz y tranquilidad y que en lugar de dirimir los conflictos a machetazos o a palos en el campo los hacen en base a los resultados de los hechos, pues, lo pueden dirimir en un tribunal en donde se cuida mucho la equidistancia porque conjuntamente con nosotros nació la Procuraduría Agraria, que tiene como función fundamental la defensoría de oficio.

En las mesas de debate que se han celebrado en el transcurso de los años; surgen algunas ideas, dentro de las cuales se han propuesto algunas situaciones no muy afortunadas, en específico dos que me parecen dignas de comentario:

1.- Que haya una defensoría de oficio agrario. Como si no existiera la Procuraduría Agraria y tuviera esta función. Es la defensoría de justicia para los campesinos.

Porque no podemos iniciar ningún juicio si una parte no está debidamente asesorada, se suspende el juicio hasta que no haya asesoría. Y esto obviamente es con el propósito el equilibrio de las partes, la equidistancia.

2.- Que haya un Consejo de Judicatura Agraria, que no imagino cómo pueda llegar a estar compuesto, obviamente somos un tribunal de justicia, no somos un tribunal de arreglo y consecuentemente, me imagino que quieren los núcleos de organizaciones campesinas participar en la vigilancia como si no existiera el Juicio de Amparo, que nos corrige y nos sanciona, y que nos evidencia cuando no dictamos una sentencia conforme a derecho y como si no estuviera para lo administrativo la Contaduría Mayor de Hacienda, que nos audita año con año. Es decir, evidentemente que los órganos de control existen.

El tema que es muy debatible, sí se requiere una revisión prudente, tanto de la ley como de la estructura, como del procedimiento, es decir, varios puntos que son ya muy importantes.

En cuanto al nombramiento de magistrados, por alguna razón de la interpretación quedó una determinación no clara, de cómo iba a ser el procedimiento de la ratificación. Y entonces se dice que la ratificación equivale a un nuevo nombramiento.

¿Para qué inventamos evocar lo de ratificación? Siendo que ratificar y nombrar son dos cosas totalmente distintas.

La ratificación es precisamente darle continuismo a la función cuando la persona sujeta a ese procedimiento lo amerita o no, si el que nombra es el Senado, pues, quien nos tiene que ratificar, evidentemente que es el Senado.

El Senado propuso una aclaración que reforma a la Constitución, para dejar esto bien sentado, es decir, la propuesta en el caso de vacancia sí es del titular del Ejecutivo, pero en el caso del nombramiento, ya el nombramiento lo ejecuta el Senado y obviamente que la ratificación, a mi modesta forma de ver, tiene que ser por el Senado. Propuesta que no ha sido aun aprobada.

Creo que los tribunales han ido alcanzando su nivel de especialización que realmente se pretendía, ya no hay un solo Magistrado, en Unitario, que no haya hecho todo el tránsito, el recorrido, de la justicia agraria, desde entrar muchos por actuarios, seguir siendo después jefes de unidades jurídicas, pasar después a Secretarios de Estudio y Cuenta, llegar a Secretarios de Acuerdos y finalmente a Magistrados.

Al principio no se podía, es decir, la primera mata fue de ex-funcionarios y eso nos hizo ver también con sospecha, porque pensábamos que éramos un tribunal de política y no un tribunal de justicia.

Pero al final, ya todos mis compañeros al pleno, están ratificados, a final de cuentas esto produce una estabilidad en la justicia agraria.

Espero que estos comentarios ilustren lo que ha pasado en estos diecinueve años, a grandes pasos, tenemos un universo de trabajo muy interesante, se resolvieron conflictivas muy humanas, es un tribunal eminentemente de justicia social y yo creo que ahí debe permanecer.

Principio de equidad. Artículo 189 de la Ley Agraria.

*Lic. Rubén Gallegos Vizcarro**

EN ESTE PRECEPTO, se establece que "Las sentencias de los tribunales agrarios se dictaran 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".

El principio de equidad, está presente en este numeral cuando se deja al libre arbitrio del juzgador, el estudio de los hechos y las pruebas contenidas en la demanda y la contestación o reconvencción en su caso.

Lo único que se exige en el dictado de esa resolución, es la motivación y fundamentación, alejada de reglas y formalidades, que si bien aún se encuentran establecidas en la legislación civil federal o mercantil, estas no deben supletoriamente tomarse en cuenta *per se*, a menos que siendo de aplicación estricta en el derecho privado, sean compatibles y congruentes con las disposiciones que rigen el derecho agrario en México.

Esta consideración, la encontramos en el artículo 167 de la Ley Agraria que dice "el código federal de procedimientos civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esta ley, en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de este título y que

* MAGISTRADO DEL TRIBUNAL Unitario Agrario del Distrito 31, "Xalapa, Ver.".

no se opongan directa o indirectamente". La supletoriedad, exige también que se tome en cuenta la materia de que se trate, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Agraria; esto es, que se trate de controversias sucesorias, posesorias, rescisión o nulidad de contratos o de algunos otros actos jurídicos que tengan que resolverse con las normas sustantivas existentes, empero, interpretadas y aplicadas conforme al régimen social agrario.

El proceso agrario se evidencia el sistema mixto de que se puede valer el juzgador para verificar la valoración de las pruebas, que es aquel que hace una mezcla de el principio de la prueba legal y la prueba libre.

tivas existentes, empero, interpretadas y aplicadas conforme al régimen social agrario.

El artículo 189 comentado, difiere de lo que previenen los artículos 348 y 349 del código federal de procedimientos civiles, los que en su contenido, nada refieren de que sus sentencias se dicten a verdad sabida y en conciencia, absteniéndose de reglas establecidas, por el contrario, disponen de manera estricta lo siguiente:

trario, disponen de manera estricta lo siguiente:

Artículo 348.- Al pronunciarse la sentencia, se estudiarán previamente las excepciones que no destruyan la acción, y, si alguna de estas se declara procedente, se abstendrán los tribunales de entrar al fondo del negocio, dejando a salvo los derechos del actor. Si dichas excepciones no se declaran procedentes, se decidirá sobre el fondo del negocio, condenando o absolviendo, en todo o en parte, según el resultado de la valuación de las pruebas que haga el tribunal.

Artículo 349.- "La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio.

Basta con que una excepción sea de mero derecho o resulte probada de las constancias de autos, para que se tome en cuenta al decidir".

En el proceso agrario se evidencia el sistema mixto de que se puede valer el juzgador para verificar la valoración de las pruebas, que es aquel que hace una mezcla de el principio de la prueba legal y el de la prueba libre, pues con ello se pretende otorgar una justicia acorde a una verdad real y no formal, ya que de no ser así, se quebrantaría el principio de equidad consagrado en el artículo 189 comentado.

Abonan nuestro argumento las ejecutorias federales siguientes:

SENTENCIAS EN MATERIA AGRARIA. DEBEN RESOLVERSE A VERDAD SABIDA LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, BASÁNDOSE EN LA EQUIDAD Y LA BUENA FE. De conformidad con el artículo 189 de la Ley Agraria en vigor, las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabida, entendiéndose por ella la que conduce a resolver las controversias acorde con las constancias de los autos sin sujetarse necesariamente a las formalidades y reglas sobre estimación de las pruebas; inspirándose en la equidad y en la buena fe, cumpliendo con la exigencia de fundamentación y motivación que previene el artículo 16 constitucional.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO TERCER CIRCUITO.

Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, V, Febrero de 1997, Página: 667, Tesis: XXIII. J/7, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Registro No. 199416.

Amparo directo 175/93. Reyes Carlín Rangel. 13 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Arroyo Moreno. Secretario: José de Jesús Ortega de la Peña.

Amparo directo 296/95. Santos Durón Ledezma. 4 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Arroyo Moreno. Secretario: José de Jesús Ortega de la Peña.

Amparo directo 653/96. Manuel Gallegos Robles. 14 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Arroyo Moreno. Secretario: José de Jesús Ortega de la Peña.

Amparo directo 1000/96. Lucía de la Torre Castillo de Quintero y otros. 23 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Pérez Herrera. Secretario: Eduardo Antonio Loredó Moreleón.

Amparo directo 1365/96. María del Refugio González Hernández y otras. 15 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Alberto Durán Martínez. Secretario: Francisco Javier Sarabia Ascencio.

SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posi-

bilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente; c) esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Localización: Novena Época, Tomo XXXI, Marzo del 2010, Tesis Aisladas Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Registro No. 164889, Pagina: 1054.

2a. XVIII/2010.

Contradicción de tesis 389/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Segundo en la misma materia del Séptimo Circuito. 20 de enero de 2010. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

Don Eduardo J. Couture¹, nos enseña "que la equidad actúa como una especie de válvula reguladora del derecho estricto. Su aplicación ha evolucionado, pero en términos generales se podrán definir diciendo que en ciertos casos en que la regla de derecho estricto resulta notoriamente injusta, puede acudir a su atenuación por la equidad".

Y sigue diciendo que "un jurista de mentalidad continental, hace del derecho un sistema de dos grados, uno de los cuales está dado para la justicia formal y técnica y otro para los requerimientos del corazón y de las intuiciones. Dentro de este doble ordenamiento, el juez actúa en dos

¹ Estudios, Ensayos y lecciones de derecho procesal civil, Vol. 2, Pág. 53, Ed. Jurídica Universitaria.

estilos: en sentido jurídico propiamente dicho, o como magistrado de conciencia".

Hugo Rocco², expresa, que "el juez al realizar ese trabajo (jurisdiccional) de lógica jurídica, no crea el derecho, sino que, dentro de los límites señalados por las normas jurídicas, extrae de la norma general de conducta contenida en la norma jurídica una disposición especial y concreta, que regula el caso específico. Sin embargo, el ordenamiento jurídico algunas veces consiente que el Juez, en vez de atenerse únicamente a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, aplique, principios de equidad".

Dice también, que "el concepto de equidad, puede definirse como la justicia particular del caso concreto. Aquí el Juez, en vez de aplicar las normas jurídicas, emplea principios que están inmanentes en el espíritu de cada individuo y que a menudo son diferentes y contrarios a las mismas normas jurídicas. En tales casos, el Juez resuelve las cuestiones sometidas a él, no ya con base en reglas fijas y constantes (como las normas jurídicas que no admiten el ejercicio de poderes discrecionales por parte del Juez, a menos que la ley se los confiera) sino que considera las circunstancias específicas del caso concreto, las particulares situaciones de hecho, las situaciones psicológicas y hasta la conveniencia o no de los actos. En todos esos casos se suele hablar de Jurisdicción de equidad, con respeto a la jurisdicción de derecho, como de dos formas distintas, separadas y hasta contrapuesta una a otra".

Igualmente señala, que en algunos casos, aún cuando las normas jurídicas sean de aplicación estricta, rígida e inflexible, como excepción, es lícito y posible al juzgador, tomar en cuenta las particulares circunstancias de hechos a fin de responder mejor a las exigencias de una justicia real, aplicando las normas de equidad.

Cuando las normas jurídicas sean de aplicación estricta, rígida e inflexible, como excepción, es lícito y posible al juzgador, tomar en cuenta las particulares circunstancias de hechos a fin de responder mejor a las exigencias.

² Derecho Procesal Civil, Vol. 1, Pág. 56-57, Ed. Jurídica Universitaria.

EJECUTORIAS FEDERALES

En los Tribunales Agrarios, hemos advertido que algunas sentencias dictadas en términos del artículo 189 de la Ley Agraria, han sido desestimadas por amparos concedidos, argumentándose en las ejecutorias, la falta de formalidad civil, de aplicación supletoria en esa materia, no obstante que los hechos de la demanda y la contestación, así como las pruebas aportadas por ambas partes y sus respectivos alegatos, fueron objeto de estudio y valoración en cuanto al fondo de la cuestión planteada; por ejemplo, en una acción rescisoria de contrato de arrendamiento por falta de pago de rentas, promovida en base a lo dispuesto por el artículo 248, fracción IV del código civil federal, se ofreció como prueba fundamental el contrato de arrendamiento; el arrendatario demandado, al absolver posiciones, confesó haber celebrado ese contrato y adeudar las rentas reclamadas, empero, manifestando que ese contrato era ficticio, circunstancia que no se probó en los autos.

Es el caso, que el tribunal colegiado resolvió que no procedía la demanda, habida cuenta de que el arrendatario no se constituyó en mora, al no haberse cobrado las rentas en su domicilio, que si bien es una regla de estricto derecho en materia civil, no consideramos aplicable en las controversias agrarias.

Lo estimamos de esta forma, porque se trata de relaciones jurídicas regidas por el derecho social agrario, cuyos destinatarios son campesinos, de escasa cultura y que por ello, no se les puede dar un trato igual respecto a los que tienen relaciones de derecho privado.

En su obra Marcel Planiol y Georges Ripert³, dicen que "la renta en el arrendamiento de bienes rústicos, que primeramente era pagadera en el domicilio del arrendatario, ha llegado a serlo en el domicilio del arrendador como consecuencia de un convenio tácito."

En otro caso distinto, la titular de un derecho agrario, le reclama a su cuñado la restitución de su parcela que según lo relata le había dado en préstamo para su explotación, y según lo afirma en los hechos de su demanda agraria, no se la quiere devolver.

³ Tratado Elemental de derecho civil, Pág. 305, Vol. V.

La actora demostró con su certificado parcelario debidamente inscrito en el Registro Agrario Nacional, ser la titular del derecho en su calidad de ejidataria y el asunto se fue en rebeldía por la incomparecencia de la parte demandada, no obstante haber sido llamado a juicio en términos de ley.

La sentencia dictada por nosotros, en base al artículo 189 de la Ley Agraria, se dictó tomando en cuenta los hechos de la demanda, y las pruebas aportadas por la parte actora, habiéndose resuelto que la acción era procedente y por tanto se condenaba a su contraparte, a restituir la parcela objeto de la controversia.

La parte demandada interpuso amparo en contra de esa resolución, habiéndose resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, favorable al quejoso y declarando sin efecto la sentencia, argumentando que la actora no había intentado la vía adecuada, toda vez, que si fue un préstamo que le hizo de la parcela, se trataba en su caso, de una acción personal y no una acción restitutoria.

En el cumplimiento de la ejecutoria, le hicimos saber al Tribunal Colegiado, que no estábamos de acuerdo, porque en principio, no existen acciones nominadas en la Ley Agraria como si las hay en la Legislación civil; la litis se fijó en el artículo 18 fracciones V y VI de la Ley Agraria, porque se trataba de una controversia posesoria relacionada con una parcela ejidal; y se le hizo saber también, que corresponde al juzgador agrario, decir el derecho e interpretarlo a verdad sabida y en conciencia, siendo además, que en el caso, aún cuando la acción fuere propuesta de manera equivocada, correspondía al juzgador su valoración de acuerdo con los hechos del escrito de demanda y las pruebas aportadas por la promovente.

Por otra parte, el Tribunal Colegiado pudo tomar en cuenta la ejecutoria siguiente:

POSESIÓN Y GOCE. CUANDO EL ACTOR JUSTIFICA SER TITULAR DE LA PARCELA, DEBE CONDENARSE AL DEMANDADO A RESTITUÍRLA. Cuando la acción de posesión y goce la ejercita quien no está en posesión de la parcela de la que es titular, el tribunal agrario en la sentencia respectiva, además de resolver que el actor tiene mejor derecho a poseer la parcela en conflicto, debe condenar al demandado a entre-

gar la posesión de la misma, pues si únicamente las sentencias dictadas en los juicios de tal naturaleza tuvieran efectos declarativos, se obligaría a la parte que obtuvo resolución favorable, a promover un nuevo juicio para lograr la restitución en la posesión de su parcela, lo cual sería contrario al artículo 17 constitucional; además, sería absurdo que a pesar de

Se les obliga a los actores ejidatarios a presentar nueva demanda de rescisión de contrato de arrendamiento en el primer caso y de una acción personal en el segundo.

existir una sentencia en la que se resolvió que una persona no tiene derecho para poseer un inmueble, lo siguiera detentando en perjuicio del legítimo poseedor, quien en consecuencia no resultaría beneficiado de hecho con tal resolución.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial

de la Federación y su Gaceta, III, Febrero de 1996, Página: 460, Tesis: VI.3o.19 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Registro No. 203270.

Queja 80/95. Leonardo Rivera Isidoro. 11 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: Othón Manuel Ríos Flores.

Como se puede advertir, en ambos ejemplos, se les obliga a los actores ejidatarios a presentar nueva demanda de rescisión de contrato de arrendamiento en el primer caso y de una acción personal en el segundo, por el préstamo que hiciera a su cuñado la parte actora para la explotación de su parcela, con un grave perjuicio a su economía y al ver más lejano el otorgamiento de una justicia que ellos consideraban pronta y expedita.

Francisco Carnelutti⁴, nos dice: "Hay que sacar todas las consecuencias del principio de que el control del juicio, cuando el Juez juzga según equidad, tiene lugar mediante las leyes del derecho natural más bien que mediante las leyes del derecho positivo. Por eso, **la equidad** es, como se ha señalado hace poco, un **método para juzgar**, es decir para interpretar; siendo los últimos términos de la interpretación el **orden** y el **hecho**".

⁴ Derecho Procesal Civil y Penal, Ed. Pedagógica Iberoamericana, Pág. 92.

La legislación agraria ocupa un lugar importante en nuestro derecho positivo, por su propia naturaleza social, es por ello, que si bien tanto en lo sustantivo como en lo procedimental, se aplican supletoriamente normas de derecho privado, esto no puede entenderse de una manera absoluta, porque los destinatarios de la justicia agraria, representan a una clase social más desvalida, económica, social y culturalmente, Giuseppe Quioventa⁵ dice: "si en las relaciones sociales imperan la corrección y la buena fé, y las políticas se asientan, sobre la confianza reciproca entre los ciudadanos y los poderes públicos, y se atiende mas a la substancia de las cosas que a la forma, los litigios podrán proceder más rápidamente y exigir menos garantías formales. Esto hace que surja desarmonía entre una norma y la práctica; porque formas creadas para un determinado momento no se adaptan a otro".

El propio autor reconoce que es difícil para el juzgador descender a los casos particulares, empero éste, tiene que investigar cuales son los principios que rigen e inspiran la ley, en este caso la agraria y de ellos habrá de extraer la resolución que deberá dictar, depende entonces de su intuición y su conciencia.

El diccionario de la UNAM⁶, nos expresa que "El antecedente de equidad se encuentra en Aristóteles, quien habla de la epiqueya como la prudente adaptación de la ley general, a fin de aplicarla al caso concreto. La equidad era para Aristóteles, en sí, una forma de justicia. Nos expresa también, que en la Edad Media, los escolásticos consideraron la equidad, como un correctivo del derecho, correctivo indispensable para que el derecho no perdiese su fin auténtico".

El propio autor reconoce que es difícil para el juzgador descender a los casos particulares, empero éste, tiene que investigar cuales son los principios que rigen e inspiran la ley.

⁵ Curso de Derecho Procesal Civil, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Pág. 54.

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. D.H, Pág. 622, Ed. Cárdenas.

"En época moderna Lumia ha definido la equidad como el juicio atemperado y conveniente que la ley confía al Juez. La equidad constituye el máximo de discrecionalidad que la ley concede al Juez en algunos casos, cuando la singularidad de ciertas relaciones se presta mal a una disciplina uniforme".

Don Joaquín Escriche⁷, dice que "Esta palabra tiene dos acepciones en jurisprudencia; pues *ora* significa la modernización del rigor de las leyes, atendiendo mas a la intención del legislador que a la letra de ellas, *ora* se toma por aquel punto de rectitud del Juez que a falta de ley escrita o consuetudinaria consulta en sus decisiones las máximas del buen sentido y de la razón, o sea la ley natural".

El propio jurisconsulto, agrega que "La ley no es nada sin la equidad dice un autor, y la equidad lo es todo sin la ley".

Nos dice también en qué está concebida la ley, y aquellas vanas sutilezas que son evidentemente contrarias a la justicia y a la intención del legislador; porque obrando de otro modo con demasiado apego a la letra, se expondría a ser injusto y a cometer algún absurdo, verificándose el axioma de que a veces la letra mata y el espíritu vivifica."

En base a todo lo que aquí se ha expuesto, quizás sería muy importante revisar nuestra legislación constitucional, para instituir de manera clara y objetiva, el concepto de equidad en el dictado de las resoluciones para que este postulado de derecho natural, sirva de guía a los administradores de justicia del país, que hasta hoy, le hemos dado más importancia a las formas procesales contenidas en la legislación local y federal, subordinando a éstas, el fondo de los asuntos controvertidos que están debidamente probados y fundamentados, todo ello bajo el viejo y arcaico concepto foral, de que la forma es fondo.

Los defensores a ultranza de la constitución, pueden decir, que la reforma que se propone, no es necesaria porque implícitamente ya se contiene el concepto de equidad en el Artículo 14 in fine de esta carta fundamental que establece: "En los juicios del orden civil, la sentencia

⁷ Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, Pág. 622, Ed. Cárdenas.

definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho". Sin embargo, a mi juicio, en ese precepto debe establecerse de manera inequívoca el principio de equidad en el dictado de las resoluciones, con esto, se produciría un cambio substancial en la impartición de justicia con una exigencia de contenido mas social, más humano, tendiente a alcanzar una justicia más auténtica.

"La constitución colombiana de 1991⁸ consagró la equidad como criterio auxiliar de interpretación de la ley, o mejor, del derecho, acto constituyente con el que elevó a la categoría de canon constitucional la facultad del juez de aplicar la ley para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

Y en relación al artículo 189 de la Ley Agraria comentado, es claro que el legislador les concede a los magistrados agrarios el poder utilizar el juicio de equidad con la fórmula de resolver en conciencia y verdad sabida las cuestiones agrarias. De este modo, se concede esta autorización, siempre que se motiven y funden sus resoluciones, con ello se pueden dictar soluciones jurídicas por fuera del imperio y de los límites estrictos, materiales y formales de la legislación civil federal.

⁸ Revista de derecho, Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), Pág. 62, Blasco Ibáñez Jimeno, Profesor de la Cátedra de Introducción al Derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para cumplir con el principio de equidad que debe tener en cuenta todo impartidor de justicia, se propone por mi parte, una reforma del artículo 14 constitucional, que establezca de una manera clara y objetiva su concepción social y humana en el dictado de las resoluciones.

SEGUNDA. Se recomienda adicionar con un apartado el artículo 189 de la Ley Agraria, expresándose alguna guía y orientación sobre el principio de equidad que habrá de considerar el magistrado agrario, en el dictado de sus sentencias.

TERCERA. El principio de equidad debe quedar debidamente contenido en nuestro derecho patrio para garantizar una mejor impartición de justicia de acuerdo a los valores propios de nuestra sociedad.

"Integralidad del Ordenamiento Agrario, sus Retos para un Adecuado Proyecto de Inversión Inmobiliario Turístico en el Siglo XXI"

*Lic. Sergio Bonfiglio Macbeath**

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA ESTUDIADO. 2.1. Lo dispuesto en el texto legal. 3. MODALIDADES DE LA PROPIEDAD EJIDAL. 4. PROPUESTA PARA RESOLVER. 5. LO RESUELTO POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS. 6. PROYECTO DE PROPUESTA DE REFORMA. 7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN.

El problema de la titularidad y posesión de las tierras ejidales se ha convertido en un problema grave en cuestiones de inversiones en el país:

Como lo he mencionado varias veces, el territorio nacional cuenta con una diversidad geográfica que permite en algunos lugares obtener resultados importantes en la explotación agrícola y ganadera, pero existen otros que resultan inadecuados para este tipo de explotación, razón por la cual la Constitución y la Ley Agraria estableció tipo de calidad de tierra inclusive para efectos de la pequeña propiedad, encontrándose plasmado en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Meixcanos y 115 y 117 de la Ley Agraria dentro de las cuales determina hectáreas de riego,

* CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD Iberoamericana en la Materia de Derecho Agrario y Miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.

temporal, agostadero de buena calidad, monte o agostadero en terrenos áridos, entre otras. Hay que destacar que la identificación que realiza la Ley Agraria en cuanto es la calidad de tierra no refleja toda la biodiversidad mexicana, pero lo cierto es que trato de establecer parámetros para la dotación de las mismas, y para establecer, como ya se dijo, los límites de la pequeña propiedad.¹

Existen en nuestro país tierras no aptas para cultivo y ganado, y que son aptas para la inversión en el ramo inmobiliario y turístico.

