



Revista de los

# Tribunales Agrarios

# 57

---

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA**

“ DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ ”

México, 2012

***Diseño portada:***

---

*Fernando Muñoz Villarreal*



Segunda Época Año IX  
ENERO - MARZO 2012

---

Revista de los  
**Tribunales  
Agrarios**

---

Número 57

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA**

“ DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ ”

México, 2012



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

### **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

### **DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS:**

Lic. José Armando Fuentes Valencia

### **DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS MATERIALES:**

Mtro. Ricardo Quiroz Aguirre

### **DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA**

### **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](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx) [ceja@tribunalesagrarios.gob.mx](mailto:ceja@tribunalesagrarios.gob.mx)

Revista de los  
**Tribunales  
Agrarios**

Segunda Época Año IX **Número 57** ENERO - MARZO 2012

**SERIE: MAGISTRADOS FUNDADORES  
del Tribunal Superior Agrario**

**Presentación**

***Marco Vinicio Martínez Guerrero***

Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.

**Establecimiento y Horizonte de la Jurisdicción Agraria en México**

***Sergio García Ramírez***

Doctor en Derecho. Expresidente del Tribunal Superior Agrario (1992-1995). Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Antiguo profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

**1**

**El Desarrollo Sustentable  
Futuro del Campo en México**

***Luis Octavio Porte Petit Moreno***

Magistrado del Tribunal Superior Agrario.

**63**

**La Jurisdicción Agraria Costarricense y su Impacto en los Tribunales  
Agrarios Mexicanos en sus XX Años**

***Rodolfo Veloz Bañuelos***

Licenciado en Derecho. Magistrado del Tribunal Superior Agrario de México. Presidente del Colegio de Profesores de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Derecho Agrario, de Derecho Procesal Agrario y de Legislación Agropecuaria.

**77**

## **Conexidad de la Ecología con la Materia Agraria**

**89**

*Arely Madrid Tovilla*

Licenciada en Derecho. Magistrada Fundadora de los Tribunales Agrarios.

## **La Prueba en los Procedimientos ante las Instancias Administrativas de la Reforma Agraria y Repercusiones en los Tribunales Agrarios**

**105**

*Jorge Lanz García*

Licenciado en Derecho. Magistrado Fundador de los Tribunales Agrarios (q.e.p.d) conferencia publicada en la Revista de los Tribunales Agrarios año IV enero-abril No. 11 de 1996.

---

*Revista de los Tribunales Agrarios. Publicación trimestral Enero-Marzo de 2012. 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., Impresiones Precisas Alfer, S.A. de C.V., Calle Nautila 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.*

# Serie Magistrados Fundadores del Tribunal Superior Agrario

---

*Marco Vinicio Martínez Guerrero\**

---

## PRESENTACIÓN

LOS TRIBUNALES AGRARIOS estamos comprometidos a consolidar las instituciones que conforman el marco legal agrario, como encargados de la impartición de la justicia agraria, debemos fortalecer el Estado de Derecho e impulsar la misión que tenemos como órganos jurisdiccionales, con el estudio de temas relevantes que contribuyan a elevar el conocimiento en la materia agraria y en la actividad jurisdiccional, a fin de poder brindar un servicio a la altura de las aspiraciones de quienes servimos.

Es por ello que en esta ocasión, continuamos presentando la *Serie Magistrados Fundadores del Tribunal Superior Agrario* que contiene una serie de tópicos de especial importancia para quienes se interesen en profundizar en temas relacionados con la materia agraria.

Tras un recorrido por la historia Sergio García Ramírez, establece el horizonte de la jurisdicción agraria en México y destaca que para 1982, antevíspera del neoliberalismo, se promovieron novedades de tipo económicas, con una serie de reformas al artículo 27 constitucional, que significaron uno de los últimos esfuerzos del Ejecutivo por consolidar el estado social en México, proponiendo "entre otras cosas", la adición de las

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.

fracciones XIX y XX, con el propósito de introducir las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria, el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, así como un desarrollo rural integral, tomando en consideración la propuesta zapatista plasmada en el Plan de Ayala, mismas que se concretaron hasta las reformas constitucionales del 3 de enero 1992, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el siguiente 6 de enero, sostuvieron que para la atención de las cuestiones referentes a límites de terrenos ejidales y comunales, para resolver sobre las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos, comunidades y; en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

En su aportación Luis Octavio Porte Petit Moreno, establece los elementos fundamentales que favorecen el bienestar y el desarrollo de los seres humanos son la libertad, la salud, una alimentación básica, el agua, el aire, los bosques, las selvas, la flora y la fauna, que proporcionan un equilibrio de los recursos naturales y del medio ambiente, ya que éste permite contar con un entorno ecológico propicio para satisfacer nuestras necesidades, disfrutar de la naturaleza y enriquecer nuestra propia vida. Enfoca su análisis particularmente al futuro del campo mexicano "Un pueblo que cuida su campo tiene garantizado su futuro", y lo desarrolla hacia dos objetivos que trajeron consigo las reformas constitucionales de 1992, la certidumbre jurídica del campo y el impulso de un desarrollo rural sustentable. Con tal propósito, es prioridad para los Tribunales Agrarios, ofrecer a las generaciones que nos sucedan, seguridad a la tenencia de la tierra, garantizar la libertad decisión y gestión de ejidos y comunidades, así como abrir las condiciones para la intervención de las diversas formas de sociedades rurales y mercantiles en el campo.

Por su parte Rodolfo Veloz Bañuelos, ofrece un estudio comparativo de la Jurisdicción Agraria entre México y Costa Rica, a XXX años de la Ley de Jurisdicción Agraria y de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica y a los XX años de la ley Agraria y de Ley Orgánica de los Tri-



bunales Agrarios en México, el autor compara la jurisdicción agraria de ambos países así como la influencia legislativa hacia los Tribunales Agrarios mexicanos, haciendo hincapié en que ambos países experimentaron procesos de reparto de la tierra con la tendencia de restituirlas entre el mayor número de campesinos; en Costa Rica a diferencia de México, inició en 1909, quien también ha seguido la suerte del resto de los países latinoamericanos, que han sido desplazados por la globalización con la invasión de alimentos provenientes de países desarrollados que exigen a las naciones pobres una política de libre comercio y una política de abandono al crédito rural. Reconoce que las normas procesales que rigen la vida de ambos Tribunales Agrarios carecen de simplicidad y sufren lagunas y contradicciones que deben suplirse con normas civiles supletorias, sin embargo existe la tendencia a la especialización del derecho procesal agrario. A ese respecto en México un reclamo constante de las organizaciones campesinas es la promulgación de un Código Procesal Agrario. En Costa Rica ya existe un proyecto en ese sentido. Otro punto de comparación que hace entre ambos países es que los jueces agrarios son designados por la Corte Plena, en México se propone por el Ejecutivo y lo designa el Senado de la República. En Costa Rica los Tribunales Agrarios pertenecen al Poder Judicial, en tanto que los mexicanos son autónomos y pertenecen a órganos judiciales de carácter administrativo. Propone seguir el impulso para la creación de tribunales agroambientales, nuevos modelos de organización y legislación procesal apropiada para los sujetos agrarios de los países latinoamericanos que cuenten con órganos jurisdiccionales.

Arely Madrid Tovilla, hace un análisis de conexidad de los marcos legales nacional e internacional entre el agro y la ecología, y menciona que dentro de las prioridades que las naciones deben atender, esta resolver los problemas del deterioro ecológico mundial y la crisis alimentaria, tomando en consideración no solo las disposiciones jurídicas que al respecto existen, sino el ejercicio de actos sobre el dominio jurídico de los individuos y los gobiernos, que finalmente repercutan en la evolución y el sostenimiento de la naturaleza en beneficio de nuestro planeta.

Finalmente Jorge Lanz García, aborda el tema de la prueba en los procedimientos ante las instancias administrativas de la reforma agraria y repercusiones para los Tribunales Agrarios. Enfatiza que la carga de la prueba durante esta etapa, descansaba principalmente en la autoridad administrativa en el que prevalecía el llamado principio "inquisitorio" que daba amplias facultades para indagar, investigar y dirigir el proceso, para allegarse de oficio las pruebas, para ese fin, se aperturaba una segunda instancia en materia de restituciones, dotaciones, ampliaciones de tierras y aguas y nuevos centros de población ejidal, en la que podían repetirse inspecciones oculares en los predios, nuevos trabajos técnicos e informativos, así como solicitar datos del Registro Público de la Propiedad, Catastro Rural, Registro Agrario Nacional u otras dependencias estatales o federales; Su repercusión conforme al artículo tercero transitorio del Decreto Publicado el 6 de enero de 1992, que reformó el artículo 27 constitucional, dispuso el turno de expedientes en estado de resolución a los Tribunales Agrarios, para que éstos los resuelvan en definitiva, por lo tanto las pruebas practicadas durante el procedimiento administrativo conservan su eficacia jurídica, lo cual no impide que el tribunal del conocimiento pueda acordar, para mejor proveer, llevar a cabo alguna diligencia probatoria que lo conduzca al conocimiento de la verdad. En el actual proceso agrario la prueba recae en las partes, aunque el Magistrado tiene facultad para allegarse de oficio mayor información sobre las pruebas rendidas por las partes y aún para recabar pruebas no ofrecidas, que tiene por objeto ilustrar su criterio y dar un contenido racional a su determinación.

# Establecimiento y Horizonte de la Jurisdicción Agraria en México

---

*Sergio García Ramírez\**

---

## INTRODUCCIÓN

CELEBRO LA PERSISTENCIA de la jurisdicción agraria a lo largo de los tres lustros transcurridos desde que se instaló el Tribunal Superior de la materia, seguido por los primeros Tribunales Unitarios. Entonces -1993- quedó formada una nueva rama jurisdiccional y se abrió la puerta a la solución, por esta vía, de las numerosas contiendas que tienen su origen en el campo. Será el pueblo de México -y sobre todo los campesinos, que no viven sus mejores horas ni alientan las mayores esperanzas: cosas del tiempo que corre, henchido de incertidumbre- quien se pronuncie sobre el acierto que hubo en la determinación constituyente de esa jurisdicción y en el despacho que ha tenido a su cargo.