Existe otro punto que es importante mencionar y que no podemos pasar por alto como lo es los criterios de ordenamiento ambiental², que son claros al contemplar que las selvas y bosques forzosamente se tendrán que mantener en el régimen de uso común, cuya finalidad, es la protección del medio ambiente en este tipo de tierras aunque no podemos dejar

de observar la falta de un enfoque ambiental en la Ley Agraria.

Aunque existe una diversidad de tipo de tierras en nuestro país, lo cierto es que, un porcentaje importante no son aptas para cultivo y ganado, mas sin embargo se consideran que existen otras tierras que en su momento fueron dotadas a ejidos y comunidades que se encuentran estratégicamente ubicadas en términos geográficos y que son aptas para la inversión en el ramo inmobiliario y turístico, que desde luego se encuentran cerca de reservas territoriales en zonas urbanas, en zonas de playas o litorales y aquellas en las que se puede dar una explotación de recursos naturales.

En adición a lo anterior no podemos dejar de contemplar las áreas estratégicas como lo son la minera y la agrícola en algunos rubros que en cierta medida se encuentra en explotación.

En el caso de México, es conocido por sus riquezas naturales que lo ha proyectado a nivel mundial en el ramo turístico hotelero e inmobiliario, pero en virtud de la alta demanda, los destinos turísticos ya se encuentran

¹ *Diagnósticos y Propuestas Sobre los Sistemas de Impartición de Justicia en México*, 161-163.

² *Artículo 59 Ley Agraria.*- "será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales".

en un porcentaje importante urbanizados, por lo que actualmente esta industria, mayoritariamente extranjera busca nuevos sitios y lugares estratégicos y atractivos para este tipo de clientela; encontrándose en el camino con tierras ejidales que al día de hoy contemplan la posibilidad de ser objeto de ser compradas y desincorporadas del régimen ejidal, el problema es que existe una confusión preocupante por los asesores de estos inversionistas al momento de interpretar la Ley Agraria, ya que abusan de la supletoriedad del derecho civil, creando así una confusión importante, ya que ocasiona una serie de eventos y problemas que desincentivan la inversión en tierras ejidales, cuando la formula está en una adecuada asesoría en la materia y que se

Muchas tierras no son aptas para el cultivo o ganado, en cambio si para este tipo de inversiones, cuidando el aspecto ecológico y ambiental.

cumplan con los requisitos que contempla la Ley Agraria vigente. Aun así hay que destacar que muchas de estas tierras no son aptas para el cultivo o el ganado, en cambio si para este tipo de inversiones en donde inclusive se puede realizar, cuidando el aspecto ecológico y ambiental. En relación con lo anterior tenemos algunos puntos que la Ley Agraria contempla para la posibilidad de inversión tanto nacional como extranjera y lo establece en los artículos relativos a las tierras de uso común en donde habla de la aportación de las mismas a una sociedad ya sea con inversión Nacional o Extranjera³ estableciendo además las limitaciones que la propia Ley establece en el artículo 130 de la misma Ley y que no es otra cosa que lo que se establece en nuestra constitución respecto de la inversión de extranjeros y que comentaremos más adelante en el capítulo respectivo.

³ **Artículo 75.-** *En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:*

I. La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley;

2. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA ESTUDIADO.

Desde las reformas de 1992, en que quedó establecida la posibilidad de que la tierra ejidal sea desincorporada del régimen ejidal y pase a formar parte del derecho común; este procedimiento aparentemente pretendió hacer más sencilla esta desincorporación sobre todo en las tierras parceladas dentro del ejido que en las tierras de uso común y Tierras de Asentamiento Humano.

En relación a lo anterior, no podemos dejar de mencionar que hay una tendencia a fallar en la desincorporación de tierras de ejido, debido a las malas decisiones en las asambleas y la falta de observancia en los requi-

II. El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes.

III. En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.

IV. El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

V. Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si el ejido o los ejidatarios no designaren comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo.

Las sociedades que conforme a este artículo se constituyan deberán ajustarse a las disposiciones previstas en el Título Sexto de la presente ley.

sitos que contempla la ley, muchas veces poco claros y ambiguos, razón por la cual, a continuación analizaremos algunos artículos de suma importancia para efecto de que se lleguen a dar las inversiones en tierras ejidales sin tantos errores y en los ramos antes ya expuestos:

Antes que nada hay que analizar (cómo se ha mencionado en otros artículos publicados) que las tierras ejidales cuentan con la siguiente división por su destino:

1. Tierras para el asentamiento humano.
2. Tierras de uso común.
3. Tierras Parceladas.

Lo anterior se encuentra contemplado en el artículo 44 de la Ley Agraria.⁴

Esta división tiene por objeto una mejor organización dentro del régimen ejidal; pero además de este objeto la Ley vigente estableció la posibilidad de invertir en cualquier parte del ejido respetando, desde luego las modalidades que cada una representa, pero es necesario contemplar que tipo de modalidades representa cada división.

2.1. Lo dispuesto en el texto legal.

Para ver la factibilidad de cualquier tipo de inversión en tierras ejidales, primeramente hay que analizar cuál es el régimen legal que prevalece sobre estas tierras.

En primer lugar hay que analizar que antes de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional, y de la creación de la Nueva Ley Agraria, era difícil realizar algún tipo de inversión en estas tierras toda vez que el artículo 52 de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria⁵ establecía

⁴ *"Artículo 44.- Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:*

I. Tierras para el asentamiento humano;

II. Tierras de uso común; y

III. Tierras parceladas."

⁵ *"Artículo 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna,*

que los derechos sobre bienes agrarios en ningún caso podían enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse ya que era considerado una práctica ilegal.

Con los preceptos que manejaba la legislación anterior podemos destacar que el inversionista al tener un régimen de propiedad con esas modalidades, ocasionaba una marcada inseguridad jurídica en este ramo, ya que las garantías que el ejido podía otorgar a una inversión de cualquier naturaleza eran nulas prácticamente hablando.

Y además la inseguridad jurídica para invertir en tierras ejidales se veía reflejada en el sistema jurídico que prevalecía, ya que los actos que tuvieran como consecuencia transferir o vender derechos agrarios a terceros eran consideradas por la ley anterior como prácticas ilegales, originando con ello un caos jurídico y por lo tanto una inversión nula.

Si analizamos la modalidad de la tierra ejidal, era conocido a esto que las mismas no eran objeto de gravamen alguno, por lo tanto un inversionista nacional o extranjero tenía que arriesgar toda su inversión y los ejidatarios no arriesgaban nada, razón por la cual era sistemáticamente imposible hablar de un riesgo compartido entre los ejidatarios y el inversionista.

Artículo 27 Constitucional.

En razón de la problemática que prevalecía en campo y destacando el rubro de falta de inversión en otras cosas por la inseguridad jurídica que existía, orilló al congreso a reformar los preceptos establecidos en el artículo 27 Constitucional respecto de las modalidades de la propiedad rústica, razón por la cual el 6 de enero de 1992, se estableció lo siguiente.

"IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que es necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que

enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto."

la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de las sociedades no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda la propiedad accionaría individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades."

De la reforma anterior se desprende que existe una apertura importante en las tierras ejidales, ya que al derogar los preceptos que limitaban la inversión en las tierras de esta naturaleza quedan permitidos, aunque con ciertas limitaciones, pero que permiten de una u otra forma la posibilidad de una inversión más segura. Destaca en esta reforma la posibilidad que se puedan enajenar tierras ejidales a favor de una sociedad, destacando los límites de extensión, para evitar acumulación de tierras y que de esta forma se creen latifundios.

Es importante destacar también que para estos efectos, la reforma eleva a nivel constitucional la personalidad jurídica de los ejidos, aunque anteriormente era considerado este rubro en la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, pero estas reformas ya cumplen con la formalidad requerida en la Constitución, para tener acceso a ciertas cuestiones como lo eran los créditos.

Al flexibilizarse las reformas respecto del tratamiento de las tierras ejidales y atendiendo a la voluntad de los ejidatarios para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos sobre su parcela y los procedimientos por los cuales los ejidatarios podrán asociarse entre sí con el Estado o terceros y, otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, abre un importante camino a la inversión nacional y extranjera en el ramo turístico e

Estas reformas cumplen con la formalidad requerida en la Constitución.

inmobiliario, pero sin descuidar los derechos de los ejidatarios sobre el derecho del tanto en caso de enajenaciones a favor de terceros.

3. MODALIDADES DE LA PROPIEDAD EJIDAL.

La Ley Agraria a lo largo de su articulado establece una clara situación que guardan las tierras ejidales, pero primero antes que nada, hay que establecer que hay tres tipos de tierras ejidales según su división (como ya se dijo) y son las tierras de asentamiento humano, tierras de uso común y parcelas; a lo largo de este análisis se ha podido ver que son inalienables, imprescriptibles, inembargables y en algunos casos hasta irreductibles. Pero independientemente de estas características hemos analizado que existen la probabilidad de enajenación de estas tierras con fines de inversión inmobiliaria y turística en estas tierras y que son las de uso común y parceladas para los cuales a continuación analizaremos la problemática que existe hoy en día sobre la interpretación de esta ley, que es lo que ha provocado una serie de eventos que han puesto en un verdadero problema a una serie de inversionistas en este ramo.

Las tierras de uso común dentro del ejido son aquellas que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población y sus modalidades se encuentran consagradas en el artículo 74 de la Ley Agraria cuando establece que la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable. Es claro entonces que al ser titulares de estos derechos los ejidatarios (ejido), el tratamiento que se le debe de dar a estas tierras debe de ser decidido por la asamblea, ya que, al ser el órgano interno del ejido de supremacía jerárquica y al considerarse que estas tierras pertenecen en una parte alícuota a cada uno de los ejidatarios, se habla de que tiene un tratamiento especial por la ley y que debe de considerarse para realizar cualquier tipo de inversión.

Hay que considerar que para que se pueda llevar a cabo cualquier tipo de inversión, asociación e inclusive enajenación en este tipo de tierras, hay que tomar en cuenta diversos procedimientos que la Ley Agraria contempla en el artículo 23, fracción X, que establece:

Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre.

Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos.

X. Delimitación y asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación.

Es importante destacar que dentro de estas facultades de la asamblea es necesario cumplir con ciertos requisitos de fondo y forma que determinan la validez de cualquier tratamiento que se le pretenda dar a estas tierras, como lo son el quórum de instalación y toma de resoluciones, así como de la presencia de un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria, ya que en caso de no cumplirse con estos requisitos será nulo lo acordado en las asambleas respecto a este rubro.

Quórum.

Para poder tomar decisiones sobre el destino y aprovechamiento de las tierras de uso común es necesario cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Agraria, tanto para la instalación de la asamblea como para la toma de resoluciones, so pena de que cualquier decisión que se tomare será nula de pleno derecho a la observancia de los artículos 26 y 27 de este ordenamiento; estos artículos son claros al establecer los siguientes: el artículo 26 de la Ley Agraria establece que: para la instalación válida de la asamblea se requiere de que en la primera convocatoria, deberán de estar presentes cuando menos las tres cuartas partes de los ejidatarios tratándose de las fracciones VII a XIV que refiere el artículo 23 de la Ley Agraria, en este caso la fracción que nos atañe se encuentra considerada en la fracción X del artículo 23, por lo que se deberá de cumplir estos requisitos que marca el ordenamiento.

Pero el mismo ordenamiento establece que en el caso de no reunirse el *quórum* estipulado en la ley, deberá de convocarse a una segunda asamblea en la que se necesitará para su instalación, la presencia de cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios.

En adición a lo anterior es de menester señalar que es necesario se cumplan todos y cada uno de los requisitos que se establecen en los artículos de la ley, ya que las resoluciones que se llegasen a tomar sin considerar los requisitos de *quórum*, pueden dar origen a una nulidad de asamblea que en su momento podría hacer valer el ejidatario afectado. (Problema

común al llevarse a cabo las enajenaciones en el sector ejidal)

Es de menester que las facultades mencionadas en estos artículos, se encuentran consagradas en el artículo 56 de la Ley Agraria.

Fedatario Público y representante de la Procuraduría Agraria.

La Ley Agraria en su artículo 28 establece como requisito de validez de asamblea, la presencia de un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria, pero enfatiza este

requisito de validez en aquellos asuntos detallados en las fracciones VII a XIV; este precepto determina que en el caso de que se contravengan las disposiciones, serán nulas las asambleas.

Si analizamos lo estipulado en este artículo para la posibilidad de que exista una inversión en las tierras de uso común de los ejidos, es necesario que se consideren todos y cada uno de los requisitos que establece la ley como lo es el artículo 23, fracción VII, y lo dispuesto en el artículo 28 del mismo ordenamiento. Es de menester que las facultades mencionadas en estos artículos, se encuentran consagradas en el artículo 56 de la Ley Agraria que establece lo siguiente:

La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido (...).

Analizando lo estipulado en la Ley Agraria podemos concluir que es necesario llevar a cabo un procedimiento que a mi punto de vista no es tan difícil, pero si es de extremo cuidado, ya que, cualquier omisión que se haga a lo estipulado en la ley podría llegar traer graves consecuencias a un inversionista, ya sea nacional o extranjero, toda vez que las consecuencias determinan una nulidad que pondrían en riesgo una inversión; problema que se llega a dar aquí, en caso de alguna omisión, es la falta de negociación ya que muchas veces están de por medio intereses ajenos al ejido y que se ven influenciados en sus órganos internos de representación como lo es el Comisariado Ejidal.

La Ley Agraria es mayormente flexible que la ley anterior (Ley Federal de la Reforma Agraria), ya que como hemos comentado, este tipo de prácticas como lo son las inversiones, eran consideradas como ilegales.

En relación a lo anterior es importante destacar y hacer notar que en el rubro de inversión extranjera es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

4. PROPUESTA PARA RESOLVER.

En el caso que se pretenda realizar inversión en tierras de uso común, se deberá realizar en primer término la transmisión de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, siguiendo el procedimiento en la siguiente forma:

1. La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria.

2. El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos será sometido a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que a su vez deberá de pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos o condiciones que se propongan. Una vez recibida la pronunciación, la asamblea deberá considerar esta pronunciación para tomar la resolución correspondiente, (es importante señalar que la procuraduría tendrá un término de 30 días para pronunciarse).

3. Se tendrá que determinar en la asamblea si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal a los

ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos que tengan en su parte alícuota.

4. Se tendrá que estipular el valor de suscripción de acciones o partes sociales de la sociedad que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, dicho precio podrá ser fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

5. Es importante señalar también que cuando participen socios ajenos, éstos o los ejidatarios, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles, previéndose también que en el caso de que no se designe, la Procuraduría Agraria se encargará de hacerlo.

Enajenación de tierras de uso común.

La ley establece en su artículo 74, que las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables, estableciendo la excepción de lo previsto en el artículo 75, que ya se analizó.

Pero si la intención del inversionista es comprar tierras de uso común, por diversas razones de conveniencia, éste no podrá hacerlo directamente, salvo que su intención sólo sea realizar una sociedad, ya que por su modalidad existe la imposibilidad de que estas tierras sean vendidas a un tercero. Pero esta modalidad es factible que se modifique, no sin antes de seguir el procedimiento establecido en el artículo 56 de la Ley Agraria, en donde se encuentra estipulada la delimitación y destino de las tierras ejidales. Si analizamos el artículo 56 en su fracción III, establece que las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo. Estas decisiones deberán de apoyarse en las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido; para tal efecto el mismo Registro Agrario Nacional deberá de apoyarse en el plano interno del ejido, y con base en el acuerdo de asamblea y en el plano interno expedirá los certificados de derechos

comunes o parcelarios, por conducto del representante o por conducto del comisariado ejidal. Los certificados deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Ahora bien, sobre la base del tratamiento que la ley estipula para las tierras ejidales, lo más conveniente para enajenar será que las tierras de uso común sean asignadas en parcelas, ya que en un plazo no mayor, los ejidatarios beneficiados con los certificados parcelarios podrán adoptar el dominio pleno sobre las ahora parcelas y en lo futuro desincorporarlas del régimen ejidal para llevar a cabo la enajenación al inversionista, haciendo énfasis en la necesidad de haber cumplido lo estipulado en la ley respecto del derecho del tanto y preferencial.

Inversión en tierras parceladas.

En el caso de que el inversionista pretenda realizar inversión en estas tierras, es importante señalar que el titular de derechos de la parcela tendrá la libertad para aprovechar sus derechos de uso y usufructo, lo que puede hacer por si o por terceros, sin necesidad de obtener la aprobación de la asamblea o de cualquier autoridad.

El ejidatario por medio de la asamblea puede obtener el pleno dominio sobre sus parcelas, siempre y cuando la mayor parte de éstas hayan sido delimitadas y asignadas, para lo cual deberá seguirse el procedimiento de celebración de asamblea previsto en la Ley Agraria en los artículos 23, fracciones VII a XIV, tomando en cuenta, como lo hemos hecho en todos los casos, el *quórum* de asamblea, tanto para la instalación como para la resolución.

Es importante destacar que en este procedimiento es necesaria la resolución de la mayoría de los ejidatarios y la presencia de un Fedatario Público y un representante de la Procuraduría Agraria, lo que resulta complicado en muchos casos, pero es necesario destacar la importancia de observar estos requisitos, ya que en caso de no observarse, cualquier acto podrá ser declarado nulo de pleno derecho y podría originar graves trastornos a la inversión que pretenda realizarse.⁶

⁶ Isaías Rivera Rodríguez, op. cit. 159- 165.

El ejidatario al obtener el pleno dominio sobre su parcela, estará libre para aprovechar el uso y usufructo de su parcela, lo que podrá realizar por sí o por terceros, sin necesidad de solicitar autorización a la asamblea o cualquier otra autoridad. El ejidatario con esto podrá dar en usufructo su parcela a sociedades mercantiles o civiles; pudiendo hacer esto con terceros, es decir que no sean ejidatarios; el ejidatario podrá realizar contratos de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento en atención a lo estipulado en el artículo 79 de la Ley Agraria.⁷

Es importante mencionar que para el caso que el inversionista sólo tuviese intención de hacer valer el uso y usufructo de una parcela, deberá analizar en tiempo su proyecto de inversión, ya que, la duración que la Ley Agraria contempla en el caso de contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente no mayor a treinta años. Aunque se establece la posibilidad de prórroga, ésta no tiene ningún procedimiento estipulado para que se condicione esta posibilidad.

La flexibilidad que tanto se ha mencionado sobre las tierras ejidales, se ve mayormente reflejado en las tierras parceladas debido a la posibilidad de que el ejidatario tenga un dominio pleno sobre la misma y la posibilidad de su desincorporación de las tierras ejidales y formar parte del derecho común, razón por la cual es más seguro realizar inversiones o enajenaciones sobre estas tierras en atención a las modalidades que la ley contempla.

Enajenación de tierras parceladas.

Si el inversionista tiene como finalidad enajenar tierras ejidales parceladas tendrá que observar diversos requisitos que la ley de la materia contempla en especial los artículos 76 a 86, ya que si no se cumplen todos

⁷ *Artículo 79. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización o de cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.*

los requisitos establecidos en la ley, cualquier enajenación por un tercero podrá ser declarada nula de pleno derecho.

El inversionista tendrá la necesidad de corroborar la vigencia de derechos que el ejidatario tenga sobre su parcela ante el Registro Agrario Nacional, así como la calidad que éste ostente como titular de derechos de la parcela a enajenar.

Una vez que se tenga la certeza de la vigencia de derechos, el inversionista necesitará observar si el ejidatario cuenta con el pleno dominio sobre su parcela, de lo contrario cualquier acto que se desee realizar, en especial, la enajenación, podrá ser declarada nula o se tendrá que solicitar autorización a la asamblea de esta intención para poderse otorgar el

dominio pleno a cada ejidatario. Es muy importante que se observe lo estipulado en el artículo 80 de la ley que estipula que: los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población; pero para que la enajenación sea válida, bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que expedirá sin demora los nuevos certificados parcelarios, a lo cual el comisariado ejidal deberá inscribir la enajenación en el libro de registro. En este tipo de enajenaciones hay que destacar que el mismo artículo 80 de la Ley Agraria establece lo referente al derecho del tanto, toda vez que menciona lo siguiente: "El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán de ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho, aclarando el artículo que de no realizarse esta notificación, la venta podrá ser declarada nula."⁸

El artículo 81 de la Ley Agraria establece que la asamblea podrá resolver sobre el otorgamiento del dominio pleno sobre las parcelas a los

Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población; pero para que la enajenación sea válida, bastará ser por escrito de las dos partes ante dos testigos.

⁸ *Seguridad Jurídica Diagnósticos y Propuestas 1153 -1165.*

ejidatarios; una vez obtenido el dominio pleno de la parcela, el ejidatario podrá acudir al Registro Agrario Nacional, si así lo desea, a realizar los trámites necesarios para cancelar el folio parcelario y de esta forma quedar su parcela sujeta a las disposiciones del derecho común.

En adición a lo anterior, para ser más preciso, el artículo 82 establece el procedimiento a seguir, de la siguiente forma:

Artículo 82. Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior. Los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Esta posibilidad de desincorporar las tierras ejidales y que se sujeten a las disposiciones del derecho común, otorga al inversionista una posibilidad de que pueda invertir con una mayor seguridad jurídica.

Lo anterior y atendiendo a las modalidades de la propiedad ejidal nunca hay que dejar de observar lo que contempla la Ley Agraria referente a este rubro y lo que queda sustentado en la jurisprudencia que en su rubro establece: "**AGRARIO. SON IMPRESCRIPTIBLES LAS TIERRAS EJIDALES DE USO COMÚN**".⁹

⁹ No. Registro: 190,351 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, Febrero de 2001 Tesis: 2a./J. 8/2001 Página: 77.

AGRARIO. SON IMPRESCRIPTIBLES LAS TIERRAS EJIDALES DE USO COMÚN.

El artículo 48 de la Ley Agraria dispone que quien hubiere poseído tierras ejidales, que no sean bosques, selvas, ni las destinadas al asentamiento humano "en concepto de titular de derechos de ejidatario"; de manera pacífica, continua y pública durante un periodo

En adición a lo anterior y para determinar lo relativo a las restricciones de la *Inversión Extranjera* en materia agraria hay que determinar la concepción de "zona restringida", ya que en uno de sus apartados contempla la delimitación en los 100 Km. en las fronteras¹⁰ y cosa distinta que se maneja al referirse a los 50 Km. en costas por entenderse que obstruye a la industria turística¹¹ aquí como bien los menciona en su libro el Doctor Miguel Rábago Dorbecker es una cuestión con miras económicas y que ponen en desventaja a muchos inversionistas mexicanos; pero olvidémonos un poco de las ventajas y desventajas, aquí lo más sobresaliente es lo complicado de la Ley Agraria en cuanto a las modalidades de la propiedad ejidal y sumado con las restricciones que representa la ley de *Inversión Extranjera*, resulta con una importante complejidad para la inversión y por lo que merece una ciudad importante al realizar inversiones de esta naturaleza.

5.- LO RESUELTO POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS.

Antes de analizar alguna propuesta para resolver el problema de la inversión extranjera y nacional en tierras ejidales que es de todos co-

de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras, los mismos derechos que tiene cualquier ejidatario sobre su parcela, sin que ello signifique que esa prescripción adquisitiva pueda operar respecto de las tierras de uso común, ya que por imperativo legal las tierras de esa naturaleza son imprescriptibles, al disponer el artículo 74 del propio ordenamiento que la propiedad de las tierras de uso común "es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley", precepto este que sólo alude a la posibilidad de transmitir el dominio de esas tierras a sociedades mercantiles en el caso y conforme al procedimiento que el mismo prevé. Por tanto, debe concluirse que la prerrogativa establecida en el artículo primeramente invocado únicamente puede actualizarse en relación con las tierras parceladas por la asamblea general de ejidatarios cuando se cumple con los presupuestos a que se contrae el propio numeral.

¹⁰ L. PEREZNIETO CASTRO, "Dos mitos.."loc.cit.,p.123.

¹¹ Miguel Rábago Dorbecker Derecho de la Inversión Extranjera en México,2004, p284.

nocidos que el problema mayor radica en la prescripción del derecho del tanto en tierras ejidales sería de vital importancia ver los diversos criterios jurisprudenciales que hoy en día se manejan, he aquí unos ejemplos:

"DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA, PARA EJERCERLO DEBE EXISTIR NOTIFICACIÓN PREVIA A LA ENAJENACIÓN."¹²

Esta jurisprudencia deja en claro la necesidad de notificar a los familiares del enajenante al amparo del artículo 80 de la Ley Agraria, pero establece claramente en que términos se debe de dar dicha notificación especificando que no solo se considera realizada con hacer sabedor

¹² DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA, PARA EJERCERLO DEBE EXISTIR NOTIFICACIÓN PREVIA A LA ENAJENACIÓN.- De una correcta interpretación del artículo 80 de la Ley Agraria, para que el cónyuge y los hijos del enajenante de los derechos parcelarios ejerzan el derecho del tanto previsto en su último párrafo, se sigue que debe notificarse a éstos la pretensión de enajenar, no basta que tengan conocimiento de que va a realizarse, sino que éste, debe derivar de la notificación misma, pues si la intención del legislador hubiese sido el que fuere suficiente la existencia del conocimiento de la conducta materia de análisis, así lo habría consignado en la norma jurídica. Además, la notificación debe hacerse antes de realizar la enajenación, no después, ya que la finalidad de la norma jurídica consiste en tener la oportunidad de ejercitar el derecho del tanto, de manera que de no ser así, no ser así, no se alcanzaría el fin propuesto por el legislador. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. VIII.2o.33 A Amparo directo 1125/97.- Guillermo Cordero López.- 16 de abril de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pablo Camacho Reyes.- Secretario: Alberto Caldera Macías. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, mayo de 1998, tesis II. A 27 A, página 1007, de rubro: "DERECHO DEL TANTO. LA NOTIFICACIÓN AL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE DEBE SER ANTERIOR A LA VENTA (ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA)." y Tomo VI, septiembre de 1997, tesis XIX. 1o. 9 A, página 661, de rubro: "CESIÓN DE DERECHOS EN MATERIA AGRARIA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (NUEVA LEY AGRARIA).".

a los familiares, si no que estos deberán de ser notificados con las formalidades de ley, debiendo hacerse antes de llevar a cabo la enajenación para que en su momento los familiares puedan hacer valer este derecho.

Otra jurisprudencia que toca el tema de forma relevante es la siguiente: "DERECHO DEL TANTO Y ACCIÓN DE RETRACTO EN MATERIA AGRARIA. EFECTOS Y NATURALEZA JURÍDICA."¹³

¹³ DERECHO DEL TANTO Y ACCIÓN DE RETRACTO EN MATERIA AGRARIA. EFECTOS Y NATURALEZA JURÍDICA.- Tratándose de la enajenación de los derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados en el mismo núcleo de población, prevista en el artículo 80 de la Ley Agraria, que es similar al artículo 1292 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de aplicación supletoria, según lo dispuesto por el artículo 2°. De la Ley de la materia se pueden presentar dos situaciones: cuando la venta está simplemente propalada y cuando está consumada. En el primer caso, los copropietarios pueden ejercitar el derecho del tanto, que implica una venta directa del copropietario enajenante en favor del que ejercita el tanto, en los términos del contrato propalado con el tercero; mientras que en el segundo caso, los copropietarios preteridos pueden ejercitar el derecho de retracto, por medio del cual el copartícipe actor se subroga en todos los derechos y obligaciones del comprador; en los términos del artículo 80 invocado, el ejercicio del derecho del tanto supone que la enajenación de los derechos parcelarios entre el copartícipe y el tercero extraño no se ha consumado, así como que no se notificó a los coherederos las bases o condiciones en que fue concertada; de modo que si la venta se realiza omitiendo la notificación aludida, resulta jurídicamente imposible el uso del derecho del tanto; más el desconocimiento y violación de este derecho engendran la acción de retracto que tiene por objeto en la vía judicial el respeto de dicho derecho, removiendo el obstáculo jurídico que implica la venta hecha al tercero. En virtud de la acción de retracto no solamente se nulifica la enajenación parcelaria, sino que el coheredero se subroga en los derechos del cesionario; cabe observar que esta nulidad no tiene por objeto volver las cosas al estado que tenían antes, como sucede en el mayor número de las nulidades, toda vez que su efecto no es que el vendedor devuelva

Esta jurisprudencia trata de los momentos en que se considera simplemente propalada o consumada, estableciendo las diferencias entre una y otra dependiendo de las circunstancias que se den, como en el primer caso en el que los copropietarios pueden ejercitar el derecho del tanto que implica una venta directa del copropietario enajenante a quien ejercita el derecho del tanto, en los términos del contrato establecido con el tercero; Y por otro lado el de retracto, figura muy interesante, en donde el copartícipe actor se subroga en todos los derechos y obligaciones del comprador.

DERECHO DEL TANTO. LA NOTIFICACIÓN AL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE DEBE SER ANTERIOR A LA VENTA (ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA).¹⁴

el precio al comprador y éste a aquél los derechos vendidos, sino que el heredero ejercitante de la acción de retracto se sustituya y subrogue en los derechos y obligaciones del comprador el precio que haya pagado; por ello, si en el ejercicio del derecho del tanto puede pagar, en su caso, el cónyuge o los hijos, el precio, en el ejercicio de la acción de retracto es condición sine qua non que se exhiba el precio con la demanda, puesto que el actor va a subrogarse en los derechos del comprador por efecto de la sentencia. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO VIII.2°. 41 A Amparo directo 63/98.- Cuauhtémoc Aguilar Aguilar.- 10 de septiembre de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Elías H. Banda Aguilar.- Secretario: Rodolfo Castro León.

¹⁴ **DERECHO DEL TANTO. LA NOTIFICACIÓN AL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE DEBE SER ANTERIOR A LA VENTA (ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA).**- El derecho del tanto que prevé el artículo 80 de la Ley Agraria consisten en otorgar al cónyuge y a los hijos del enajenante de derechos parcelarios la oportunidad de adquirir preferentemente, en relación con ejidatarios o vecindados del núcleo de población, los derechos en cita, por lo que antes de verificar la enajenación debe notificarse a aquéllos de la venta que pretende realizarse, a fin de que en el término de 30 días naturales a partir de esa notificación hagan valer su derecho preferencial, precluyendo ese derecho al vencer el término sin manifestación alguna. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA AD-

Esta jurisprudencia que no hace otra cosa que sustentar en todas y cada una de sus partes el derecho que establece el artículo 80 de la Ley Agraria.

DERECHO DEL TANTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA. EL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE NO REQUIEREN DE OTRO REQUISITO O CONDICIÓN LEGAL PARA LEGITIMARSE EN EL EJERCICIO DE TAL DERECHO, MÁS QUE ACREDITAR EL VÍNCULO CON EL CEDENTE Y HACERLO VALER DENTRO DEL TÉRMINO LEGALMENTE ESTABLECIDO.¹⁵

MINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. II.A.27 A Amparo directo 424/97.- Gerardo Hernández García.- 15 de enero de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Blanca Isabel González Medrano, secretaria del Tribunal autorizada por el Pleno del Consejo de Judicatura Federal, para desempeñar las funciones de Magistrada.- Secretaria: Teresita del Niño Jesús Palacios Iniestra.

¹⁵ DERECHO DEL TANTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA. EL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE NO REQUIEREN DE OTRO REQUISITO O CONDICIÓN LEGAL PARA LEGITIMARSE EN EL EJERCICIO DE TAL DERECHO, MÁS QUE ACREDITAR EL VÍNCULO CON EL CEDENTE Y HACERLO VALER DENTRO DEL TÉRMINO LEGALMENTE ESTABLECIDO.- Conforme a la ejecutoria que dio lugar al criterio de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: "DERECHOS PARCELARIOS. EL DERECHO DEL TANTO SÓLO OPERA CUANDO SU TRANSMISIÓN SE REALIZA A TÍTULO ONEROSO.", y en la que nuestro Alto Tribunal hizo un estudio integral al contenido del artículo 80 de la Ley Agraria se colige, en principio, que el legislador estableció una prerrogativa a favor de los ejidatarios para ceder onerosamente sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo ejidal y como requisitos de validez que el acto se lleve a cabo por escrito, ante la presencia de dos testigos y que se notifique al Registro Agrario Nacional, pero además previó la obligación de participar del derecho del tanto al cónyuge e hijos del enajenante para que dentro del término de treinta días naturales, contados a partir de la notificación respectiva, los mismos ha-

Aquí solo establece la necesidad de llevar acabo la notificación respectiva a los hijos a los familiares del enajenante y que la misma deberá de realizarse por escrito y ante dos testigos.

Analizando los diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia, se puede visualizar prácticamente un mismo sentido de criterio que no varía en cuanto a la interpretación del artículo 80 de la Ley Agraria, aunque hay que destacar que cuando el derecho del tanto se considera agotado es antes de que se lleve a cabo el proceso de enajenación, con lo que en base a los criterios antes descritos, no se hace otra cosa más que cumplir cabalmente con lo que el legislador pretendió plasmar en la Ley; pero la pregunta surge: Si existen derechos como lo es la prescripción positiva adquisitiva como bien los establecen el artículo 47 de la Ley Agraria sobre las tierras parceladas, ¿Por qué al derecho del tanto se le da este carácter de imprescriptible? Quizá la interpretación del legislador lo fue el proteger en todo momento la propiedad social y dejar elementos de protección para la esposa o concubina y los descendientes del ejidatario al establecer este tipo de limitaciones; pero ¿No se convierte esto en una arma letal para la inversión en el campo, específicamente en aquellas personas que desean invertir en esas tierras, teniendo la intención de comprarlas?, claro la respuesta podría ser que los requisitos para agotar este derecho no son imposibles de cumplir, pero ¿Qué pasa cuando no es

gan valer la citada prerrogativa preferencial, so pena de nulificarse la venta si no se realizó dicha notificación, sin considerar algún otro aspecto que afecte el ejercicio de tal derecho. De ahí que para legitimar el ejercicio de la citada prerrogativa preferencial debe interpretarse que el comentado precepto no prevé mayores elementos ni condición legal por parte del cónyuge o hijos del enajenante, sino únicamente acreditar el vínculo que les une con el cedente y ejercitar el correspondiente derecho dentro del término de treinta días naturales contados a partir de su notificación. Exigir en dichas personas además la calidad de ejidatarios o avecindados del lugar, es interpretar el contenido de la ley de manera extralógica, añadiendo sin justificación alguna requisitos que el legislador no contempló y que más bien dificultan o imposibilitan a los mismos legitimarse en la causa.

posible notificar a los beneficiarios por este derecho por diversos supuestos que se puedan llegar a presentar?, vamos a responder lo que quizá diría el legislador: si se analiza la interpretación del artículo 84 establece lo siguiente:

Artículo 84.- En caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avocindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.

De no encontrar a los beneficiarios, bastaría con la notificación que se hiciera al comisariado con dos testigos o ante un fedatario público y de esta manera surtirían los efectos necesarios y se consideraría por agotado el derecho.

El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.

La notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

Efectivamente respondería que en caso de no encontrar a los beneficiarios, bastaría con la notificación que se hiciera al comisariado con la participación de dos testigos o ante un fedatario público y de esta manera surtirían los efectos necesarios y se consideraría por agotado el derecho del tanto, quedando la responsabilidad del comisariado ejidal para la publicación en los lugares más visibles del ejido.

En relación con lo anterior ¿Quién garantiza que se cumplió cabalmente lo estipulado en el artículo 84 tercer párrafo?, es lógico pensar que los beneficiarios al amparo de la imprescriptibilidad del derecho del tanto, pudieran hacer valer en cualquier momento la nulidad de la compraventa creando con ello una incertidumbre jurídica para el comprador

inversionista. Vamos a ejemplificarlo a la actualidad: Supongamos que un ejidatario vende a un inversionista hotelero las parcelas de las que es titular en Playa del Carmen en el Estado de Quintana Roo, dicha venta se realizó en 1993, y el inversionista ha invertido ahí varios millones de dólares y al cabo del tiempo en febrero del año 2006, le llega una notificación por parte del Tribunal Unitario Agrario con sede en la Ciudad de Chetumal, en donde le notifican una demanda efectuada por el hijo o los hijos del ejidatario reclamando la nulidad de la venta por no haberse agotado el derecho del tanto a que tenían derecho; uno podría decir, bueno no es posible que puedan cubrir lo correspondiente a lo pagado por el comprador en ese entonces y muchos menos con la plusvalía que pudiera llegar a tener el terreno con sus accesorios hoy en día, pero vamos a poner el asunto más complicado, resulta ser que detrás de los hijos de los ejidatarios se encuentra un inversionista dueño de una cadena hotelera que le interesa lo estratégico del hotel de su competidor y pretende quitárselo de esa forma, bastaría con hacer una evaluación del terreno y sus accesorios para pagarlo ¿no?

Bueno no se trata de poner complicadas las cosas, sino de hablar de una realidad hoy en día y que está pasando al amparo de nuestra ley que en su momento logro dar cierta seguridad jurídica en el campo, pero hoy en día con el mundo tan globalizado y con la necesidad de hacer a nuestro país competitivo a nivel internacional, ¿Con que cara podemos decirle al mundo que nuestro derecho agrario, tiene derechos imprescriptibles?

6.- PROYECTO DE PROPUESTA DE REFORMA.

Antes de analizar alguna propuesta para resolver el problema, la prescripción del derecho del tanto en tierras ejidales, sería de vital importancia ver los diversos criterios jurisprudenciales que hoy en día se manejan, he aquí unos ejemplos:

"DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA, PARA EJERCERLO DEBE EXISTIR NOTIFICACIÓN PREVIA A LA ENAJENACIÓN".¹⁶

¹⁶ *DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA, PARA EJERCERLO DEBE EXISTIR NOTIFICACIÓN PREVIA A LA ENAJENACIÓN*.

"DERECHO DEL TANTO Y ACCIÓN DE RETRACTO EN MATERIA AGRARIA. EFECTOS Y NATURALEZA JURÍDICA"¹⁷

CIÓN.- De una correcta interpretación del artículo 80 de la Ley Agraria, para que el cónyuge y los hijos del enajenante de los derechos parcelarios ejerzan el derecho del tanto previsto en su último párrafo, se sigue que debe notificarse a éstos la pretensión de enajenar, no basta que tengan conocimiento de que va a realizarse, sino que éste, debe derivar de la notificación misma, pues si la intención del legislador hubiese sido el que fuere suficiente la existencia del conocimiento de la conducta materia de análisis, así lo habría consignado en la norma jurídica. Además, la notificación debe hacerse antes de realizar la enajenación, no después, ya que la finalidad de la norma jurídica consiste en tener la oportunidad de ejercitar el derecho del tanto, de manera que de no ser así, no se alcanzaría el fin propuesto por el legislador. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. VIII.2o.33 A Amparo directo 1125/97.- Guillermo Cordero López.- 16 de abril de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pablo Camacho Reyes.- Secretario: Alberto Caldera Macías. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, mayo de 1998, tesis II. A 27 A, página 1007, de rubro: "DERECHO DEL TANTO. LA NOTIFICACIÓN AL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE DEBE SER ANTERIOR A LA VENTA (ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA)." y Tomo VI, septiembre de 1997, tesis XIX. 1o. 9 A, página 661, de rubro: "CESIÓN DE DERECHOS EN MATERIA AGRARIA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (NUEVA LEY AGRARIA).".

¹⁷ DERECHO DEL TANTO Y ACCIÓN DE RETRACTO EN MATERIA AGRARIA. EFECTOS Y NATURALEZA JURÍDICA.- Tratándose de la enajenación de los derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados en el mismo núcleo de población, prevista en el artículo 80 de la Ley Agraria, que es similar al artículo 1292 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de aplicación supletoria, según lo dispuesto por el artículo 2º. De la Ley de la materia se pueden presentar dos situaciones: cuando la venta está simplemente propalada y cuando está consumada. En el primer caso, los copropietarios pueden ejercitar el derecho del tanto, que implica una venta directa

"DERECHO DEL TANTO. LA NOTIFICACIÓN AL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE DEBE SER ANTERIOR A LA VENTA (ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA)"¹⁸

del copropietario enajenante en favor del que ejercita el tanto, en los términos del contrato propalado con el tercero; mientras que en el segundo caso, los copropietarios preteridos pueden ejercitar el derecho de retracto, por medio del cual el copartícipe actor se subroga en todos los derechos y obligaciones del comprador; en los términos del artículo 80 invocado, el ejercicio del derecho del tanto supone que la enajenación de los derechos parcelarios entre el copartícipe y el tercero extraño no se ha consumado, así como que no se notificó a los coherederos las bases o condiciones en que fue concertada; de modo que si la venta se realiza omitiendo la notificación aludida, resulta jurídicamente imposible el uso del derecho del tanto; más el desconocimiento y violación de este derecho engendran la acción de retracto que tiene por objeto en la vía judicial el respeto de dicho derecho, removiendo el obstáculo jurídico que implica la venta hecha al tercero. En virtud de la acción de retracto no solamente se nulifica la enajenación parcelaria, sino que el coheredero se subroga en los derechos del cesionario; cabe observar que esta nulidad no tiene por objeto volver las cosas al estado que tenían antes, como sucede en el mayor número de las nulidades, toda vez que su efecto no es que el vendedor devuelva el precio al comprador y éste a aquél los derechos vendidos, sino que el heredero ejercitante de la acción de retracto se sustituya y subrogue en los derechos y obligaciones del comprador el precio que haya pagado; por ello, si en el ejercicio del derecho del tanto puede pagar, en su caso, el cónyuge o los hijos, el precio, en el ejercicio de la acción de retracto es condición sine qua non que se exhiba el precio con la demanda, puesto que el actor va a subrogarse en los derechos del comprador por efecto de la sentencia. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO VIII.2º.41 A Amparo directo 63/98.- Cuauhtémoc Aguilar Aguilar.- 10 de septiembre de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Elías H. Banda Aguilar.- Secretario: Rodolfo Castro León.

¹⁸ DERECHO DEL TANTO. LA NOTIFICACIÓN AL CÓNYUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE DEBE SER ANTERIOR A LA VENTA (ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA).- El derecho del tanto que

"DERECHO DEL TANTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA. EL CÓN-YUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE NO REQUIEREN DE OTRO REQUISITO O CONDICIÓN LEGAL PARA LEGITIMARSE EN EL EJERCICIO DE TAL DERECHO, MÁS QUE ACREDITAR EL VÍNCULO CON EL CEDENTE Y HACERLO VALER DENTRO DEL TÉRMINO LEGALMENTE ESTABLECIDO"¹⁹

prevé el artículo 80 de la Ley Agraria consisten en otorgar al cónyuge y a los hijos del enajenante de derechos parcelarios la oportunidad de adquirir preferentemente, en relación con ejidatarios o vecindados del núcleo de población, los derechos en cita, por lo que antes de verificar la enajenación debe notificarse a aquéllos de la venta que pretende realizarse, a fin de que en el término de 30 días naturales a partir de esa notificación hagan valer su derecho preferencial, precluyendo ese derecho al vencer el término sin manifestación alguna. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. II.A.27 A Amparo directo 424/97.- Gerardo Hernández García.- 15 de enero de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Blanca Isabel González Medrano, secretaria del Tribunal autorizada por el Pleno del Consejo de Judicatura Federal, para desempeñar las funciones de Magistrada.- Secretaria: Teresita del Niño Jesús Palacios Iniestra.

¹⁹ DERECHO DEL TANTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA. EL CÓN-YUGE E HIJOS DEL ENAJENANTE NO REQUIEREN DE OTRO REQUISITO O CONDICIÓN LEGAL PARA LEGITIMARSE EN EL EJERCICIO DE TAL DERECHO, MÁS QUE ACREDITAR EL VÍNCULO CON EL CEDENTE Y HACERLO VALER DENTRO DEL TÉRMINO LEGALMENTE ESTABLECIDO.- Conforme a la ejecutoria que dio lugar al criterio de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: "DERECHOS PARCELARIOS. EL DERECHO DEL TANTO SÓLO OPERA CUANDO SU TRANSMISIÓN SE REALIZA A TÍTULO ONEROSO.", y en la que nuestro Alto Tribunal hizo un estudio integral al contenido del artículo 80 de la Ley Agraria se colige, en principio, que el legislador estableció una prerrogativa a favor de los ejidatarios para ceder onerosamente sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo ejidal y como requisitos de validez que

Analizando los diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia, se puede visualizar prácticamente un mismo sentido de criterio que no varía en cuanto a la interpretación del artículo 80 de la Ley Agraria, aunque hay que destacar que cuando el derecho del tanto se considera agotado es antes de que se lleve a cabo el proceso de enajenación, con lo que en base a los criterios antes descritos, no se hace otra cosa más que cumplir cabalmente con lo que el legislador pretendió plasmar en la Ley; pero la pregunta surge: Si existen derechos como lo es la prescripción positiva adquisitiva como bien lo establece el artículo 47 de la Ley Agraria sobre las tierras parceladas, ¿Por qué al derecho del tanto se le da este carácter de imprescriptible? Quizá la interpretación del legislador lo fue el proteger en todo momento la propiedad social y dejar elementos de protección para la esposa o concubina y los descendientes del ejidatario al establecer este tipo de limitaciones; pero ¿No se convierte esto en una arma letal para la inversión en el campo, específicamente en aquéllas personas que desean invertir en esas tierras, teniendo la intención de comprarlas?, claro la respuesta podría ser que los requisitos para

el acto se lleve a cabo por escrito, ante la presencia de dos testigos y que se notifique al Registro Agrario Nacional, pero además previó la obligación de participar del derecho del tanto al cónyuge e hijos del enajenante para que dentro del término de treinta días naturales, contados a partir de la notificación respectiva, los mismos hagan valer la citada prerrogativa preferencial, so pena de nulificarse la venta si no se realizó dicha notificación, sin considerar algún otro aspecto que afecte el ejercicio de tal derecho. De ahí que para legitimar el ejercicio de la citada prerrogativa preferencial debe interpretarse que el comentado precepto no prevé mayores elementos ni condición legal por parte del cónyuge o hijos del enajenante, sino únicamente acreditar el vínculo que les une con el cedente y ejercitar el correspondiente derecho dentro del término de treinta días naturales contados a partir de su notificación. Exigir en dichas personas además la calidad de ejidatarios o avendados del lugar, es interpretar el contenido de la ley de manera extralógica, añadiendo sin justificación alguna requisitos que el legislador no contempló y que más bien dificultan o imposibilitan a los mismos legitimarse en la causa.

agotar este derecho no son imposibles de cumplir, pero ¿Qué pasa cuando no es posible notificar a los beneficiarios por este derecho, por diversos supuestos que se puedan llegar a presentar?, vamos a responder lo que quizá diría el legislador: si se analiza la interpretación del artículo 84 establece lo siguiente:

Artículo 84.- En caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.

El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.

La notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

Efectivamente respondería que en caso de no encontrar a los beneficiarios, bastaría con la notificación que se hiciera al comisariado con la participación de dos testigos o ante un fedatario público y de esta manera surtirían los efectos necesarios y se consideraría por agotado el derecho del tanto, quedando la responsabilidad del comisariado ejidal para la publicación en los lugares más visibles del ejido.

En relación con lo anterior ¿Quién garantiza que se cumplió cabalmente lo estipulado en el artículo 84 tercer párrafo?, es lógico pensar que los beneficiarios al amparo de la imprescriptibilidad del derecho del tanto, pudieran hacer valer en cualquier momento la nulidad de la com-

Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

praventa creando con ello una incertidumbre jurídica para el comprador inversionista. Vamos a ejemplificarlo a la actualidad: Supongamos que un ejidatario vende a un inversionista hotelero las parcelas de las que es titular en Playa del Carmen en el Estado de Quintana Roo, dicha venta se realizó en 1993, y el inversionista ha

Al analizar el tema nos da como resultado la necesidad de reformar la Ley Agraria, desde luego protegiendo los derechos de los ejidatarios, pero que no sea utilizado por ellos como un arma que afecte la inversión inmobiliaria en zonas turísticas.

invertido ahí varios millones de dólares y al cabo del tiempo en febrero del año 2006, le llega una notificación por parte del Tribunal Unitario Agrario con sede en la Ciudad de Chetumal, en donde le notifican una demanda efectuada por el hijo o los hijos del ejidatario reclamando la nulidad de la venta por no haberse agotado el derecho del tanto a que tenían derecho; uno podría decir, bueno

no es posible que puedan cubrir lo correspondiente a lo pagado por el comprador en ese entonces y muchos menos con la plusvalía que pudiera llegar a tener el terreno con sus accesorios hoy en día, pero vamos a poner el asunto más complicado, resulta ser que detrás de los hijos de los ejidatarios se encuentra un inversionista dueño de una cadena hotelera que le interesa lo estratégico del hotel de su competidor y pretende quitárselo de esa forma, bastaría con hacer una valuación del terreno y sus accesorios para pagarlo ¿no?.

Aquí es donde al analizar el tema nos da como resultado la necesidad de reformar la Ley Agraria, desde luego protegiendo los derechos de los ejidatarios, pero que esto no sea utilizado por ellos como un arma que afecte la inversión inmobiliaria en zonas turísticas.

Por lo tanto será necesario reformar los siguiente artículos con un reforma profundamente estudiada:

Artículo 64.- Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

Artículo 74.- La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley.

Artículo 80.- Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.

Aquí será necesario establecer modificaciones para que la imprescriptibilidad de las tierras no ocasione inseguridad jurídica al adquirir tierras ejidales y aquellas que no sean susceptibles de explotación agrícola o ganadera puedan ser utilizadas para inversiones inmobiliarias o turísticas.

7.- CONCLUSIONES.

Debemos de tomar en cuenta que hoy en día, aunque cuesta trabajo decirlo, muchos de los inversionistas Nacionales y extranjeros en el ramo turístico e inmobiliario tiene toda la intención de invertir, pero en mucho de los casos llega suceder, que existe por parte de muchos abogados una confusión y falta de experiencia en la materia, ya que, al abusar de la supletoriedad de la materia civil dejan por un lado las modalidades de la propiedad ejidal, realizando enajenaciones basándose muchas veces en los preceptos que establecen las leyes civiles y nunca en lo que establece la ley agraria respecto de la propiedad social, por lo que en virtud de este desconocimiento y al realizar una mala interpretación de la ley, realizan enajenaciones que ponen en riesgo la inversión de sus propios clientes, ocasionando con ello pérdidas importantes de ingresos en los proyectos ejecutivos para invertir en el ramo que comercialmente se le llama "REAL ESTATE" o en el propio ramo turístico.

Es sabido por todos que hoy en día "el boom" turístico e inmobiliario ha llegado a tomar una camino muy importante en nuestro país (como se mencionó al principio), y cada día los inversionistas buscan lugares más exclusivos para su clientela y esta la encuentran en lugares que se hayan lejos de las zonas urbanas, y por lo mismo se encuentran con zonas ejidales en muchos de los casos y es aquí, cuando se presentan diversos escenarios: Empezando por la necesidad de los ejidatarios y la otra la intención del inversionistas de obtener un negocio.

Los ejidatarios muchas veces al estar mal asesorados realizan enajenaciones en donde toman acuerdos en asambleas que no cumplen los requisitos de ley y los inversionistas, al igual que los ejidatarios, también se encuentran mal asesorados entonces una compraventa que se realiza con la mejor intención por las partes resulta que se encuentra viciada desde un inicio y la Ley Agraria lo único que establece en estos caso es la nulidad de cualquier acto, situación que es aprovechada en muchos casos por líderes que están detrás de los ejidatarios y del ejido en donde los incitan a entablar juicios de nulidad de actos jurídicos, toda vez que como la propiedad social tiene una característica en la que establece que los derechos ejidales sobre la propiedad social son imprescriptibles y al ser nulos los actos la tierra sigue perteneciendo al ejido.²⁰

Lo anterior podría interpretarse muchas veces como una "estafa o extorsión" de los ejidatarios hacia los inversionistas, pero en estos casos, desgraciadamente aunque los inversionistas hayan pagado la tierra a un precio razonable tienen que pagar hasta dos veces por ella para arreglar las enajenaciones mal realizadas por sus propios representantes; y si a esto le agregamos el valor agregado que pudiera ir adquiriendo la tierra en base a la inversión que se haya realizado, (ya sea en un conjunto de departamentos u hoteles), esto dificulta más aún el problema ya que los ejidatarios en la mayoría de los casos les atiende el derecho, ya que en desconocimiento de ley, la propia Ley Agraria los protege, porque, como se ha tratado a lo largo de este ensayo la propiedad social es inalienable, imprescriptible e inembargable.

²⁰ *Revista De La Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Número 66, Pág. 11.*

En muchos casos resulta ser que la tierra en conflicto se encuentra escriturada debidamente ante un notario e inscrita en el registro público de la propiedad, pero como el notario su único papel es de dar fe, y no de investigador, no se pone a indagar más allá de sus posibilidades y facultades que es solicitar un informe al Registro Público de la Propiedad que si en dado caso no arroja ningún problema el notario expedirá la escritura correspondiente (sin ocasionarle a este responsabilidad alguna); esto aparentemente otorga seguridad jurídica al comprador e inversionista, pero al cabo del tiempo resulta ser que existen resoluciones presidenciales que de su estudio arrojan una serie de límites que ponen en tela de juicio la propiedad que fue adquirida por el inversionista, ya que resulta que esta no fue desincorporada adecuadamente y esto ocasiona nulidades que no prescriben con el paso del tiempo.

Por la razón anterior, es necesario reformar la ley para que tanto los ejidatarios obtengan beneficios y el inversionista seguridad jurídica en su inversión.

Lo anterior podría interpretarse como un problema común, pero es indispensable analizar que la imagen de nuestro país cada día se deteriora a nivel internacional, ya que en los artículos de analistas y juristas extranjeros (sin dejar atrás a los nacionales) sólo hablan de una cosa SI ES TIERRA EJIDAL, NI SE TE OCURRA INVERTIR cuando la propia ley, al día de hoy, permite una inversión sana y sin problemas, siempre y cuando se cumpla cabalmente con los requisitos que la propia ley establece.

Tribunal Ambiental

*Lic. Carmen Julieta Miranda Nieto**

Introducción

EL DERECHO AMBIENTAL como rama jurídica requiere autonomía de jurisdicción, principios y legislación adecuada con carácter de propio. Lo imperante es crear instrumentos jurídicos necesarios, entiéndase instituciones u organismos ambientales de tutela en el ámbito judicial que se traduzcan en garantía del postulado constitucional y derecho fundamental al "ambiente adecuado", en virtud del reconocimiento de la titularidad colectiva.

* ESPECIALISTA EN DERECHO Agroambiental egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM.

1. Necesidad de crear un órgano especializado y particular "ad hoc" en materia ambiental para dirimir controversias exclusivamente ambientales.

Como reflejo de la realidad social, encontramos hechos cotidianos en los que influye el ejercicio de los órganos de gobierno de diversas maneras; podría decirse que los actos de dichos órganos son malinterpretados o simplemente generan conflictos a veces internos a veces externos que afectan la esfera jurídica de los gobernados y que sólo mediante la interpretación judicial podrían resolverse de acuerdo a los ámbitos de competencia ya preestablecidos por el Sistema Jurídico (o por los estándares jurídicos que el Estado impone). Esta es la razón por la cual la fórmula básica de solución judicial de controversias debe equilibrar las normas y los actos de tal forma que la realidad social de cada época (por ser un hecho que "todo cambia") queden cubiertos.

En el poder judicial debemos ver un reflejo de seguridad y confianza que garantice la libertad de nuestros derechos, es un principio social, pero ¿a caso en México se toma en serio este papel? La respuesta si se hiciera en este momento una encuesta sería un tanto desalentadora: "pienso que sí pero no en la dimensión que quisiera"; y es que todo es perfectible pero es cierto que justo hoy en materia ambiental queda mucho que desear, con base en esta premisa es necesaria una evolución del sistema de impartición de justicia ambiental y para ello debemos dotar al Poder Judicial de una estructura orgánica e instituciones especializadas de acuerdo a las necesidades sociales generadas en el último cuarto de siglo.

Los funcionarios del Poder Judicial, me refiero a jueces y magistrados, deben ser soberanos en el ejercicio de sus funciones y decisiones de esa potestad que les ha sido otorgada y que bajo ninguna circunstancia deberá ser corrompida ni interferida por ningún otro poder, ni de sus superiores jerárquicos si es que así se situara en un nivel menor al órgano judicial puesto que esto anularía por completo la soberanía.

Tanto el juez como el magistrado deben actuar por convicción y amar su labor. Sucede que para generar una justicia realmente imparcial e independiente no se debe quedar encasillado en la necedad de un criterio

equivocado, se debe estar dispuesto a brindar justicia, esto porque a la postre y aunque sea de modo indirecto es cierto el dicho popular de que "la justicia está en manos de los jueces".

Respecto al modelo kelseniano de un Tribunal, que no constitucional¹, sino especial debe poseer; me refiero a las tres características primarias² que según dicha teoría cimienta, todo tribunal especial debe:

1. Asegurar la especialización de sus titulares para evitar una interpretación limitada a la literalidad; en nuestro caso deben ser juristas expertos en Derecho Ambiental que emitan decisiones ecuanimes y con apego a disposiciones ambientales perfectibles y apelables.
2. Atender asuntos o materias especiales de forma única en su función propia de examen de la ley cuando una conducta contradice su literalidad y sentido.
3. Sin sujeción a otros poderes o autoridades que le sesguen en sus funciones de tal manera que pueda resolver sin tener que rendir cuentas a otro órgano que no sea judicial, por ejemplo.

Por ello la necesidad expuesta de crear un tribunal adecuado para tratar temas específicamente de una materia y con sujetos especializados ya que la justicia, o al menos su impartición, deberá obedecer también a

Es necesaria una evolución del sistema de impartición de justicia ambiental y debemos dotar al Poder Judicial de una estructura orgánica e instituciones especializadas de acuerdo a las necesidades sociales.

¹ Véase también FERRER MAC-GREGOR Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, Fundap, México, 2002.

² En apoyo a mi propuesta a pesar que aún no existe consenso en cuanto a la naturaleza de un Tribunal Constitucional, diversos especialistas en el tema optan por posturas como la de José Nieves Luna Castro que en su obra *La Suprema Corte como Órgano de Legalidad y Tribunal Constitucional* señala que "no debiera tener funciones distintas a esa rectoría en el control y defensa de la constitución, por encima de cualquier otra actividad jurisdiccional", o bien la de Edgar Corzo Sosa en *¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional?* que analiza diversos tribunales constitucionales entre ellos a la SCJN como posible tribunal de casación.

principios de Filosofía del Derecho, en el cual, no todo se trata de leyes ni órganos de gobierno y eso es algo que a veces pasamos por alto, en ocasiones nos olvidamos de lo más importante: la capacidad de desempeñar un cargo a merced de un ser humano.

Luego del análisis realizado a lo largo de esta investigación se desprenderá la inexcusable necesidad de crear un órgano que pertenezca al Poder Judicial, que dirima controversias ambientales derivadas de violaciones a normas de carácter general y que guardan relación con la materia ambiental, puesto que hasta la fecha los conflictos en comento son del conocimiento de tribunales administrativos. Sin embargo, a continuación se presentan los argumentos jurídicos, sociales-económicos y políticos que entraña los motivos de mi propuesta.

Sin duda, la creación de un Tribunal Ambiental está en ciernes, y en vista de que la depredación ambiental parece no detenerse, lo que se pretende es orientar esfuerzos y encauzar recursos con la mayor celeridad posible con la finalidad de garantizar en primer lugar un *medio ambiente adecuado* y en segundo, una seguridad jurídica a los gobernados. "No debe por lo tanto perderse de vista el objetivo final de un proceso de rediseño y reforma del Poder Judicial dentro del marco de Reforma del Estado. No se trata únicamente de fortalecer al Poder Judicial por sí mismo, sino como *conditio per quam* hay equilibrio del Poder Político en nuestro país, y con ello de la consolidación de nuestra todavía muy joven y frágil democracia. Sin la plena independencia, autonomía y presencia del Poder Judicial Federal, esto es imposible. Ninguna democracia consolidada y por lo tanto fuerte en el mundo, tiene un Poder Judicial insuficientemente robustecido. Solo con el fortalecimiento de nuestro sistema de justicia, como el componente más importante de la reforma del Estado, alcanzaremos en México la plena democracia."³

³ RABASA GAMBOA, Emilio. *La acción 21 Rediseñar al Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2007. p.64.

1.1. Necesidad social-económica.

Ya se ha dicho que uno de los principales problemas que enfrenta el ser humano como sociedad, como especie, en la actualidad y para el futuro es el de conservar "la casa común" que nos ha albergado durante ya un tiempo considerable y que por nuestro afanoso deseo de supervivencia, no se nos han dejado de proporcionar todos los medios necesarios para sentirnos arropados por la siempre generosa naturaleza.

A menudo solemos hacernos preguntas comunes: ¿Surge el Derecho Ambiental como movimiento global? o bien, ¿Surge por la globalización?; ¿Se acota el poder del Estado por la participación privada en la economía interna? ¿Hay sujeción del ambiente a las reglas del mercado internacional, bienes y servicios? ¿Influye la legislación para el mercado en la normatividad ambiental? ¿En qué sentido?

La naturaleza del Derecho Ambiental se torna "difusa" porque se trata de un derecho *sui generis* subjetivo que tiene como titulares a la colectividad o sujetos indeterminados, puesto que, por ejemplo, es inútil aislar a los individuos para que no sean afectados por la contaminación del aire que indudablemente, indistintamente y forzosamente, "respiramos"; o porque necesitamos de H₂O para mantenernos con vida, aunque esta no sea de la mejor calidad según los presupuestos constitucionales del artículo 4. El concepto de derechos de tercera generación se introdujo en los sistemas jurídicos nacionales en el siglo XX cuando se tomó conciencia de los efectos nocivos que tanto la globalización como la industria y la tecnología acarrearán al ambiente y de forma indirecta al ser humano; por ende han dado pie a una sociedad hasta cierto punto disfuncional.

No podemos dejar de lado la etapa capitalista de la historia en cuanto a recursos naturales se refiere, esto porque fue en esta época cuando gran cantidad de recursos forestales y de suelo fueron destruidos por completo, especies enteras de animales desaparecieron porque los esclavos engrosaron las filas del comercio de marfil, pieles, plumas, cuernos y órganos internos de animales "afrodisíacos"; igualmente los minerales en algunas regiones quedaron devastadas. De aquí que un grupo de "sensatos sociales" se unieran para conservar los recursos, hasta

donde les fuera posible de acuerdo a las demandas de la sociedad y las necesidades de la propiedad privada les permitiera.

Es justo el concepto de propiedad privada lo que nos lleva a analizar la posibilidad de conservar la naturaleza, ya que también el Estado se apoderó de "su propiedad" y procuró regular algunos aspectos del uso

El Derecho Ambiental es un derecho *sui generis* subjetivo que tiene como titulares a la colectividad o sujetos indeterminados.

de los recursos, como lo vemos desde las primeras constituciones mexicanas en las cuales ya se presentaban aspectos sociales de conservacionismo;⁴ sin embargo, no le es posible, aunque así lo quisiera, regular de forma estricta y racional la explotación de recursos en propiedad privada. Debo decir que desde mi punto de vista, se debe a la falta de planeación integral económica y

social, que es la referencia directa de mi propuesta y que ya se ha alcanzado en países avanzados en regulaciones ambientales. La idea más acertada sería la nacionalización de recursos y los aportes financieros que para su conservación fuesen destinados, sin embargo estoy de acuerdo en que no se llevará a cabo este cambio de forma inmediata; si el daño ha sido causado durante siglos, tomará siglos regresar las cosas como se dice en el argot amparista "al estado en que se encontraban", porque sí es posible conservar y frenar los derroches de riquezas naturales, sin dejar a un lado las necesidades humanas y los aspectos contaminantes de aguas, aire, suelo y otros recursos.

La dicotomía entre ambiente y desarrollo nos lleva al inminente análisis de costo-beneficio, pero de cualquier manera debemos ponderar este análisis conforme a los valores que cada sujeto posea. El hombre consume todo a su paso, ¿es acaso esa su naturaleza? ¿Utilizar cualquier medio para conseguir lo que cubra sus necesidades? y ¿De qué necesidades estamos hablando? Hasta dónde se consideran necesidades y no caprichos? No estamos lejos de experimentar catástrofes naturales o

⁴ Véase el artículo 27 constitucional.

como el geógrafo Ángel Bassols dice bien en su libro *Recursos Naturales de México*: "...donde todavía rugen leones, berritan elefantes y recorren las estepas manadas de antílopes, habrá dentro de pocos años rebaños de vacas productoras de leche, carne y manteca, como en el resto del mundo".⁵ Por ello la finalidad de la justicia ambiental en México, deberá tratar de sustentar la vida en nuestro maltratado planeta.

Es imposible separar la afectación de la contaminación de forma individual, en otras palabras, la contaminación no afecta sólo a una persona sin afectar igualmente al conjunto. Sin embargo, el hombre tiene la capacidad de transformar cuanto le rodea, para bien (como el caso del desarrollo económico), o para mal, de forma imprudente sería la causa de daños incalculables al ser humano y a su medio. Lo que intento dejar claro es que el ambiente es amoral, y mientras el hombre ejerza sobre los recursos ambientales su poder de transformación este será totalmente subjetivo y ambivalente.

La mayoría de los recursos naturales conocidos hasta ahora por el hombre han sido explotados en escalas increíbles, de forma francamente agresiva, en algunos casos como el de los bosques, hasta hacer desaparecer zonas boscosas completas. Lo mismo en el caso de la fauna silvestre, exterminada sin merced y protegida de forma irregular, al grado de tener que establecer términos como el de "especies en peligro de extinción", "no daña la capa de ozono" o "áreas naturales protegidas", una situación sin duda, en mi opinión, desafortunada.

Es necesario señalar que en cuanto a razón social, el ambiente juega un papel de suma importancia, no sólo por las necesidades humanas que está obligado a satisfacer, ni por el potencial económico que representa en el comercio mundial, ni la función en la salud de la población, el lugar propicio para practicar cualquier deporte o que tal la luz solar que sin estar presente su fuente aquí en la tierra, emite energía que permite verbigracia cultivar aquí en la comodidad de nuestras parcelas.

⁵ BASSOLS BATALLA, Ángel. *Recursos Naturales de México teoría, conocimiento y uso*. 7^o edición. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1977. p. 44.

Por otro lado, aunque la concepción naturalista de la historia sea totalmente plausible, no debemos olvidar que es sólo eso, una concepción. Engels explica en su *Dialéctica de la Naturaleza* que si bien "...influye sobre el hombre, y son las condiciones naturales las que determinan siempre y en todas partes el desarrollo histórico del hombre, es por consiguiente una concepción unilateral, la cual olvida que el hombre actúa, también a su vez, sobre la naturaleza, transformándola y creando nuevas condiciones de existencia"⁶; Incluso economistas como Marx incluyeron en sus teorías sociales involuntariamente aspectos ambientales al señalar que los recursos naturales dejarán de ser "valores de uso" y se convertirán en "valores de cambio" cuando se exploten y transformen.

Con respecto a la razón socio-económica de la creación de este tribunal, yo diría que la más importante es el cambio en la sociedad, la transformación que es constante e innegable hoy en día, esta transformación viene acompañada de nuevas necesidades que deben ser reguladas jurídicamente para que se cumpla el objetivo primordial del Derecho: "mantener el orden social" adecuándonos a los nuevos valores sociales, o digamos, no nuevos sino distintos pues es un hecho que la industria impacta en la transformación ambiental.

Igualmente cierto es que la globalización vista como la creciente interdependencia entre personas y objetos ha abierto la brecha entre países desarrollados, en desarrollo y pobres, pues bien, son estos últimos los que resienten el desequilibrio ambiental provocado en gran medida por factores externos de países desarrollados que se consideran también los más industrializados y es que "La pobreza y la degradación del medio ambiente están estrechamente interrelacionadas...", las principales causas de que continúe deteriorándose el medio ambiente mundial son las modalidades insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados, que

⁶ ENGELS, Friedrich. *Dialéctica de la Naturaleza*. Consulta electrónica en <http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca%20digital/libros/E/Engels%20-%20Dialectica%20de%20la%20Naturaleza.pdf> el día 3 de septiembre de 2010 a las 18:53 horas. p. 197.

son motivo de grave preocupación y que agravan la pobreza y los desequilibrios."⁷

El crecimiento económico e industrial no significa necesariamente desarrollo y depende mucho de la existencia de bienes ambientales porque evidentemente "Hasta hoy no se ha inventado el arte de pescar en sitios en que no hay peces".⁸ Desde otro punto de vista, si los funcionarios estatales brindaran confianza en la sociedad, de forma quizás indirecta se incentivaría a los inversionistas nacionales y extranjeros puesto que el respeto al ordenamiento jurídico en caso de presentarse alguna controversia en el ámbito comercial estaría garantizado.

En mi opinión el Estado y la Sociedad deben trabajar como un sistema en conjunto que asuma responsabilidades y costos de aprovechamiento de los bienes ambientales y en general del ambiente, de forma tal que se mejore la calidad de vida, al mismo tiempo que se elimine paulatinamente la pobreza de los sectores menos industrializados y se contribuye a mejorar la economía de todos bajo el principio de no degradación de los recursos que nos brindan sustento.

Si se trata de un movimiento global, deberán compartirse o intercambiarse igualmente los daños ambientales y los sacrificios económicos entre todos los integrantes de GAIA **Tierra** (*nombre de la diosa griega de la tierra*) que es quien finalmente experimenta el menoscabo, no los países industrializados o en desarrollo. Pero no todo se vislumbra negativo porque además de generar la industria empleos, pueden tomarse medidas

La transformación de la sociedad viene acompañada de nuevas necesidades que deben ser reguladas jurídicamente para que se cumpla el objetivo primordial del Derecho: "mantener el orden social".

⁷ Cumbre para la Tierra. Programa 21. Publicado por el Departamento de Información de la ONU, marzo de 1998. Capítulo 4. Evolución de las modalidades de consumo, p.32.

⁸ MARX, Karl El Capital. Nota número 7 al Capítulo 5. Tomo I. Traducción de M. J. Roy. p.125. Consultado en bataillesocialiste.files.wordpress.com/2008/07/marx-karl-el-capital-i.pdf el día 14 de agosto de 2010 a las 17:40 horas.

"ambientalmente amigables"; es decir, en mi opinión no se necesita sacrificar ni el desarrollo económico, ni el crecimiento industrial, únicamente incorporar variables ambientales a los procesos de producción⁹. De hecho el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas¹⁰ ha conceptualizado en múltiples ocasiones un conjunto de derechos ecológicos entre los que encontramos el derecho a bienes de consumo no peligrosos para el ambiente, derecho a productos alimenticios ecológicamente limpios, a un medio de vida natural ecológicamente puro, a que las actividades productivas no representen un peligro para el ambiente, sólo por mencionar algunos.¹¹

Finalmente, la conciencia ambiental permite que se consolide la armonía social de forma progresiva y cotidiana. En vista de la insulsa idea de que los recursos ambientales son propiedad del humano y por ello se deben utilizar hasta el agotamiento, no está de más hacer notar que la escasez, en palabras del licenciado Jorge Domínguez Cortés, resulta del mal uso y en las más, hasta de un abuso. Pero lo contradictorio, utópico y lamentable en sentido de desarrollo, es que siempre se valora más lo que se encuentra en estado de escasez. Entonces queda claro que

⁹ Para muchos economistas, la contaminación, que no el Derecho Ambiental es un problema evidentemente económico, ya sea por la falta de mecanismos de mercado o bien un fruto indeseable resultado indirecto de los procesos de producción y consumo, por ejemplo, Mill en sus Principios de Economía Política con Algunas de sus Aplicaciones a la Filosofía Social quería una sociedad más bondadosa y menos materialista preocupada por el bienestar social y no económico de los agentes. Lo que queda claro es que tanto las sociedades como el ambiente formamos parte del mismo ecosistema global y que por ende, formamos parte del mismo sistema.

¹⁰ <http://www.un.org/en/ecosoc/>

¹¹ ESCOBAR AUBERT, Luis. *El Desarrollo de la Legislación Ambiental en México*. En Memorias del 6° Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Ciudad de México, 2007. Foro Consultivo Científico y Tecnológico. pp. 245-252. p.245. y ROCCATTI, Mireille. *El Derecho al Ambiente en el Contexto de los Derechos Humanos*. En Memorias del 6° Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Ciudad de México, 2007. Foro Consultivo Científico y Tecnológico. pp. 445- 464.

no se sataniza utilizar los recursos disponibles, sino creer que se puede sacrificar la naturaleza a cualquier costo por un crecimiento económico o de "desarrollo".

La exposición de motivos de la LGEEPA Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ya mencionaba el reto que representa la modernización y la necesidad de acrecentarla adoptando cambios estructurales que generen cambios benéficos, es decir, que el crecimiento a largo plazo se garantice y al mismo tiempo se prevea el impacto que ello representará en la reserva de recursos naturales y en general, en el ambiente. Es inminente el nexo que existe entre las cuestiones económicas y el deterioro ecológico; igual que como lo esbozó el eminente sociólogo Robert K. Malthus a finales del siglo XVIII, el crecimiento poblacional, la modernización de la economía y el patrón del impacto ambiental que los acompaña, crecen de forma irregular, aritméticamente unos y geoméricamente otros.¹² Es por ello que la solución a los problemas ambientales, no radica en sacrificar el desarrollo en los países que tantas necesidades pendientes e insatisfechas en cuanto a alimentación, salud, empleo y vivienda existen.

La solución está pues, en lograr el equilibrio ecológico que tan anunciado es para prevenir impactos nocivos a las actividades económicas, al medio y a la especie humana y echar mano o aprovechar de forma racional, los bienes ambientales de los que todavía disponemos. Cuando entendamos que sólo racionalizando más y mejor nuestras actividades humanas, podremos vencer en esta lucha contra el desmoronamiento ambiental.

Una transformación integral necesita los medios adecuados para realizar nuestros planes sin que suenen o se tornen utópicos sino más bien realizarlos sin dejar de lado a la naturaleza y controlando el dominio del hombre, debemos dejar de atribuirle un sentido negativo a la palabra "dominio", y saber que existimos en el todo, que nuestra gran habitación es la naturaleza y que nuestro supuesto dominio sobre ella no se refleja en ventajas sobre todas las cosas y criaturas, sino en la capacidad de conocer mejor todo lo que ella nos ofrece y nos permite y respetar las leyes naturales que al final del día son las que en verdad imperan.

¹² Cf. MALTHUS, Robert. *Ensayo sobre el Primer Principio de la Población*. FCE. México, 1951.

La naturaleza es la realidad humana y de las cosas. Es el hogar común de la humanidad, de la flora y la fauna. El respeto a la naturaleza por el hombre se traduce en el respeto así mismo, a la vida, a las futuras generaciones y "Sólo después que el último árbol haya sido cortado, sólo después que el último río haya sido envenenado, sólo después que el

último pez haya sido pescado, sólo entonces descubrirás que el dinero no se puede comer".¹³

No se necesita sacrificar ni el desarrollo económico, ni el crecimiento industrial, únicamente incorporar variables ambientales a los procesos de producción.

1.2. Necesidad política.

Ya he mencionado la necesidad de que la democracia sea efectiva, es decir, que no se gobierne sobre el pueblo, pero tampoco debe quedarse en el plano gubernamental sino que poco a poco los goberna-

dos comprueben que las acciones que se toman por los gobernantes son en beneficio del pueblo.

Basta recordar el pensamiento de algunos clásicos de la filosofía como quien decía que "el hombre es la medida de todas las cosas"¹⁴, para referir la naturaleza apática del ser humano, es decir, mientras no le afecte al hombre, la naturaleza permanecerá como ente aparte, o en otras palabras, la naturaleza ES, porque el hombre la HACE. Es ya sabido que Aristóteles llamó al hombre un *zoon politikon*, de esta manera, mi introducción a la fase política del interés por instaurar un Tribunal Ambiental se convierte en una razón política en tanto somos seres políticos que buscamos coexistir como sociedad en un ambiente "adecuado" o "acorde", ya no se diga "armónico". A todo esto, lo que intento decir es que el hombre ya en lo colectivo es un ser jurídico, político y social por naturaleza.

¹³ Profecía de los indios Cree. Consultada en http://www.soprote.org.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=18 el día 7 de junio de 2010 a las 10:26 horas.

¹⁴ Aristóteles. Metafísica. libro undécimo. K. Capítulo 6. 15 ed. Ed. Porrúa, México, 2002. p. 233.

La política tomó fuerza a fines del siglo XVIII, pero ya no era vista como la actividad humana tendiente a tomar decisiones en beneficio de la colectividad, sino en el poder que tiene el Estado sobre los gobernados. Nuestra propia Constitución en el artículo 39, admite que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un Estado, pero esa voluntad trae aparejado un pacto social en donde sólo el pueblo mismo es detentador del Poder y que este lo confiere a los mandatarios. Es entonces cuando los seres políticos determinados como mandatarios deben ejercer el poder otorgado a través de la expedición de normas, principios e instituciones jurídicas que respeten la esencia del hombre y que al mismo tiempo resuelvan la condición de otorgar seguridad a los mandantes.

La competencia no representa un factor externo del ejercicio del poder político, antes bien es un componente indispensable que coexiste con el ejercicio del Poder del Estado y de sus actores políticos e inseparable de la función pública que garantice la armonía en un Estado de Derecho pero "...por más eficiente que se suponga el control de la acción pública a través del despliegue del principio de legalidad, los conflictos competenciales y los casos de exorbitancia estarán permanentemente acechando la relación con los gobernados, así como el ejercicio combinado de las acciones de los órganos de gobierno."¹⁵

En nuestro sistema jurídico y debido a la notabilidad que la vida política representa, los temas considerados de mayor relevancia constitucional necesitan someterse al Poder Judicial para tener validez, así sucede pues con el amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por ello, para que la atención de un asunto se centre en la vida política, debe primero sustentarse una necesidad social o económica y una vez que ésta late con fuerza suficiente en el corazón de un Estado, es imperiosa la modernización de las instituciones u órganos involucrados en dicha necesidad, sin olvidar, por supuesto la creación de un proceso judicial especializado, ya que como era de esperarse, los principales involucrados en los reclamos sociales son ciertamente los actores políticos o "funcionarios públicos".

¹⁵ QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano, lineamientos generales*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 2005. p.51.

Según la doctrina el órgano judicial "Revestido de la majestad serena del Poder que, si no manda, refrena a los que mandan, con la representación augusta de la Ley de las leyes, de la ley de los Poderes [la Constitución]... como el Poder de resistencia que ampara la obra de la soberanía nacional" un Poder político sin el cual el mecanismo de las fuerzas combinadas del gobierno se desequilibra y desconcierta; es un elemento primordial de la vida orgánica de la nación."¹⁶

Respecto de la razón política para establecer un Tribunal Ambiental, es obvio que la estructura institucional en materia de ambiente, en comparación con otras, a guisa de ejemplo los organismos públicos de finanzas, es débil ya que a pesar de engrosar el esquema de Administración Pública, no posee los presupuestos humanos ni financieros mínimos indispensables para desempeñar una buena función o al menos, para desempeñar una acción, eso sin contar que en la mayoría de los casos el funcionario judicial analiza los asuntos que a sus manos llegan sin poseer una especialización en la materia que se trata.

Se sugiere en la presente investigación que el problema principal de las deficiencias en el Poder Judicial ha sido mayoritariamente en el factor humano, si bien la impartición de justicia radica en la contemplación y aplicación de una norma, también depende de los valores del funcionario judicial que posee la facultad de inclinarse a favor o en contra de una de las partes en controversia (litigantes) y de la sujeción a la Carta Magna le otorga autoridad para hacer valer su decisión. Ya lo dijo el maestro Carranco Zúñiga en su libro *El Poder Judicial*: "Es urgente contar con un Poder Judicial que se consolide como la columna vertebral del sistema político."¹⁷

Ahora bien, en cuanto a la función jurisdiccional que existe hoy en día, las críticas enclavan la deficiencia. Es obvio que nadie quisiera obrar mal,

¹⁶ RABASA ESTEBANELL, Emilio, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y Juicio de Amparo", publicado en *El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México 1987, p. 384.

¹⁷ CARRANCO ZÚÑIGA, *El Poder Judicial*, Porrúa, México, 2007. p.55.

pero es liso ocultar que lo originalmente vislumbrado como una actividad técnica de dirimir controversias jurídicas, se volcó a ser una de las actividades primordiales del Estado, es éste quien debe garantizar seguridad jurídica a los gobernados si se dice democrático.

Por otra parte la incidencia de la opinión pública y el "cuarto poder" mejor conocido como medios de comunicación en los asuntos jurisdiccionales cuando estos se refieren a la crítica de los jueces y magistrados, aunque no sea nuestro objetivo primordial decapitar al Sistema Judicial actual, es un hecho que existen prácticas de corrupción e ineficiencia y arbitrariedades de las que se percata la sociedad mexicana y la lastima a tal grado, que prefieren no acudir a las instituciones u órganos encargados de impartir justicia.

La competencia no representa un factor externo del ejercicio del poder político, antes bien es un componente indispensable que coexiste con el ejercicio del Poder del Estado.

En efecto, los factores que convergen en la función del Estado, ya no son sólo un asunto político, aunque la toma de decisiones lo sea por definición, son los "órganos que detentan el poder" quienes toman las decisiones, pese a que la actividad que se les asignó originalmente a los tribunales debía estar alejada de toda influencia política.

En cualquiera de los ámbitos políticos, la materia ambiental es tan basta que se presentan oportunidades para todos; lo que no debemos echar a un lado, es la inminente necesidad de proteger al ambiente. De facto, llevar a término un Tribunal Ambiental en México es muy costoso en sentido político puesto que los procesos políticos o acciones de instituciones públicas de cualquier sistema jurídico juegan un papel de suma importancia en las fuerzas políticas de la sociedad, al punto de ser un móvil político de tamaños abismales. Lo irrefutable es que cuando hay voluntad política, incluso la más tozuda idea florece.

1.3. Necesidad jurídica.

Jellinek decía que en todo derecho hay tres tipos de garantías: las sociales, las políticas y las jurídicas; las dos primeras para él eran imper-

fectas al no asegurarse su efectividad, mientras que las jurídicas se sujetan a un cálculo seguro basado en clases de instituciones jurídicas¹⁸ por ello la importancia de plasmar la necesidad jurídica de un Tribunal Ambiental. Por otro lado, si según el pensamiento de Jean Jacques Rousseau "todos nacemos libres e iguales", las razones para la protección del entorno, se presentaron como concesiones y reconocimientos de los distintos órdenes jurídicos a nuestra especie por su sola condición humana. Resultaron los derechos humanos de libertad, igualdad, propiedad, integridad física (vida y salud, por ejemplo) y seguridad; pero los grandes cambios, ya se trate de los sociales, políticos, económicos o culturales, se enfrentan a inevitables transformaciones jurídicas.

Bajo la premisa de igualdad "el concepto de 'acceso a la justicia ambiental' es entendido... como la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos"¹⁹

Para evitar el rezago y la lentitud en cuanto a la resolución de controversias y debido a que los asuntos a resolver son cada día más técnicos y específicos, es necesario alentar la creación de nuevos tribunales autónomos, con libertad para dictar sus fallos en diversas materias de interés, tal es el caso de la ambiental. Quienes se encargan de la procuración e impartición de justicia, no se pueden permitir el "lujo" de quedarse rezagados, deben integrar las Fuentes del Derecho con el fin de lograr un ordenamiento jurídico sin igual, que se haga valer, que no se trate de un mero trámite sino que procure la impartición de justicia para hacer frente a derechos tan fundamentales como el de acceso a la justicia.

¹⁸ Las cuatro clases de instituciones jurídicas se refieren a fiscalización, responsabilidad individual, función jurisdiccional y medios jurídicos.

¹⁹ *El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, D.F., 2001, p. 2.

Actualmente se muestra la coexistencia de principios del modelo intervencionista sobre bienes ambientales que provee el Estado con nuevas reglas introducidas paulatinamente en la legislación ordinaria por lo cual es urgente e imperativo armonizar las disposiciones ambientales emergentes con una correcta interpretación jurídica ambiental. Hace poco "Representantes gubernamentales reconocieron en la mesa redonda *Acceso a la justicia ambiental y la necesidad de crear tribunales ambientales*, que los problemas ambientales en México rebasaron las capacidades jurídicas y del gobierno para solucionarlos".²⁰

Si las resoluciones de las autoridades judiciales son imparciales y sólidas tanto como son congruentes y legitimadas, el éxito se verá reflejado en la confianza que se le tenga a los órganos judiciales primero y luego al Estado por parte de los gobernados. Si jueces y magistrados dictan sus fallos con independencia de intereses personales o de grupo, se ganarán el respeto tanto de gobernantes como de gobernados, no pretendo en ningún momento pintar el panorama de un planeta boyante aludiendo sólo al papel de las autoridades judiciales, pero sí creo que es un buen comienzo.

Una vez establecida mi postura de que la distribución de competencias es un sistema de limitantes a las potestades cuya transgresión evoca o da como resultado la nulidad, y habiendo determinado la necesidad de nuevos procedimientos que eviten o reviertan los efectos de actos "inadecuados" de los órganos de gobierno, se entiende que lo más urgente es respetar el sistema de garantías constitucionales de las libertades y derechos humanos y ambientales.

Siempre existe la opción política de dirimir controversias en la materia ambiental a nivel internacional, por ejemplo la mediación, negociación, conciliación o por medios jurisdiccionales como el arbitraje o los arreglos judiciales. Pero comulgo con la idea de que "el desafío de nuestro tiempo es tornar preventivo y efectivo el Derecho Ambiental, en el que la vida privada se tiñe de pública. Y se produce una simbiosis por la aproximación de lo privado con lo público. La lucha frontal contra el riesgo

²⁰ <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/07/index.php?section>
Consultada el día 20 de agosto de 2010 a las 16:23 horas.

o peligro de contaminación ambiental, convoca a los operadores jurídicos a realizar un esfuerzo homérico para lograr una protección enérgica del medio ambiente.²¹ En todo caso depende de la voluntad de las partes que determinado asunto tenga o no éxito, y si esto sucede a nivel internacional, no suena descabellado en tratándose de asuntos internos,

De facto, llevar a término un Tribunal Ambiental en México es muy costoso en sentido político.

entonces alentemos a nuestro gobierno a cubrir esta necesidad social, económica, política y jurídica.

Si según el dicho de Hobbes "Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre en modo alguno. Por consiguiente, a pesar de las leyes de naturaleza (justicia, equidad, modestia, piedad, que se resumen en 'haz a otros lo

que quieras que te hagan a tí'), que cada uno observa cuando tiene la voluntad de observarlas y cuando puede hacerlo de modo seguro, si no se ha instituido un poder o no es suficientemente grande para nuestra seguridad, cada uno fiará tan sólo, y podrá hacerlo legalmente, sobre su propia fuerza y maña, para protegerse contra los demás hombres"²², se deberá en principio evitar conculcar el orden jurídico, a través de la creación de tribunales no autómatas suficientemente grandes que fortalezcan las relaciones humanas.

Se necesita poseer un gran sentido de crítica (o un amplio grado de sensibilidad) para dilucidar lo que representaría la creación de un Tribunal Ambiental y poder plasmarlo en nuevas normas jurídicas que le sirvan de sostén. No podemos negar que queda mucho por hacer, puesto que el sólo cambio social y jurídicos no garantiza que el uso de los recursos sea racional, se necesita sobre todo conciencia de hechos, de algo

²¹ CAFFERATTA, Néstor. *Introducción al Derecho Ambiental*. México: Ed. Instituto Nacional de Ecología, 2004, p. 187.

²² HOBBS, Thomas. *Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp 137-138.

más que los deseos de unos cuantos o las brillantes ideas, sino de todos los factores humanos (y hasta divinos) y de la política correcta de aplicación que se siga primero en todo el país y luego en todo el globo terráqueo con respecto a cada recurso que la naturaleza nos ofrece a pesar de la ingratitude con la que siempre le pagamos, de tal suerte que se integren variables ambientales a la política ambiental y se cubran las necesidades de los habitantes en cantidad y calidad adecuadas, evitando el derroche de recursos.

El Derecho, ya como ciencia social, ya como norma, ya como realidad jurídica, está llamado a servir a la justicia, al bien común, a la felicidad, a la vida misma, no al poder, y menos al poder que destruye a la naturaleza. Para resolver las controversias, el jurista analiza los hechos y todas las circunstancias relevantes, luego los considera desde la perspectiva de las reglas y principios jurídicos, y finalmente emite un juicio, por ello "cabe aclarar que la mera expedición de normatividad ambiental no es la respuesta a los problemas que se presentan en la actualidad, toda vez que es ese compromiso y la lucha diaria la que atraerá beneficios y conllevará respuestas y soluciones"²³.

2. Derecho Comparado.

La incursión de diversas Comisiones de Derechos Humanos a nivel mundial, han expuesto públicamente las quejas y resultados de los asuntos que son de su incumbencia, esto trae como resultado la disminución y desaliento de arbitrariedades en la esfera autoritaria del Estado. De cualquier forma, hay razones de peso, teóricas y prácticas para crear un organismo que bajo los auspicios del Poder Judicial pero de forma autónoma le otorgue mayor consistencia jurídica a las instancias resolutorias de controversias ambientales, por ejemplo, México, por su posición en el globo terráqueo, cuenta con una riqueza natural incalculable, pero debe entenderse que no se trata de abundancia sino de diversidad; forma

²³ VÁZQUEZ GARCÍA, Aquilino. *Legislación Sobre el Cambio Climático, Biodiversidad y Uso Sostenible de la Energía en México*. Consultado en http://www.planetaverde.org/artigos/arq_01_43_57_05_01_10.pdf el día 14 de abril de 2010 a las 21:51 horas.

parte de los países con mayor biodiversidad que junto con Brasil, China, Costa Rica, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, Perú, Sudáfrica y Venezuela conforma el Grupo de Países mega-diversos y afines mismos que suscribieron el 18 de febrero del 2002 la "*Declaración de Cancún de Países Megadiversos Afines*".

Alrededor del mundo, los Estados han adquirido compromisos al hacerse miembros de tratados, convenios y acuerdos internacionales, por su parte, las Cortes Supremas en América Latina conocen la importancia del ambiente y se han inclinado por emitir jurisprudencia y agilizar el proceso de especialización del poder judicial, por ejemplo encontramos juzgados especializados en materia penal, fiscal, familiar y hasta de propiedad intelectual, pero la especialización que aquí nos ocupa, está aún lejos de diseminarse.

El Sistema Jurídico actual ha creado su propio mundo regido no por un canon común de justicia social sino por una institución fundada por personajes cuyo renombre les permite ser autoridad para decidir arbitrariamente (no porque ser autoridad sea presupuesto necesario para actuar de tal manera, sino que se realiza de forma inconsciente); qué es adecuado y qué no, y aunque esto no parezca nuevo es en nuestro tiempo cuando más evidente se ha hecho. Se ha creado un comercio de la impartición de justicia y del beneficio o provecho que se pudiera obtener del ambiente puesto que sigue intereses políticos, sociales o intelectuales que rigen las producciones "jurídicas- normativas" para hacerlas en masa y distribuirlas.

En la Unión Europea diversos países han trabajado para lograr una codificación ambiental, entre ellos, Alemania elaboró su primer Proyecto de Código Ambiental en 1997 el cual dejó de lado veinte leyes federales y se formó con 775 artículos; Suiza adoptó un Código Ambiental desde 1988 y Suecia se unió al esfuerzo en 1990 y cuenta con 5 Cortes Regionales de 1º Instancia y una Corte de Apelación en Estocolmo. También Francia adoptó un Código Ambiental aprobado con seis libros y 975 artículos en septiembre del año 2000. Otros países americanos ya tienen legislaciones ambientales (leyes marco) de gran importancia a nivel internacional, por ejemplo Chile (Ley de Bases del Medio Ambiente

Nº 19.300), Colombia (Ley Nº 99/93), Bolivia (Ley del Medio Ambiente de Bolivia Nº 1333 de 1992), Cuba (Ley 241/2006) y Argentina (Ley General Argentina Nº 25.675), sin embargo todavía no fortalecen su sistema de impartición de justicia ambiental con tribunales o juzgados especializados.

Pero no todo es tragedia y decadencia, los sistemas jurídico en todo el mundo y durante los últimos siglos en verdad han creado propuestas novedosas y vanguardistas donde los límites al ser éstos y no los derechos "difusos", expanden nuestra percepción de las normas, así han nacido los tribunales ambientales de diversos países, por ejemplo en Costa Rica y Nueva Zelanda por nombrar algunos.

Desde la perspectiva europea, los tribunales administrativos en Francia se encargan de resolver asuntos relacionados con impuestos, y que generalmente se refieren a la materia ejecutiva, o en otras palabras correspondería normalmente al ejecutivo, el resolver asuntos que tengan este carácter; se dirimen por un tribunal contencioso administrativo ya que sostienen que con la participación del Poder Judicial en estos asuntos se violenta el Principio de División de Poderes.

En Estados Unidos, como otro ejemplo, los mismos actos que en Francia se juzgan por tribunales administrativos, son de competencia del Poder Judicial porque no admiten la participación del Poder Ejecutivo sin quebrantar la misma División de Poderes, o como lo establecen, no se puede ser juez y parte en ningún asunto. Esto se debe como ya lo he señalado, principalmente por la diversidad de concepciones respecto a la "División de Poderes". Dicho lo cual "En casi todo el mundo, a contrario de la experiencia norteamericana, la percepción sobre el Poder Judicial durante centurias reflejó a un poder minimizado, disminuido, tanto por razones de poder como por estar colocado fuera de los mecanismos de expresión de la soberanía popular, y por su confinamiento y restricciones

Es necesario alentar la creación de nuevos tribunales autónomos, con libertad para dictar sus fallos en diversas materias.

debido a la profunda influencia del Ejecutivo, según ha ocurrido en Latinoamérica y en especial en México.¹²⁴

Una vez que en Francia se crearon los tribunales administrativos, se inició el movimiento jurídico de creación de tribunales con características similares en otros países, por ejemplo en Alemania e Italia luego de la Segunda Guerra Mundial, se crearon los tribunales constitucionales a pesar de ser completamente distintos a la tradición institucional de dichas naciones en las cuales era insostenible que tribunales ordinarios tuvieran atribución para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, lo que se intentó plantear es que bajo el principio de existencia de una necesidad, una nueva, una que surge y que reclama, esta carestía debe atenderse sin dilación, no hay que cerrar los ojos a tan latente penuria, puesto que hasta en la mitología griega frente a una contrariedad, no se huye de la bestia, se le enfrenta.

Actualmente, la 3ª. Sección de la Corte de Casación en Italia es semi-especializada en materia ambiental con competencia exclusiva para juzgar los crímenes ambientales.

En general "En los países en que la legitimidad queda restringida a los órganos administrativos ambientales o al ciudadano aisladamente, la experiencia revela que las acciones judiciales son raras. Evidentemente, los órganos ambientales están subyugados al Poder Ejecutivo y no siempre poseen la independencia necesaria. En relación a los ciudadanos, son innumerables las dificultades para que enfrenten solos al poder público o al poder económico en Juicio."²⁵ Por todo ello Italia ha llevado a cabo dos conferencias internacionales²⁶ para conversar sobre la posibilidad de crear cortes regionales ambientales que funcionarían ya como Organización no Gubernamental (ONG) o como Tribunal Moral.

²⁴ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Una Constitución para la Democracia, Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p.160.

²⁵ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. Tribunales Especializados en Materia Ambiental (Cortes Verdes). p. 6. Consultado en www.utpl.edu.ec/revistapenal/images/stories/.../tribunales_ambientales.doc el día 18 de agosto de 2010 a las 20:55 horas.

²⁶ La primera en Roma del 21 al 24 de abril de 1989 y la segunda en Paestum del 6 al 10 de junio de 1997.

Bajo los auspicios de *Act 1979 No 204* se constituyó "a superior court of record to be known as the Land and Environment Court."²⁷ Ubicado en Sydney, New South Wales fue creado en 1979 como tribunal altamente especializado responsable de interpretar y hacer cumplir la legislación ambiental en el estado de New South Wales²⁸, con jurisdicción para conocer y resolver asuntos referentes a leyes ambientales acerca de la planificación, ambiente, tierra y minería, por mencionar algunas. El Tribunal de Tierra y Ambiente se compone por seis magistrados permanentes entre los que se cuenta al magistrado presidente del tribunal, nueve comisarios permanentes nombrados en función de sus capacidades y conocimientos especializados y/o experiencia en áreas ambientales, un secretario con facultades cuasi-judiciales que gestiona los asuntos ante el Tribunal y finalmente "Aboriginal Commissioners also assist the Court in disputes arising under the Aboriginal Land Rights Act 1983"²⁹.

Ante este tribunal, cualquier persona puede acudir incluso sin acreditar un interés directo para iniciar un proceso. Los asuntos en el Tribunal de Tierra y Ambiente se dividen por clases, hay a la fecha ocho clases de asuntos de los cuales conocen los miembros de esta institución que considera primordial el interés público sobre el particular. Sus resoluciones son definitivas en cuanto al hecho, mientras que en asuntos de derecho, estas se sujetan a recurso en tribunal de apelación. Este tribunal

²⁷ Land and Environment Court Act 1979 No 204. Part 2, Division 1, Section 5. Consultada en http://www.legislation.nsw.gov.au/view_top/inforce/act+204+1979+FIRST+0+N/ el día 23 de agosto de 2010 a las 10:35 horas.

²⁸ Datos tomados de http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll Lec.nsf/pages/LEC_index el día 22 de agosto de 2010 a las 21:58 horas.

²⁹ Comisarios aborígenes asistirán también al Tribunal en las controversias derivadas del Acta de Derechos de Tierras Aborígenes de 1983. Información extraída de http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll Lec.nsf/pages/LEC_aboutus consultada el día 22 de agosto de 2010 a las 22:34 horas.

ha conocido de diversos asuntos con notorios alcances en cuanto a justicia ambiental³⁰, a manera de guisa, un asunto relativo a delitos contra el ambiente:

CITACIÓN:	Ministerio de Planificación v minas Moolarben de carbón Pty Ltd [2010] 147 NSWLEC³¹
PARTES:	FISCAL Ministro de Planificación DEMANDADO Las minas de carbón Moolarben Pty Ltd
Número de archivo (s):	50073 de 2009
CUESTIONES CLAVE:	Delitos contra el Ambiente: -incumplimiento de s 125 (1) de Servicio de Planificación y Evaluación Ambiental Ley de 1979 - la limpieza de la vegetación y la erección de la valla de límites - aclaró vegetación incluyó una comunidad ecológica en peligro de extinción - el desarrollo en el incumplimiento de homologación concedida para la explotación del carbón en las actividades 75D s de la Ordenación del Medio y Ley de Evaluación 1979 - Consideraciones sobre la sentencia - declaración de culpabilidad - daños a la integridad del sistema de planificación al no obtener la aprobación antes de realizar el trabajo.

³⁰ <http://www.lawlink.nsw.gov.au/lecjudgments/2010nswlec.nsf/WebView4?OpenView&Start=1&Count=1000&ExpandView>

³¹ El asunto completo y la sentencia que al respecto dictó el Tribunal de Tierra y Ambiente pueden ser consultados en <http://www.lawlink.nsw.gov.au/lecjudgments/2010nswlec.nsf/61f584670edbfba2ca2570d40081f438/6f98cabd73cea1c3ca257777001b0ec6?OpenDocument> La presente síntesis fue tomada de la versión traducida del documento original *Minister for Planning v Moolarben Coal Mines Pty Ltd [2010] NSWLEC 147*; el día 30 de agosto de 2010 a las 12:48 horas.

Legislación citada:	Crímenes (Procedimiento de Penas) de 1999 Planificación Ambiental y la Ley de Evaluación 1979 Multas Ley de 1996 Ley de Minería de 1992 Ley de Conservación de Especies Amenazadas 1995
Casos que se mencionan:	v Bentley BGP Propiedades Pty Ltd [2006] NSWLEC 34 en [71]; (2006) 145 234 LGERA v Cameron Eurobodalla Consejo Comarca [2006] NSWLEC 47 en [72]; (2006) 146 349 LGERA Foto Camilleri Feeds Medio Ambiente Pty Ltd v Autoridad de Protección (1993) 32 683 NSWLR Consejo de Impuestos Camden v [2004] NSWLEC 448, (2004) 137 368 LGERA v Hardt Autoridad de Protección del Medio Ambiente [2007] NSWCCA 338 , (2007) 156 337 LGERA Hoare v The Queen (1989) 167 CLR 348 Ministro de Planificación v PTY Ltd Coalpac [2008] 271 NSWLEC Pittwater v Consejo Scahill [2009] NSWLEC 12; (2009) 165 289 LGERA Hoare v The Queen (1989) 167 CLR 348 Ministro de Planificación v PTY Ltd Coalpac [2008] 271 NSWLEC Pittwater v Consejo Scahill [2009] NSWLEC 12; (2009) 165 289 LGERA v R Dodd (1991) 57 A R 349 Crim Thomson R v; Houlton R v [2000] NSWCCA 309 , (2000) 49 383 NSWLER Veen v La Reina (n ° 2) (1988) 164 CLR 4645
FECHAS DE AUDIENCIA:	07 de abril 2010
FECHA DE LA SENTENCIA:	11 de agosto 2010

El más destacado ejemplo de Tribunal Ambiental, en mi opinión, es la Corte Ambiental (Environment Court) de Nueva Zelanda que funciona como tribunal itinerante porque a pesar de tener sede permanente en Wellington, Auckland y Christchurch sesiona con juzgados en todo el país; fue instituido por ley en 1996 aunque según el magistrado David

Sheppard "Nueva Zelanda tiene un cuerpo judicial separado para decidir litigios ambientales hace 45 años. Durante este período, se amplió para un Tribunal Ambiental especializado, que aplica valores y métodos judiciales y conocimiento especializado para solucionar litigios sobre el medio ambiente."³²

La Corte Ambiental de Nueva Zelanda funciona como tribunal itinerante y tribunal de apelación.

La novedad consistió en ser un tribunal especializado ubicado fuera del esquema clásico de tribunales de jurisdicción general, entre el ámbito administrativo y el judicial, aunque se encuentra de cierta forma "limitado", posee competencia para conocer de los recursos presentados para atacar resoluciones administrativas de primer grado (tribunal de apelación).³³ "The work of the court is organised nationally by the Principal Environment Judge to ensure a match between judicial resources and work"³⁴ y cabe la posibilidad de mediación para solucionar el conflicto. Hasta Octubre de 2007, la Corte Ambiental estaba compuesta por ocho jueces titulares, siete jueces suplentes, quince comisarios titu-

³² Sheppard, David F. G. *Revisão de mérito de decisões ambientais: um Tribunal Especial para o meio ambiente na Nova Zelândia*. In: *Direito Ambiental em Evolução* n. 3, coord. Vladimir Passos de Freitas, p. 111. En PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *Tribunales Especializados en Materia Ambiental (Cortes Verdes)*. p. 12.

³³ Véanse los reportes anuales del secretario en <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court/annual-reports-of-the-registrar> para conocer algunos casos resueltos por este Tribunal.

³⁴ <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court> Consultada el día 23 de mayo de 2010 a las 14:54 horas.

lares y cinco comisarios suplentes. Según el asunto que se trate, la curia estará formada por un juez de ambiente y uno, dos o incluso tres comisarios de ambiente cuyas decisiones podrán ser recurridas únicamente sobre cuestiones de ley ante el Tribunal Superior que en este caso se trata del Ministerio de Justicia.

En Costa Rica, la justicia ambiental se imparte no por un órgano del Poder Judicial sino por Contencioso Administrativo. En 1995 se creó por Ley Orgánica el Tribunal Ambiental Administrativo como "órgano de Desconcentración Máxima del Ministerio del Ambiente y Energía, es competente para conocer, en sede administrativa, las denuncias tramitadas de oficio o a instan-

cia de parte, establecidas en contra de todas las personas, públicas o privadas, por violaciones o comportamientos activos u omisos a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales."³⁵ Cualquier persona puede ser sujeta a proceso ante este tribunal; en todo momento, el asunto puede ser resuelto por conciliación. Las resoluciones que emite el Tribunal Ambiental Administrativo agotan la vía administrativa, son irrecurribles³⁶ y de cumplimiento obligatorio, so pena de que constituyan el delito de desobediencia a la autoridad.³⁷ Por sus visionarias propuestas, este tribunal fue precursor de otros tribunales ambientales en Latinoamérica y hasta la fecha ha resultado exitoso a pesar de que muchas de las sentencias dictadas en materia ambiental en Costa Rica se

En Costa Rica, la justicia ambiental se imparte no por un órgano del Poder Judicial sino por Contencioso Administrativo.

³⁵ http://www.minae.go.cr/tramites/requisitos/tribunal%20ambiental_administrativo.html Consultada el día 22 de agosto de 2010 a las 19: 48 horas.

³⁶ Sólo son recurribles mediante Revocatoria y Revisión; no procede en instancia de alzada ante el superior jerárquico que en este caso es el Ministro de Ambiente y Energía.

³⁷ Artículo 305 del Código Penal de Costa Rica. Publicado en la Gaceta No. 257 de 15-11-1970.

limitan a declarar la responsabilidad de los sujetos demandados y la condena al pago de los daños, cuya prueba y cuantificación se postergan a un proceso ordinario e independiente del anterior y que generalmente se sigue en ejecución de sentencia como proceso contencioso administrativo, por ejemplo:

CASO PRIMERO: Asociación de Desarrollo Integral San Miguel c/ Ministerio de Salud, Municipalidad de la Unión, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Consejo de Transporte Público y Dirección General de Ingeniería de Tránsito.³⁸

TRIBUNAL: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
FECHA: 31 de julio del 2001.

TEMAS: Contaminación atmosférica y sonora. Derecho a la salud y a un ambiente sano y equilibrado. Deber de protección y actuación diligente del Estado.

CASO SEGUNDO: Asociación Conservacionista de los Ríos y el Ambiente de Ciruelas de Alajuela (ACORACI) y Asociación de Amigos del Medio Ambiente del Río Siquiare y sus Nacientes de Turrucare (ASAMARS) c/ Ministro de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Salud, Municipalidad de Alajuela, Tribunal Ambiental Administrativo y Tunatun Internacional Costa Rica S.A.³⁹

TRIBUNAL: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica.

FECHA: 4 de junio del 2002.

TEMAS: Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Concepto. Contaminación de ríos por

³⁸ DUGO, Sergio. *Compendio de Decisiones Judiciales Nacionales en América Latina sobre temas relacionados con el Medio Ambiente*. Serie Documentos sobre Derecho Ambiental. 14. PNUMA. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, 2006. p. 91.

³⁹ *Ibidem*. p. 97.

	disposición de residuos industriales. Responsabilidad del Estado. Falta de prevención. Actuar tardío e ineficaz.
CASO TERCERO:	A. M. C., C. s/ denuncia. ⁴⁰
TRIBUNAL:	Tribunal de Casación Penal del Segundo Circuito Judicial de San José.
FECHA:	5 de mayo del 2003.
TEMAS:	Sentencia penal de ejecución condicional. Delito ambiental. Recuperación y conservación de Bosques. Deber del Estado.

Nótense dos aspectos; primero que las sentencias han sido dictadas en su mayoría por Tribunales Superiores de Justicia, lo cual destaca el compromiso de las autoridades más altas de la estructura judicial y segundo que se observa la colaboración de ONGS como actores garantes del interés colectivo en controversias ambientales.

Actualmente el Poder Judicial en Brasil posee autoridad administrativa⁴¹ y también goza de tribunales especializados. Luego del éxito que tuviera el Juzgado Volante Ambiental implantado por el Tribunal de Justicia de Mato Grosso en 1996⁴², el Tribunal de Justicia de Amazonas constituyó el Juzgado Especializado del Medio Ambiente y de Cuestiones Agrarias (VEMAQA)⁴³ que también cuenta con un Juzgado Volante Ambiental. En 2005 se establecieron en el sur del País⁴⁴ tres tribunales semi-especializados⁴⁵ en Derecho Ambiental y Agrario que fungen como juzgados de 1º instancia, denominados "Varas" Federales Ambientales. Además, como segundo grado de jurisdicción, la 4º Cámara del Tribunal del Estado de Río Grande do Sul implantó un departamento semi-especializado para la atención y resolución de crímenes ambientales.

⁴⁰ Ibidem. p. 103.

⁴¹ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 99.

⁴² Juzgado Ambiental de Cuiabá, 26 de Agosto de 1996.

⁴³ Resolución 05 del Tribunal de Justicia de Amazonas, julio 25 de 1997. Firmada por el Plenario de la Corte Estadual el 14 de agosto e instalada el 23 de octubre del mismo año.

⁴⁴ Curitiba (PR), Florianópolis (SC) y Porto Alegre (RS).

⁴⁵ Creados por el Tribunal Regional Federal de la 4ª Región.

A raíz de la Constitución brasileña de 1988, se amplió la protección al ambiente y se expidieron leyes para sancionar crímenes ambientales (Ley 9.605 de 1998), para definir las unidades de conservación (Ley 9.985 de 2000) y para plantear la política nacional del ambiente (Ley 6.938/81) por mencionar algunas, lo que no está en duda, es que la legislación ambiental brasileña destaca entre las mejores sustentadas del mundo, pero "Hasta los años 80, prácticamente no habían fallos en materia ambiental. En lo civil, existían acciones relativas a... disputa de vecinos en área rural por el uso de agua y que terminaban decidiendo, por reflejo, la materia ambiental."⁴⁶

Ahora, si de especialización se trata, en Alemania hay especialidades para los que desean adentrarse en el mundo del Poder Judicial, primero deben presentar una serie de exámenes estatales que acrediten sus conocimientos, acompañados de prácticas profesionales de un lapso mínimo de dos años en los despachos de abogados, tribunales y oficinas de administración pública con lo que cumplen el *Referendardienst* y el *Assesorexamen* de tal manera que se encuentren en posibilidad de ejercer su profesión con los mínimos y adecuados conocimientos tanto teóricos como prácticos de la profesión jurídica, ya si se desea ingresar a la judicatura, por ejemplo, se debe también pasar por un arduo proceso de selección, esto deja al descubierto la necesidad que México tiene de integrarse al primer mundo también en cuanto a novedades en el Sistema Jurídico.

A respecto de la actualización el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) promueve entre jueces de los diversos sistemas jurídicos un Manual de Derecho Ambiental.⁴⁷ En el Tercer Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (IUCN), de gran importancia en materia de

⁴⁶ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. El Poder Judicial y el Derecho Ambiental en Brasil. Pp. 397- 412. En Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Memorias. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Septiembre 2007. Pp. 401 y 402.

⁴⁷ Global Judges Symposium on Sustainable Development and the Role of Law. Johannesburgo, Sudáfrica, 2002.

protección al ambiente, participaron casi todos los países del mundo y se examinó precisamente el papel del Poder Judicial en cuestiones ambientales.⁴⁸

En los Estados Unidos, el Poder Judicial no administra justicia ambiental, esta tarea le es encomendada a la *Environmental Appeals Board (EAB)*⁴⁹ creada en marzo de 1992 y que pertenece a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) como órgano administrativo, se sitúa en Washington, D.C. Grecia previene y sanciona por ley 1961/91 con justicia administrativa en materia ambiental a través del "Consejo de Estado Helénico"⁵⁰ cuya 5ª sección es especializada en Derecho Ambiental.⁵¹ Además de los ya mencionados, otros países miran la especialización como la mejor forma de impartir justicia completa, especialmente en la materia ambiental, verbigracia las Islas Mauricio y Trinidad y Tobago aseguraron un Tribunal Ambiental propio, mientras que Tanzania cuenta con un Tribunal Administrativo Ambiental y Bélgica con una Cámara especializada en Derecho Ambiental que forma parte del Tribunal Constitucional.

Varios países miran la especialización como la mejor forma de impartir justicia completa especialmente en la materia ambiental.

Con una naturaleza ética el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) se fundó en 1998 con el fin de contribuir a la solución de controversias relacionadas con los sistemas hídricos en América Latina y sesionó por primera vez en San José de Costa Rica en el año 2000. Su legitimación radica en resoluciones de carácter ético-jurídicas y científico-técnicas, funge como instancia internacional alternativa de justicia

⁴⁸ Bangkok, Tailandia, 17- 26 de noviembre de 2004.

⁴⁹ Junta Ambiental de Apelaciones.

⁵⁰ Greek Conseil d' Etat (Symvoulion Epikratias).

⁵¹ HLEPAS, N. *Environmental Protection*. Consultada en http://video.minpress.gr/wwwminpress/aboutgreece/aboutgreece_environment.greece_environment.pdf el día 22 de agosto de 2010 a las 22:52 horas.

ambiental, autónoma e independiente. El TLA ha realizado más de doscientas cincuenta consultas y ha conocido de cincuenta y ocho asuntos. Ha celebrado cinco audiencias de juzgamiento en el ámbito latinoamericano: dos de ellas en San José de Costa Rica (agosto-2000 y marzo-2004), otra en México Distrito Federal (marzo-2006), una en Guadalajara (octubre-2007) y la última en Guatemala (septiembre-2008).⁵² La más reciente fue la audiencia en Estambul en marzo del 2009. Además en 2004 celebró 2 audiencias locales.⁵³ Lo lamentable es que al ser un tribunal "ético" y emitir resoluciones no vinculantes, queda imposibilitado para aplicar sanciones. Una cuestión interesante en cuanto a sus resoluciones se refiere a la protección de intereses colectivos; a continuación un modelo de la Primera Audiencia Pública llevada a cabo del 29 de agosto al 1 de septiembre del 2000 en San José Costa Rica:

CASO: Cuenca Hidrográfica Río San Juan. Departamentos de Masaya, Granada, Boaco, Chontales, Rivas y San San Juan. República de Nicaragua.⁵⁴

Actividad denunciada: Grave deterioro de la Cuenca Hidrográfica Río San Juan por contaminación de pesticidas, aguas servidas de origen doméstico e industrial, sedimentación de los lechos del río y de sus afluentes, deforestación, minería y daños a la biodiversidad. Omisiones por parte de los Estados de Nicaragua y Costa Rica en la protección y preservación de sistemas hídricos de la cuenca.

Actores del contradictorio: Fundación para la Conservación y Desarrollo del Sureste de Nicaragua (Fundación del Río) Asociación Ecologista y de Cogestión Comunitaria (AECCO) Frente de Oposición a la Minería de Oro a Cielo Abierto de la Zona Norte.

⁵² Datos extraídos de <http://www.tragua.com/index.html> Consultada el día 12 de julio de 2010 a las 14:45 horas.

⁵³ En San Carlos, Costa Rica una y en Managua, Nicaragua otra.

⁵⁴ Consulta electrónica el día 30 de agosto de 2010 a las 4:08 horas en http://www.tragua.com/audiencias/2000/veredictos_primeira_audiencia/veredicto_rio_san_juan.pdf

Denunciados: Estado de la República de Nicaragua, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales representados por la Procuraduría General de la República. Estado de la República de Costa Rica representados por el Ministerio de Ambiente y Energía.

HECHOS:

De acuerdo con los actores:

1. La demanda focaliza el gran deterioro en que se encuentra la cuenca hidrográfica del río San Juan, cuya cuenca está situada en los territorios de los estados de Costa Rica y Nicaragua.

Los problemas denunciados están vinculados a los modelos de desarrollo adoptados por los estados involucrados.

2. Este modelo de desarrollo ha ocasionado la contaminación de los cuerpos de agua con sustancias químicas, agua servidas domésticas e industriales, deforestación intensiva, operaciones de minería oro a cielo abierto, erosión y descaracterización de la biodiversidad.

3. La demanda solicita el reconocimiento de la obligación de cumplimiento, por los dos estados, de sus obligaciones internacionales y de derecho interno, en el intuito de proteger y preservar los ecosistemas que constituyen la cuenca hidrográfica del río San Juan., enfatizando el hecho de que la noción de cuenca hidrográfica importa en consecuencias físicas y biogeográficas incompatibles con las ficciones judiciares de la geografía política, razón por la cual requiere que los estados organicen la gestión de la cuenca según criterios ecológicos y de común acuerdo.

4. En función de las características de la demanda, la degradación ambiental es considerada de una manera global, independientemente de las fronteras políticas entre los dos estados.

Esta es la manera más correcta de considerar la gestión de los recursos hídricos, en este mundo de agua escasa.

RESOLUCIÓN:

1. Declarar responsables, a los gobiernos de los Estados de Costa Rica y Nicaragua, por sus graves omisiones de respecto a sus obligaciones morales, políticas y legales, así como a las obligaciones internacionales regularmente suscritas;

"para abordar los problemas medioambientales que preocupan a la región, con particular énfasis en los desafíos y las oportunidades ambientales que presenta el libre comercio."

2. Instar a los dos Gobiernos suspender, en un plazo hasta tres años, todas las prácticas, económicas o no económicas que perjudican la cuenca del río San Juan;

3. Instar a los dos Gobiernos a formular un plano global para el manejo de la cuenca, considerando las prácticas institucionales previstas en las convenciones internacionales

relativas al manejo de los recursos hídricos;

Recomendar la adopción inmediata de medidas aptas a mitigar los efectos perversos actuales de las prácticas económicas.

Finalmente podemos referirnos a la Sala Especial Permanente para Temas Ambientales de la Corte Internacional de Justicia (1993) y al panel que en virtud del acuerdo paralelo del TLCAN promueve la cooperación entre los países miembros respecto de asuntos ambientales a través de una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) "para abordar los problemas medioambientales que preocupan a la región, con particular énfasis en los desafíos y las oportunidades ambientales que presenta el libre comercio."⁵⁵ Está formada por un Consejo integrado por las autoridades de medio ambiente de nivel ministerial o equivalente de Canadá, Estados Unidos y México. También cuenta con un Comité Asesor Público y Conjunto (organismo independiente y voluntario formado por 15 miembros que brindan asesoría e información pública al Consejo sobre cualquier asunto dentro del alcance del Acuerdo Ambiental) y una Secre-

⁵⁵ http://www.tlcanhoy.org/about/default_es.asp.

taría (que proporciona apoyo administrativo, técnico y operativo). Funge como foro de discusión y pretende siempre llegar al acuerdo; sin embargo no comparto la idea de que se trate de un Tribunal Ambiental puesto que es ya sabido que desde su entrada en vigor (1994) el TLCAN "establece las reglas para el comercio y la inversión entre Canadá, Estados Unidos y México"⁵⁶ y pese a que en recientes fechas se pretenda conocer y resolver asuntos de derechos humanos, el TLCAN en mi opinión no se trata de otra cosa que materia comercial.

Si la protección al ambiente ha sido ya gestada a nivel internacional, ¿qué espera México para acoger la cultura de respeto al entorno en que se desenvuelve? Es tiempo de hacer a un lado los intereses individuales y comenzar a pensar en conjunto por los intereses colectivos o sociales.

El Tribunal Ambiental será un órgano judicial, colegiado y autónomo; de naturaleza evidentemente judicial y con tareas o funciones de jurisdicción ambiental

3. Naturaleza Jurídica, Estructura Orgánica y Competencia del Tribunal Ambiental.

La seguridad jurídica de los particulares se atiene a un Sistema Judicial fuerte, que represente la columna vertebral del Estado en la impartición de justicia, que sea confiable y competente además de independiente, libre de apegos o afecciones ideológicas (ya sean personales, religiosas o partidistas).

Un Tribunal es el órgano jurisdiccional del Estado, encargado de dirimir controversias conforme a normas en general. El Tribunal Ambiental será un órgano judicial, colegiado y autónomo (por la independencia que posea respecto de otro poder o autoridad); de naturaleza evidentemente judicial y con tareas o funciones de jurisdicción ambiental, cuyos miembros sean letrados con técnica y jurídicamente preparados y capacitados para resolver conflictos ambientales de una manera efectiva.

⁵⁶ http://www.tlcanhoy.org/agreement/default_es.asp.

Como posibles opciones de integración, sus miembros deberán provenir del mundo judicial y corresponderá elegirlos a los propios magistrados. En otro sentido, al afectarse la naturaleza política por los asuntos resueltos y debido a las atribuciones del Poder Político es este el llamado a designarlos, en cuyo caso deberán ser propuestos por el Ejecutivo Federal o por el Congreso y aprobados por el Senado. Para obtener ideas homogéneas, cabe la posibilidad de incluir a la participación ciudadana para elegir a los miembros o quizás lo más adecuado sea que la generación de estos magistrados provenga tanto de los órganos judiciales como de aquellos de naturaleza política.

Un bosquejo permite su organización con seis magistrados elegidos por dos terceras partes o el cincuenta por ciento más uno de los actores mencionados en el párrafo anterior⁵⁷ lo cual constituiría una mayoría absoluta que brinde legalidad y legitimidad⁵⁸ al Tribunal en cuestión. Durarán en su encargo cuatro años con posibilidad de reelección por un periodo igual. Aunque cabe aquí otra objeción ya que al obedecer la designación a criterios políticos, el partido político tiene responsabilidades gubernamentales que se verán favorecidas o no por los sujetos elegidos como miembros del Tribunal, práctica que hasta la actualidad se ha visto reflejada en los órganos que detentan el poder en nuestro país, de modo tal, que tanto el Presidente como la mayoría de miembros del legislativo y aún del judicial son generalmente de los Partidos Políticos

⁵⁷ Pueden ser dos propuestos por el Consejo de la Judicatura Federal o la propia SCJN, dos por el legislativo con propuesta de diputados y aprobación de senadores y dos por el ejecutivo, propuestos por las secretarías con incidencia ambiental y sometidos a referendo o a plebiscito para incluir a la sociedad.

⁵⁸ El referendo está presente como posibilidad de cambio a manos del pueblo. Cf. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C., 2001. Pero no ahondaré en temas de derecho electoral, que ya será materia de otra investigación futura el análisis de las formas de elección y otorgamiento de presupuesto para políticas públicas de este Tribunal en propuesta junto con otros asuntos que constituirán su ley orgánica.

más representativos del país. Por ello propongo la designación primero según lo antedicho y luego, ya unificado, los nombramientos se harán por los propios miembros del Tribunal Ambiental.

Algunas materias que conocería el Tribunal Ambiental serían problemas verdaderamente serios como desertificación, extinción de especies, agotamiento de bosques tropicales, rápido crecimiento demográfico, mal manejo y carencia de recursos de agua potable, cambio climático, lluvia ácida, manejo inadecuado de recursos energéticos, sobrepesca y contaminación del ambiente marino, manejo incorrecto de pesticidas, sustancias y residuos peligrosos, recursos culturales, producción industrial, agropecuaria cultivada, minera y sus desechos o desperdicios, efluentes domésticos y urbanos, edificaciones, vehículos contaminantes, tránsito, paisajes y monumentos históricos de creación humana. La estructura, conforme a un modelo basado en la LGEEPA, podría dividirse en tres salas⁵⁹ que conocerán de los asuntos siguientes:

⁵⁹ Para adaptar el sistema al nuevo paquete de simplificación regulatoria presentado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa en el marco del programa "Menos trámite y mejor regulación para impulsar la competitividad", al pretender que se acuda a este Tribunal con frecuencia y por los gastos que representará a la economía del Estado, se precisa la "Agilización de la presentación y resolución de quejas para los usuarios del servicio para poder destinar menos tiempo, menos recursos a cumplir trámites...".



El tribunal conocerá de los asuntos por materia y no por legislación, de tan forma que por ejemplo, si se suscita un incendio producto de las labores de determinada industria en una zona forestal considerada ANP y este emite gases nocivos para el ambiente y a su vez esto provoca la muerte de especies, la competencia se otorgará a la sala de biodiversidad por tratarse de un asunto forestal. En primera instancia tomará las decisiones de manera colegiada y en segunda instancia Amparo Directo contra las resoluciones del tribunal.

Para evitar conflictos entre instancias o generar una tercera instancia prohibida por la Constitución, la PROFEPA tendrá facultades de inspección y vigilancia para luego emitir un dictamen pero ya no conocerá de Recurso de Revisión, éste en cambio será atendido por el Tribunal Ambiental sin perjuicio a los medios de impugnación que todavía existen; de manera tal que la primera instancia será el Recurso de Revisión ante el Tribunal Ambiental y la segunda instancia (en todo caso), quedará constituida ante el Tribunal Superior, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Respecto de otros medios de impugnación, entiéndase el Juicio de Nulidad ante el TFJA, quedará fuera del alcance de justicia ambiental.

Será necesario que los miembros del Tribunal Ambiental sean personas especializadas y que tengan una formación jurídica y/o técnica adecuada para atender asuntos ambientales; "los servidores judiciales tendrán el derecho y el deber de formación continua y capacitación permanente, tanto en las materias específicamente jurídicas como a los saberes y técnicas que puedan favorecer el mejor cumplimiento de las funciones judiciales"⁶⁰ de tal suerte que se entienda la necesidad, se dimensione la raíz ambiental y se atienda a la complejidad del asunto que sea colocado a su consideración.

Los miembros del Tribunal Ambiental sean personas especializadas y que tengan una formación jurídica y/o técnica adecuada para atender asuntos ambientales.

⁶⁰ Artículo 7 del *Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos*.

Para tener confianza de los gobernados, "ser y parecer" un tribunal confiable. Lo que conviene dejar claro es que en la integración de este Tribunal Ambiental no se atenderá a criterios clasistas ni políticos, sino humanistas. La jurisdicción⁶¹ del Tribunal no atenderá a razones territoriales, grados ni cuantía de los asuntos, sino que la competencia para conocer de un caso será a razón de la materia objeto de controversia.

Una vez aclarado que el *Ambiente* será el bien o valor jurídico a proteger por las normas de carácter ambiental y bajo la premisa de que existe el *Derecho Fundamental al Ambiente adecuado*; la acción a ejercer sería "La protección al ambiente". Quien promueva esa acción, deberá acreditar los siguientes elementos:

- a) La perturbación al equilibrio ecológico, en sus diferentes manifestaciones: biodiversidad, áreas naturales protegidas, ecosistemas y hábitat.
- b) Que esa perturbación atente contra la preservación, restauración, mejoramiento y protección del ambiente; es decir, que provoque un impacto ambiental negativo.
- c) Que el impacto ambiental sea por acción intencional u omisión negligente y que produzca perjuicios al ambiente o se vea reflejado en la molestia o menoscabo del derecho fundamental al medio ambiente adecuado.

Con base en la experiencia de México, así como habrá acciones colectivas, las sanciones podrán hacerse igualmente válidas para personas jurídicas colectivas por el mismo delito ambiental, por ejemplo. Como sujetos que pueden presentar sus asuntos ante el Tribunal Ambiental (actores), en general encontramos a toda persona jurídica que es titular de un derecho subjetivo afectado directamente por un acto, hecho u omisión que dañe o pueda dañar el ambiente; lo cual por otro lado definiría a la parte demandada como aquella persona jurídica que causara o haya podido causar un impacto ambiental negativo, o bien, molestia o menoscabo del derecho fundamental al medio ambiente adecuado.

⁶¹ Potestad que tiene el Estado para impartir justicia a través de tribunales que son, por definición, sus órganos jurisdiccionales.

Toda sentencia determina o juzga si los actos o hechos imputados a la parte demandada violentan disposiciones de carácter general. Las resoluciones del Tribunal Ambiental irán encaminadas a proteger el ambiente, mantener el equilibrio ecológico, evitar impactos ambientales negativos, conservar y restaurar los ecosistemas y la biodiversidad; así como prevenir y controlar la contaminación y sancionar a sus agentes con la reparación del daño en beneficio del ambiente, o bien, se condenaría a respetar irrestrictamente la biodiversidad y preservación de ecosistemas.

Para interponer un medio de defensa que pretenda la protección legal de los derechos de los que todos somos titulares y cuya protección o prestación podemos exigir como titulares del derecho constitucional a un ambiente adecuado, no hará falta más nada que demostrar un interés exclusivo, actual y directo reconocido y tutelado jurídicamente en Constitución, Ley o Reglamento.⁶² Obviamente deberá existir una autoridad o juez que se encargue de recibir y atender nuestras acciones y peticiones, pero hasta hoy día, carecemos de un órgano especializado en materia ambiental para la impartición de justicia con estas características.

En mi propuesta, lo óptimo sería garantizar los presupuestos mínimos indispensables para que este Tribunal Ambiental imparta justicia ambiental especializada y con fundamento para emitir sus resoluciones de manera no voluntariosa.

Por ello sugiero primero una reforma que adicione el artículo 4º constitucional de tal manera que se instituya la autoridad propuesta para hacer efectivo el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, entendiéndose un Tribunal dotado de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos.

Aunado a lo anterior, sin caer en lo osado, deberemos también incluir un escrito para garantizar lo antedicho, es decir, los artículos transitorios que harán efectiva la reforma quedarán como sigue:

El Tribunal Ambiental podría, funcionar como una unidad sencilla y mono-política.

⁶² Interés legítimo.

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Tercero. Los procesos ambientales que se encuentren en trámite o pendientes de resolver a la entrada en vigor de este decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones que se encontraban vigentes.

Bajo la nueva visión del servicio público, por supuesto debemos tomar en cuenta que al tratarse de un tribunal ambiental, y luego de analizados los recursos humanos, la materia prima deberá atender a necesidades ecológicas, por ejemplo, el tribunal reutilizará papel sin colorantes y/o "reciclado, economizará agua y luz y evitará el uso de plásticos, por mencionar algunas, "asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos."⁶³

El Tribunal Ambiental podría, funcionar como una unidad sencilla y mono-política u "organización light" (no de negociación porque según la Ley y la propia Constitución, si hay violación de una ley o norma, por mínima que esta sea, no puede haber conciliación ya que la ley es de cumplimiento obligatorio), pero sí de semi-especialización como sala en tribunales ya preexistentes como lo son los Tribunales Agrarios y acompañar a la impartición de justicia ambiental de una materia como la agraria, que es mejor que nada; yo considero que la especialización es el mejor camino para juzgar con prontitud y mejores conocimientos; pero es imperioso que el Tribunal Ambiental goce de una autonomía suficiente para que pueda cumplir eficazmente con las atribuciones que se le confieran y logre convertirse verdaderamente en un órgano que le sea útil a la sociedad y al Estado "...para lo cual es requisito indispensable

⁶³ OFICIO-Circular No. SP/100/0762/02 por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. DOF 31 de julio de 2002.

que los miembros integrantes de ese importantísimo órgano judicial hagan honor a las funciones supremas que la Constitución les ha encomendado, mediante una actuación digna, moral y competente, de tal suerte que sus decisiones tengan mayor respetabilidad, con el fin de que en el terreno de los hechos nuestro Gobierno, constitucionalmente jurisdiccional, sea fecundo y efectivo, para bien de las instituciones."⁶⁴

4. Alcances y pretensiones de la creación de un Tribunal Ambiental.

Hoy en día, la inoperatividad del Poder Judicial y la desconfianza que la sociedad ha depositado en sus resoluciones, han puesto a prueba a la justicia en general y a la ambiental en particular por tratarse de la materia de la presente investigación y esta realidad ya sorprende en hechos inusuales pero no insignificantes. Los ciudadanos acuden a la autodefensa o apatía en determinados asuntos, o bien a la denuncia popular con miras a no ser escuchados y que simplemente esa denuncia se quede en el hiperespacio de los mensajes perdidos, sin que suene a ficción, se pone en entredicho la misión primordial del Poder Judicial en México.

La nombradía de la justicia en México se traduce en la reputación a favor o en contra que pueda tener, al grado de ser la esperanza más vivida (la última esperanza) de los gobernados hoy en día, puesto que busca el resguardo de sus derechos ante los abusos de autoridades estatales; en pocas palabras, el ciudadano necesita confiar de nuevo en el sistema de impartición de justicia.

Lo menos conveniente es "Dejar las cosas como están, esto es, mediante la solución monotemática del crecimiento cuantitativo del aparato judicial, en lugar de enriquecerla mediante una prospectiva de acción múltiple y simultánea, que es en el fondo el espíritu del Libro Blanco de la Reforma Judicial, equivaldría al riesgo de precipitar a la judicatura en el llamado "síndrome del desgobierno judicial"⁶⁵, esto es, en una justicia tar-

⁶⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *La supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México* Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México, 2004, p. 107.

⁶⁵ Título de la obra de Alejandro Nieto publicada por editorial Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, España 2005.

día, atascada, cara, desigual, imprevisible, mal trabada, desgarrada e ineficaz.⁶⁶

Necesitamos que se aplique nuestro marco constitucional y legal. Necesitamos la vigencia de un Estado real de Derecho posible según mi punto de vista con más y mejores órganos encargados de procurar e

Necesitamos la vigencia de un Estado real de Derecho posible según mi punto de vista con más y mejores órganos encargados de procurar e impartir justicia en todos los niveles y materias.

impartir justicia en todos los niveles y materias; con hombres, mujeres e instituciones que respeten la ley, y por ende, que respeten el ambiente.

Es indispensable contar con tribunales, jueces y magistrados especializados en la impartición de justicia ambiental, pues en sus manos queda la aplicación de normas en casos concretos, sentencias, tesis y jurisprudencias que orien-

tarán a futuros legisladores en las reformas que evidencien la pertinencia de sus iniciativas; de tal forma que se llegue a la especialización de la justicia ambiental por órganos jurisdiccionales con criterios sociales y sin dejarlo "todo" en manos de las autoridades administrativas.

En pocas palabras, mi propuesta es que los asuntos en materia ambiental ya no se sustancien a través de la jurisdicción administrativa sino que deben pasar a la jurisdicción y competencia de tribunales especializados para que se ocupen de los conflictos meramente ambientales. La protección de los derechos es intrínseca al Estado. No se puede ser más o menos justo, no se puede tener más o menos justicia o juzgar mejor o peor porque no se trata de una cantidad; es una cualidad que es, o debe ser, garantizada por parte del Estado.

Tomando en cuenta los defectos existentes en el sistema de impartición de justicia ambiental en México (a sabiendas de que impartición y procuración de justicia no significan lo mismo) y aludiendo al término jurisdiccional en vez de judicial para señalar las atribuciones que hasta la fecha poseen los órganos administrativos en el papel de la impartición de

⁶⁶ Ibidem, pp. 37 a 72.

justicia, tengo que incluir al Consejo de la Judicatura Federal, como organismo administrativo afín, quién se encargará de la vigilancia y el buen funcionamiento del tribunal como lo hace con otros órganos del Poder Judicial.

La voz de alerta de la naturaleza nos llama a cuidarla y respetarla, atenderla y tratarla adecuadamente, preservarla y mantenerla en equilibrio pues "Hasta que no dejemos de lastimar a otros seres vivos, seguiremos siendo salvajes."⁶⁷ El hombre ha percibido esa voz y sabe que sólo así, la naturaleza nos será útil y nos permitirá subsistir como la especie más notable y racional de entre los elementos naturales.

Es necesario instituir un Tribunal Nacional dotado de autonomía y plena jurisdicción, facultado para impartir justicia en materia ambiental con la finalidad de resolver los inminentes problemas ambientales a los que se enfrenta la sociedad mexicana hoy en día. Sólo con el convencimiento pleno de que el afrontar este reto es tarea inmediata podemos garantizar condiciones óptimas para las generaciones venideras y un futuro más certero y más humano.

Por lo anterior, la protección al ambiente, su regulación y tratamiento no debe ser asunto exclusivo del Poder Ejecutivo Federal. Se trata de una tarea de interés público y de observancia general cuyo tratamiento debe corresponder a los órganos jurisdiccionales, específicamente a un Tribunal Ambiental.

En la ecuación indispensable entre la seguridad jurídica en la materia ambiental y el desarrollo productivo, se deben impulsar las reformas jurídicas necesarias que permitan la actuación de instancias especializadas en el conocimiento, tratamiento y en su caso, resolución de controversias ambientales. En aras de una impartición de justicia eficiente, pronta y de

La protección al ambiente, su regulación y tratamiento no debe ser asunto exclusivo del Poder Ejecutivo Federal.

⁶⁷ Thomas Alva Edison. Consultada en www.shambalaf.com/citas.php el día 7 de junio de 2010.

calidad sostengo que la especialización de los funcionarios y en general de todo el aparato del Poder Judicial es la principal opción para evitar las simulaciones de Derecho.

Si de Derecho se trata, no tenemos hoy, el derecho de negarnos un futuro y una vida. Y mucho menos de negárselo a las generaciones venideras. La ecuación está dada: respeto, productividad, legalidad y sobre todo justicia son garantía de futuro para todos. En el momento en el que se entiende que la justicia ambiental es algo trascendental, entonces un Tribunal especializado deja de ser una pregunta y se convierte en un medio para garantizar un Derecho Fundamental. El Derecho Ambiental es un derecho peligroso, no subrogable, no transferible, no denunciante, es una obligación del Estado y del Derecho. Debemos hacer exigibles los derechos ambientales, el derecho a un medio ambiente adecuado del que tanto se esboza y tomar esos derechos o es que a caso ¿debemos esperar la actitud paternalista?

Es importante crear un Tribunal Ambiental porque el derecho al medio ambiente adecuado es un principio fundamental garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que al existir también puede ser violentado, para ello es necesaria una institución particular (ad hoc) que dirima controversias al respecto; "con el objetivo de promoverlo, ampliar la base de usuarios, simplificar el procedimiento, dotar a sus sentencias de efectos generales y asegurar un eficaz cumplimiento de sus resoluciones."⁶⁸ Si se creara un tribunal hecho a la medida de los retos ambientales en la actualidad, habría un manejo más ágil de los asuntos ambientales que se encuentran rezagados o a disposición de autoridades administrativas y por ende se respondería de mejor forma a las demandas sociales de impartición de justicia.

Sugiero entonces la creación de un Tribunal especializado en materia ambiental, recursos colectivos y codificación de Leyes Ambientales como objetivos primordiales, puesto que... A INTERESES COLECTIVOS, ACCIONES COLECTIVAS E INTERGENERACIONALES.

⁶⁸ Libro blanco de la Reforma Judicial, Poder Judicial de la Federación, México, 2000. p. 390.

El Proceso Constitucional de Amparo en Materia Agraria¹

*Lic. Ernesto Jiménez Navarrete**
*Mtro. Luis Jiménez Guzmán***

1.- NATURALEZA JURÍDICA

EL ARTÍCULO 27 de la Constitución Federal de 1917 marca el inicio del derecho agrario como una nueva disciplina jurídica de carácter social, destinada a reglamentar la tenencia, propiedad y reparto de tierras rurales.

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

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

¹ PARTE DE ESTE trabajo se publico en la obra "*15 años de los Tribunales Agrarios*" a cargo del Licenciado Ernesto Jiménez Navarrete. Fue ampliado y complementado por el Maestro Luis Jiménez Guzmán.

* Ex Director General de Asuntos Jurídicos del Tribunal Superior Agrario.

** Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Superior Agrario.

duales de sus integrantes. Estos dos últimos supuestos son los que dieron origen al procedimiento tutelar que es motivo de nuestro estudio, conocido como "amparo en materia agraria".

1.1 CONCEPTO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

"... tiene el carácter de "materia agraria" cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que la legislación de la materia.

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

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

de cualesquiera otras autoridades, pudieran afectar algún derecho dentro del aludido régimen jurídico agrario".

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

El Presidente Adolfo López Mateos presentó a la consideración del Congreso Constituyente Permanente, una iniciativa de adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, instituyendo el amparo "en materia agraria".

1.2 ORIGEN DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

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

Tomando en cuenta que estos hechos afectaban de manera particular a la clase campesina, el Presidente Adolfo López Mateos presentó a la consideración del Congreso Constituyente Permanente, el día 26 de diciembre de 1959, una iniciativa de adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, a través de la cual, instituyó el amparo "en materia agraria", entendido éste como un verdadero instrumento protector de la garantía social agraria que consagra el artículo 27 constitucional.

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

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

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

1.3 ETAPAS DE EVOLUCIÓN DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

Previamente al examen de las instituciones y características especiales que lo conforman, conviene examinar las etapas de evolución por las que ha pasado el juicio de amparo, iniciando con el que promovían los propietarios o poseedores de derecho civil afectados por resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, porque, precisamente como resultado de dichos procedimientos se advirtió la necesidad de crear el régimen privilegiado del amparo agrario, con el que se pretende

asegurar la acertada defensa de los derechos de la clase campesina y la justa solución de las controversias en las que participan sus integrantes.

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

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

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

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

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

Posteriormente a estas tres etapas del amparo en materia agraria, tenemos que el 4 de febrero de 1963 se publicaron las reformas a la Ley de Amparo, con las que se reglamentó la adición al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal. Sin embargo, y toda vez que se trataba de normas de excepción, se consideró que era conveniente incluirlas en las Instituciones Jurídicas que resultaron modificadas; siendo así, como se adicionaron veinte de los artículos de la Ley de Amparo y se crearon dos más, el 80 bis y el 116 bis, con estas modificaciones, que fueron 22 en total, efectivamente, se estructuró un nuevo procedimiento que resultó accesible a la clase campesina y que constituye una eficaz defensa de la garantía social agraria.

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

2.- CARACTERÍSTICAS O NOTAS DISTINTIVAS DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

2.1.- *"Obligación de suplir la deficiencia de la queja, tanto en la demanda como en la revisión (artículos 2º, 76 y 91)"*.

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

2.2.- *"Improcedencia del desistimiento tratándose de núcleos de población y de la caducidad de la instancia o del sobreseimiento por falta de promoción (artículos 2º y 74)"*.

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

2.3.- *"Simplificación en la forma para acreditar la personalidad"(art 12)*

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

2.4.- *"Prohibición de desconocer la personalidad de los miembros de un comisariado cuando se haya vencido el término para el que fueron electos, sin que se haya hecho nueva elección (artículo 12)"*

Actualmente artículo 214, fracción I

2.5.- *"Facultad de continuar el trámite de un amparo promovido por un campesino, por aquel que tenga derecho de heredero (artículo 19)"*

Actualmente artículo 216.

2.6 *"Derecho de reclamar, en cualquier tiempo, actos que afecten a núcleos ejidales o comunales, lo que se traduce en la prohibición de sobreseer en el juicio con base en la causal de improcedencia establecida en la fracción XII del artículo 73, cuando el amparo se haya interpuesto por dichos núcleos (artículo 22, 73, fracción XII)"*

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 217.

El actual artículo 231, sí permite el desistimiento del juicio cuando sea acordado expresamente por la Asamblea General.

2.7.- *"Derecho de reclamar, en un término de 30 días, actos que causen perjuicios a ejidatarios o comuneros (artículo 22)"*

Actualmente artículo 218.

2.8.- *"Facultad de los jueces de Primera Instancia de admitir la demanda de amparo y decretar la suspensión provisional, para los casos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población (artículo 39)"*

Actualmente artículo 220.

2.9.- *"Obligación de recabar de oficio las pruebas que se consideren convenientes, así como amplias facultades de los jueces de acordar las diligencias que estimen pertinentes y de solicitar de las autoridades elementos probatorios idóneos, lo que implica la prohibición de resolver en contra de los ejidatarios, comuneros o núcleos de población, por deficiencia de pruebas (artículo 78 y 157)."*

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

2.10.- *"Obligación de examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados aunque sean diferentes a los reclamados en la demanda (artículo 78)."*

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 225.

2.11.- *"Término de 10 días para interponer la revisión (artículo 86)".*

Actualmente artículo 228.

2.12.- *"Prohibición de que se tenga por no interpuesto un recurso por falta de copias, obligación de ordenar su expedición (artículo 88)*

Actualmente artículo 229.

2.13.- *"Derecho de hacer valer el recurso de queja en cualquier tiempo (artículo 97)".*

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 230.

2.14.- *"Obligación especial del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas en favor de núcleos (artículo 113)".*

La disposición relativa la contiene ahora el artículo 232.

2.15.- *"Procedencia de la suspensión de oficio cuando los actos reclamados entrañen la afectación de los bienes agrarios de núcleos de población, o su sustracción del régimen jurídico ejidal (artículo 123, fracción III)".*

Actualmente artículo 233.

2.16.- *"No exigencia de garantía para que surta efectos la suspensión (artículo 135)"*.

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

2.17.- *"Obligación del juez de recabar las aclaraciones a la demanda si los quejosos no lo han hecho en el término de 15 días que se les concede previamente (artículo 146)"*.

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

2.18.- *"Obligación de las autoridades responsables de rendir sus informes justificados, no sólo de la manera más precisa que conduzca al conocimiento exacto de los hechos, sino, también, acompañándolos de todos los elementos idóneos para ello (artículo 149)"*.

Actualmente, artículos 223 y 224.

2.19.- *"Régimen para evitar que un núcleo pueda quedar sin defensa (artículo octavo bis)."*

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

2.20.- *"Simplificación de los requisitos de la demanda (artículo 116 bis)"*

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

Las tesis en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer estas notas distintivas del juicio de amparo en materia agraria, aparecen publicadas en las páginas 106 a 109, Tercera

Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975. En la inteligencia de que las características antes mencionadas subsisten en la reglamentación actual, pero desarrolladas con mucha más claridad.

El Presidente de la República en el año de 1976, envió al Congreso de la Unión, dos Iniciativas de reformas.

2.21 REFORMAS A LA LEY DE AMPARO (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976)

Sin embargo, dada la dispersión de las normas antes señaladas, que regulan el amparo agrario; la falta de claridad en muchos de ellos y las lagunas legales existentes, hacían necesario perfeccionarlo, tanto en sus normas substantivas como en sus procedimientos, a fin de tutelar con

mayor eficacia a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros en el ejercicio de sus derechos agrarios; y tomando en cuenta que para esas fechas el juicio de amparo promovido por los núcleos de población, los ejidatarios y los pequeños propietarios, había aumentado en forma considerable, así como las reiteradas solicitudes del campesinado, de contar con un sólido respaldo legal, el Presidente de la República en el año de 1976, envió al Congreso de la Unión, dos Iniciativas de reformas.

La primera, consistente en reformas a la fracción II del artículo 107 Constitucional, en sus párrafos tercero y cuarto, que modificaban substancialmente las anteriores fracciones que se establecían en este dispositivo constitucional, y la segunda de reformas a la Ley de Amparo proponiendo que el articulado referente al amparo agrario, se ordenara en un libro específico, el cual estuviera enriquecido con las experiencias y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo propósito o finalidad fundamental sería tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, y que el juicio de amparo en materia agraria tuviera las características de un procedimiento ágil y expedito, acorde a los requerimientos de justicia de los hombres del campo.

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

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

Aunque si bien es cierto que dicha reforma no fue acertada del todo, en virtud de que tanto los Jueces de Distrito, como las autoridades responsables en los juicios de amparo agrarios, tienen la necesidad de fundamentar sus actuaciones tanto en el Libro Primero del Amparo en General, como en el Libro Segundo del Amparo en Materia Agraria, como sucede por ejemplo en lo que se refiere a la suspensión provisional del acto reclamado y otras instituciones que serán analizadas con oportunidad en el presente estudio, también lo es que con estos 22 preceptos y con la reforma a los artículos 224 y 231, fracción IV entre otros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de enero de 1984, se lograron los siguientes avances: la incorporación al texto de la ley de los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte, en la materia, la superación de algunas deficiencias de la reglamentación anterior, se le dio mayor alcance a la tutela de este procedimiento privilegiado y mayor claridad a las instituciones que lo componen.

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

Ahora bien, aunado a las características establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del amparo en materia agraria, podríamos señalar que del Libro Segundo de la Ley de Amparo se des-

prende que el artículo 212 de la Ley de Amparo, al conceptuar al amparo en materia agraria establece que es el procedimiento que tiene "la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina" y se precisan los casos en los que debe otorgarse dicha tutela.

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

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

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

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

Siendo estas las características generales del amparo en materia agraria.

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

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

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

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

3.1 CONCEPTO DE TÉRMINO

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

Nuestros Códigos Procesales, como lo es la Ley de Amparo, utilizan por regla general el vocablo "término" en el sentido de "plazo", de acuerdo con la tradición del derecho español.

3.2 DIFERENCIA ENTRE PLAZO Y TÉRMINO

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

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

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

3.3 LOS TÉRMINOS EN LA LEY DE AMPARO

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

De conformidad con el artículo 21, el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde

el día siguiente en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

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

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

Art. 23.- Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo, todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 1o. y 5 de mayo, 14 y 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre.

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

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

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

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

I Comenzará a correr desde el día siguiente en que surta sus efectos la notificación, y se incluirá en ellos el día del vencimiento.

II.- Los términos se contarán por días naturales, con exclusión de los inhábiles; excepción hecha de los términos en el incidente de suspensión, los que se contarán de momento a momento;

III.- Para la interposición de los recursos, los términos correrán para cada parte desde el día siguiente a aquél en que para ella haya surtido sus efectos la notificación respectiva;

IV.- Los términos deben entenderse sin perjuicio de ampliarse por razón de la distancia, teniéndose en cuenta la facilidad o dificultad de las comunicaciones; sin que en ningún caso, la ampliación pueda exceder de un día por cada cuarenta kilómetros.

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

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

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

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

El término para interponer el recurso de reclamación contra el auto

que desecha la demanda de amparo directo, es de tres días para cualquiera de las partes; y

Los términos para interponer el recurso de queja son los siguientes:

Contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado, la queja podrá inter-

ponerse en cualquier tiempo mientras se falle el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme.

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

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

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

la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de éstos.

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

3.5 TÉRMINOS EN EL AMPARO AGRARIO

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

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

I.- Los comisariados ejidales o de bienes comunales.

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

Es decir que después de quince días de haber recibido la notificación del acto reclamado cualquier miembro de la comunidad o ejido puede interponer el amparo en nombre de un núcleo de población.

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

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

DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN. NO EXISTE CUANDO SE RECLAMA LA AFECTACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN, AUNQUE LOS

ACTOS RECLAMADOS NO AFECTEN EN SENTIDO ESTRICTO LA PROPIEDAD O DISFRUTE DE SUS BIENES AGRARIOS. Si bien la fracción II del artículo 22 de la Ley de Amparo (aplicable al artículo 217 actual) interpretada en forma literal podría hacer suponer que no existe plazo de presentación de la demanda de amparo únicamente cuando se está en presencia de actos de privación de la propiedad, posesión o disfrute de bienes agrarios de los núcleos de población, tal precepto debe interpretarse en relación con la fracción I del mismo artículo que, en lo conducente expresa: "Este término (de 30 días) regirá en el caso de los actos reclamados que causen perjuicio a los intereses individuales de ejidatarios o comuneros sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan." De la interpretación sistemática de ambas fracciones se desprende que cuando se afecte el régimen jurídico de los núcleos de población, aunque no se afecte en sentido estricto la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios, no existe término para la interposición de la demanda.

APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1917-1988, SEGUNDA PARTE, SALAS Y TESIS COMUNES, PÁG 2396. (COMENTARIO)

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

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

4.- AMPARO INDIRECTO

El amparo Indirecto o Biinstancial, es procedente contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido el juicio, una vez agotados los recursos que en su caso procedan y contra actos que afecten a personas extrañas al juicio, se promueve ante los Juzgados de Distrito y las sentencias que en ellos se dicten son recurri-

bles en revisión, ante los Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes.

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

4.1 SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDIRECTO.

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

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

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

4.2 REQUISITOS PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN

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

Que la solicite el agraviado;

Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y

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

4.3 TRÁMITE DE LA SUSPENSIÓN

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

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

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

Por otra parte, conforme al artículo 38 de la Ley de Amparo, en los lugares en que no exista Juez de Distrito, los Jueces de primera instancia, dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado, tendrán facultad para recibir la demanda de amparo, pudiendo ordenar la suspensión del acto reclamado por el término de 72 horas, que deberá ampliarse en cuanto sea necesario, de conformidad con la distancia que exista en relación a la residencia del juez de distrito; asimismo ordenará que se rindan al juez de distrito los informes respectivos y formará por separado un expediente en el que se consigne un extracto de la demanda de amparo, la resolución en que se mande suspender provisionalmente el acto reclamado, copias de los oficios o mensajes que hubiesen girado para el efecto y constancias de entrega, así como las determinaciones que dicten para hacer cumplir su resolución. Hecho lo anterior deberá remitir sin demora alguna la demanda y sus anexos al juez de distrito. En el entendido de que deberá vigilar el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, hasta en tanto el juez de distrito le acusa recibo de los documentos que hubiera remitido.

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

El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aunque se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado que conozca del recurso, revocare la resolución y concediera la

suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

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

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

Es importante mencionar que el artículo 233 de la Ley de Amparo establece que en los juicios de amparo promovidos por las entidades o individuos que se especifican en el artículo 212, procede conceder la suspensión de oficio y debe decretarse en el mismo auto, en el que el Juez admite la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento, no obstante lo anterior, nada se estableció sobre la suspensión en el caso de que el promovente de amparo sea un particular o pequeño propietario. y en tal virtud, resulta aplicable en tal caso se debe recurrir a lo previsto por el Libro Primero.

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

4.4 INFORME PREVIO

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

Artículo 131.- Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, *el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de 24 horas.* transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de 72 horas, en la fecha y hora en que se hayan señalado en el auto inicial; en la que el Juez podrá

No obstante que el Libro Segundo solamente trata de amparo indirecto, no existe dispositivo legal alguno en éste, relativo al informe previo que deben rendir las autoridades responsables.

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

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

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

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

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

Artículo 133.- Cuando algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del Juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse

hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes.

4.5 AUDIENCIA INCIDENTAL

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

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

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

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

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

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

foráneas y en vista de las nuevas reformas se podrá modificar la resolución dictada en la primera audiencia.

Cuando al celebrarse la audiencia incidental apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio de amparo, promovido por el mismo quejoso o por otra persona en su nombre o representación, ante otro Juez de Distrito, contra el

mismo acto reclamado, y contra las mismas autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión, y se impondrá al quejoso o a su representante o a ambos una multa de 30 a 180 días de salario.

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

4.6 INFORME JUSTIFICADO

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

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

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

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

I. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay;

II. La declaración precisa respecto a si son o no ciertos los actos reclamados en la demanda o si han realizado otros similares o distintos de aquéllos, que tengan o puedan tener por consecuencia negar o menoscabar los derechos agrarios del quejoso;

III. Los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o que pretenden ejecutar;

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

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

Artículo 224.- Las autoridades responsables deberán acompañar a sus informes copias certificadas de las resoluciones agrarias a que se refiera el juicio, de las actas de posesión y de los planos de ejecución de esas diligencias, de los censos agrarios, de los certificados de derechos agrarios,

Por lo que se refiere a los informes justificados a diferencia del término de cinco días establecido por el artículo 149 en el Libro primero de amparo en general.

de los títulos de parcela y de las demás constancias necesarias para determinar con precisión los derechos agrarios del quejoso y del tercero perjudicado, en su caso, así como los actos reclamados.

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

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

4.7 AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

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

Al promoverse la prueba pericial, el Juez designará uno o los que estime convenientes para la practica de la diligencia, independientemente de que cada una de las partes también puede designar un perito

para que se asocie al designado por el Juez, o bien rinda su dictamen por separado. Los peritos no son responsables, pero el nombrado por el Juez deberá excusarse cuando concurra alguno de los impedimentos señalados por el artículo 66 de la Ley de Amparo.

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

Los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir las copias o documentos que le sean solicitados a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio y si no cumplieran con esa obligación la parte interesada solicitará al juez que requiera a los omisos. El Juez requerirá a las autoridades omisas y aplazará la audiencia por un término que no excederá de 10 días y si aún cuando se haya hecho el requerimiento por el juez no se expidieran las copias o documentos en el término mencionado a petición de parte y si lo estima indispensable el juez podrá aplazar la audiencia hasta en tanto se expidan las copias o documentos solicitados, en la inteligencia de que el juez podrá hacer uso de los medios de apremio en contra de la autoridad omisa por desobediencia a su mandato. Ahora bien, cuando se trate de actuaciones concluidas podrán solicitarse los originales a instancia de cualquiera de las partes.

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

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

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

4.8 SENTENCIA

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

4.9 PRINCIPIOS A QUE SE ENCUENTRAN SUJETAS LAS SENTENCIAS DE AMPARO

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

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

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

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

Por su parte el artículo 225 de la ley de amparo establece que la autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal como se hayan probado, aún cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si es en beneficio de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo individual.

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

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

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

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

4.10 EFECTO DE LAS SENTENCIAS QUE CONCEDEN EL AMPARO

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

4.11 CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS

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

Existe una situación especial en el cumplimiento de las sentencias pronunciadas en los amparos que fueron promovidos en contra de las autoridades administrativas agrarias con anterioridad al año de 1992, en que se realizaron reformas al artículo 27 constitucional, instaurándose los tribunales agrarios, toda vez que las sentencias en que se concedió el amparo y protección de la justicia federal en contra de las resoluciones y

protección de la justicia federal en contra de las resoluciones presidenciales relativas a la dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población y las relativas a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, deberán ser cumplimentadas por los tribunales agrarios, en el ámbito de su

competencia, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, fracciones I y II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

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

La sentencia de amparo ordena dejar insubsistentes, tanto la resolución presidencial, como los actos de ejecución de la misma.

establecidos en la ejecutoria de amparo.

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

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

Por otra parte, cuando los actos reclamados son propios de esta autoridad, como lo son violación a la garantía de audiencia, por no haber llamado a juicio a poseedores o propietarios, causahabientes de otros, quienes se ostentan como terceros extraños a juicio, habiéndoseles conce-

dido el amparo, lo que procede es dejar insubsistente la sentencia reclamada y reponer el procedimiento a partir del momento en que se incurrió en la violación de garantías.

Otro caso que se da, es cuando el acto reclamado lo hacen consistir en la indebida ejecución de una sentencia pronunciada por el Tribunal Superior Agrario, siendo lo conducente dejar sin efectos el acta de ejecución, ya sea parcial o totalmente y ordenar que se realice la ejecución en los términos establecidos en la sentencia.

5.- AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA

5.1 REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (1992)

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

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

Esta situación dio lugar al amparo directo en materia agraria, en virtud de que las resoluciones que emiten estos Tribunales, son sentencias definitivas que ponen fin a los juicios agrarios, por lo tanto son impugna-

bles mediante el amparo directo y en estas condiciones es que se vuelve a incurrir en vicios de origen como sucedió al llevarse a cabo las reformas de 1963 y 1976, es decir, que no quedó debidamente encuadrado el juicio de amparo agrario, toda vez que al reformarse el artículo 27 constitucional debió haberse reformado también la Ley de Amparo, encuadrando en el Libro Segundo, tanto el amparo indirecto como el directo, ya que como autoridades responsables en los juicios de amparo directo, al dar el trámite correspondiente a la presentación de la demanda de amparo y conceder la suspensión provisional, los Tribunales Agrarios tienen que fundar su actuación, tanto en el Libro "Del Amparo en General", como en el Libro "Del Amparo en Materia Agraria".

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

Asimismo, debe considerarse la conveniencia de la creación de Tribunales Federales, especializados en la Materia Agraria, ya que son los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, los encargados de resolver los amparos en materia agraria, y siendo ésta una disciplina social tan distinta a la administrativa en general, es necesario que existan Tribunales que se avoquen al conocimiento profundo de la materia agraria, como sucede en la del Trabajo y Penal, ya que desde el inicio de los Tribunales Agrarios, éstos se han enfrentado a grandes problemas para el trámite de los amparos directos que son presentados ante los mismos.

5.2 TÉRMINO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

A partir de 1963 en que se instauran las normas aplicables al juicio de amparo agrario, los núcleos de población afectados en sus derechos, no

tienen término para interponer el juicio de amparo y de conformidad con el artículo 217, la demanda de amparo podrá promoverse en cualquier tiempo. Existiendo la excepción respecto de aquellos actos que se hubieran realizado antes del 4 de febrero de 1963 en que entró en vigor la primera reforma en materia agraria en la Ley de Amparo.

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

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

Los núcleos de población afectados en sus derechos, no tienen término para interponer el juicio de amparo y de conformidad con el artículo 217, la demanda de amparo podrá promoverse en cualquier tiempo.

5.3 PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.

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

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

5.4 SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA

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

La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Teniendo la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificado al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; en la inteligencia de que, sino se hiciere la anotación correspondiente se sancionará a la autoridad responsable con multa de 20 a 150 días de salario. En la misma forma se sancionará a la autoridad responsable, sino consta en autos la fecha de notificación de la resolución reclamada, sin perjuicio de que dentro de las 24 horas siguientes a la que obra en su poder la constancia de notificación respectiva, la proporcione al tribunal al que haya remitido la demanda.

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

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

Al respecto cabe señalar que cuando el amparo es interpuesto por propietarios de terrenos afectados, la suspensión se decretará a instancia del agraviado si concurren los requisitos establecidos por los artículos

124 y 125, en su caso, de la Ley de Amparo y surtirá efectos siempre y cuando se otorgue garantía suficiente para responder de los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a terceros.

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

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

De lo anteriormente señalado, se desprende que no obstante que desde la iniciativa Presidencial de 1963, de reformas a la fracción II del artículo 107 Constitucional, el Ejecutivo Federal, consideró indispensable que el juicio de amparo en materia agraria requiera ser distinguido del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, hasta la fecha no se ha llegado a la consumación de dicho propósito, toda vez que al efectuarse las reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional, no se contempló que con la creación de los Tribunales Agrarios, como Órganos Jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción, cuya encomienda principal es impartir la justicia agraria; era necesario re-

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

5.5 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN EN MATERIA AGRARIA

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

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

Se solicita a los Tribunales Unitarios Agrarios, que en auxilio del Tribunal Superior Agrario, se realicen las notificaciones y emplazamientos correspondientes, y se remitan los despachos debidamente diligenciados, los cuales una vez recibidos, son remitidos con la demanda de amparo, el informe justificado rendido por este Órgano Jurisdiccional, los informes justificados que se hubieran recibido rendidos por parte de otras autoridades responsables, las constancias de notificación y emplazamientos realizados, así como el expediente del juicio agrario del que proviene la sentencia reclamada, y el expediente administrativo agrario formado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

5.6 SENTENCIA EN EL AMPARO DIRECTO

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

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

5.7 CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO DIRECTO

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

La primera, consiste en emitir un Acuerdo Plenario, en el que se deja insubsistente la sentencia impugnada y se ordena turnar al Magistrado Ponente, para que en su oportunidad elabore el proyecto de sentencia que en derecho corresponda, siguiendo los lineamientos establecidos por la Ejecutoria a la que se está dando cumplimiento.

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

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

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

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

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

Normas para la presentación de originales

1. Los trabajos deberán estar escritos en español y no tener derechos cedidos a terceros.
2. Los textos podrán enviarse en una de dos modalidades: vía correo electrónico o bien impresos sobre papel blanco tamaño carta (21.5 cm x 28 cm) acompañado de un CD que contenga el archivo electrónico.
3. Los trabajos deberán estar escritos en Word para Windows. Deberán ir a doble espacio, con un tamaño de letra de 12 puntos y utilizando la fuente Arial. Todas las páginas deberán numerarse. Las notas o referencias deberán ir numeradas y a pie de página; la bibliografía deberá ir al final del documento.
4. En el caso de ensayos y/o artículos, deberán tener una extensión máxima de 30 cuartillas (sin contar anexos o bibliografía) y de tres cuartillas tratándose de reseñas bibliográficas.
5. Las gráficas, tablas o cuadros, figuras, mapas y fotos (de ser el caso) de los trabajos remitidos se incluirán en el mismo CD junto con el archivo electrónico del documento; se presentarán impresos en hojas por separado, irán numerados por orden de aparición en el texto y en éste se indicará el lugar donde se insertarán. Llevarán un título y leyenda (las abreviaturas utilizadas deberán aclararse en la leyenda). Todo elemento gráfico será entregado tal y como se obtuvo del programa o el equipó con que se haya elaborado, creado o capturado y se deberá indicar el programa o programas utilizados, así como las versiones del mismo, que obligatoriamente será compatible con los estándares empleados en la elaboración de este tipo de materiales (para las figuras, mapas y fotos se sugiere utilizar archivos de imagen JPG.y TIFF; no deberán importarse desde Word). Para su mejor apreciación y dado que nuestra publicación se imprime en blanco y negro, las gráficas y figuras en ningún caso deberán enviarse a color.

6. *Anexo al artículo se enviará un resumen de 150 (ciento cincuenta) palabras (o diez renglones) en el idioma en el que esté escrito, y cinco palabras clave como máximo que faciliten su inclusión en los índices y bases de datos bibliográficos; ésta síntesis se utilizará para su difusión en la página electrónica institucional.*

Si la fuente utilizada se coloca al pie de página, las citas se numerarán progresivamente; los autores se asentarán por nombre y apellido y se presentarán con dos puntos menos que el tamaño de letra del cuerpo del texto. En éste se indicarán sólo con un número y al pie de página las fichas completas correspondientes, ordenadas como se indica.

En el caso de la referencia de un libro: (Ejemplo)

Francisco López Bárcenas (coord.), Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto, México (ciudad de publicación, no país), cedrssa (editorial), 2007, pp. 47-49. En el caso de un artículo de revista, la referencia bibliográfica se presentará de la siguiente forma: a) el nombre del autor; b) el título del artículo que irá entre comilla, sin subrayar; c) el nombre de la Revista, subrayado (o en cursivas); d) el volumen y número de la misma; e) lugar; f) editorial; g) fecha, y h) páginas, Por ejemplo:

María Eugenia Reyes, "Los nuevos ejidos en Chiapas", en Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 37, México (ciudad de publicación, no país), Procuraduría Agraria, enero-abril de 2008, pp. 45-66.

7. *Al utilizar por primera vez siglas o abreviatura se ofrecerá su equivalencia completa, escrita, y a continuación, entre paréntesis, las siglas o abreviatura que sucesivamente se empleará.*

8. *Deberá adjuntarse un breve currículum del autor o autores, señalando dirección, teléfono, dirección electrónica, así como una carta en donde el autor manifieste que su trabajo es inédito y que cede los derechos de publicación para ese ejemplar al Tribunal Superior Agrario.*

9. *Cuando a juicio del consejo editorial, el documento requiera de adecuaciones para su publicación, ello se hará del conocimiento del autor.*

10. *Una vez emitido el dictamen para la publicación, se le comunicará al autor dicha decisión.*

11. *El cumplimiento de estas normas es indispensable. Independientemente que las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo, se recomienda ampliamente a los*

autores que se entreguen versiones con una primera corrección. Además, su publicación estará sujeta a la disponibilidad de espacio en cada número. En ningún caso se devolverán originales al autor ni habrá responsabilidad para la revista.

12. *La correspondencia deberá remitirse a:*

Centro de Estudios de Justicia Agraria

"Dr. Sergio García Ramírez"

Calle Niza No. 67, 3er Piso

Col. Juárez, Deleg. Cuauhtémoc

C.P. 06600, México, D.F.

Revista de los Tribunales Agrarios,
Segunda Época Año VIII Núm. 53,
editada por el Tribunal Superior Agrario,
se terminó de imprimir en el mes de
noviembre de 2011, en los talleres de
IMPRESIONES PRECISAS ALFER,
S.A DE C. V.,
Nautla No. 161 Bodega 8,
Col. San Juan Xalpa, Iztapalapa,
C.P. 09850, México, D.F.,

La edición consta de 5,000 ejemplares.