Confío en que el juicio de mis compatriotas sea favorable. Por mi parte, espero que la justicia agraria siga adelante, alcance los fines para los que fue concebida y contribuya, como lo está haciendo gracias al trabajo de muchas mujeres y hombres de buena voluntad, a consolidar una circunstancia de paz y justicia en el ámbito de su competencia. Esa expresión

---

\* DOCTOR EN DERECHO. Expresidente del Tribunal Superior Agrario (1992-1995). Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Antiguo profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

de la justicia -asediada por los vientos que corren, queriendo desandar la historia- corresponde a las mejores pretensiones del pueblo y conserva su orientación social, que no debiera menguar y mucho menos desaparecer.

Tuve el privilegio de participar en las horas de formación de la justicia agraria bajo la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional. No intervine en ésta, ni en la formulación de sus ordenamientos reglamentarios: Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Llegué cuando adquirieron vigencia y se presentó el momento de trasladar a la práctica las previsiones concernientes a la jurisdicción agraria. En esta tarea -para la que requerí y recibí el respeto que merecen los tribunales, cuya primera tarea es acreditar independencia, imparcialidad y competencia- coincidí con apreciables colegas<sup>1</sup>, veteranos de la reforma agraria o jóvenes animosos que llegaron a forjar sus armas en este desempeño.

Guardo buena memoria de los trabajos fundacionales. Recuerdo esa etapa con gratitud hacia la vida, que me llevó a una trinchera que yo no había solicitado y me permitió sumar mi esfuerzo a la tarea que otros compatriotas emprendieron con emoción y esperanza. Resolví permanecer en el Tribunal sólo un año, y así lo informé a quien insistió en que aceptase el cargo de magistrado. Las circunstancias que prevalecían en el país me hicieron reconsiderar esa decisión y permanecí en el Tribunal dos años más. Cuando comenzó una nueva etapa del gobierno federal, renuncié al cargo de Presidente del Tribunal, aún muy lejana la edad de retiro forzoso. Ya existía una verdadera jurisdicción agraria, que

---

<sup>1</sup> La primera composición del Tribunal Superior Agrario comprendió a Gonzalo Armienta Calderón, Luis Octavio Porte Petit Moreno, Rodolfo Veloz Bañuelos, Arely Madrid Tovilla y Jorge Lanz Cárdenas. Se puede consultar la relación de magistrados y funcionarios en el período comprendido entre 1993 y el 21 de septiembre de 1994 en *La nueva justicia agraria. Años de fundación. 1992-1994*, Tribunal Superior Agrario, México, 1994, op. cit., pp. 166-167. La presente obra colectiva da cuenta sobre los titulares de las magistraturas en el Tribunal Superior y en los Tribunales Unitarios (titulares y supernumerarios) en los siguientes años, durante la Presidencia de los abogados Luis Porte Petit y Ricardo García Villalobos.

marchaba con paso firme. Se habían disipado algunas nubes que parecieron ensombrecer el futuro de la justicia agraria.

Dejo aquí esta parte, en cierto modo personal, de la "Introducción" que mis buenos amigos del Tribunal Superior Agrario -a la cabeza el Presidente, licenciado Ricardo García Villalobos, y con él los magistrados Luis Octavio Porte Petit Moreno, Rodolfo Veloz Bañuelos, Marco Vinicio Martínez Guerrero, Luis Angel López Escutia y Carmen Laura López Almaraz- me encomendaron para la obra conmemorativa de los primeros quince años de la jurisdicción agraria<sup>2</sup>. No pretendo analizar mis propias experiencias en el ejercicio de la magistratura, sino ponderar brevemente algunos caracteres de ésta, para continuar las páginas que inicia García Villalobos y abrir la puerta a las constancias y reflexiones de otros autores. Por supuesto, habrá lugar para volver sobre los trabajos de fundación cuando sea necesario para comentar los empeños, problemas y soluciones que hubo en el origen de los Tribunales.

Hablar de jurisdicción agraria en México -y más específicamente de justicia agraria- entraña algunas cuestiones mayores. Esta expresión enlaza dos conceptos sembrados de asperezas: por una parte, la "cuestión del campo", que más de una vez ha incendiado la conciencia de la república; por la otra, la "cuestión de la justicia", que no brilla con los más altos meritos en la crónica de estos siglos, o al menos en la dura existencia cotidiana de millones de justiciables, ayer y ahora mismo. ¿También mañana? Sobre una y otra han corrido los tiempos y las letras, las leyes y las promesas, las esperanzas y las experiencias, siempre encontradas. Y ambas son la materia de nuestras actuales reflexiones.

Se atribuye a Justo Sierra una expresión que solemos convocar con frecuencia: "México tiene hambre y sed de justicia". Si tal ha sido el padeci-

---

<sup>2</sup> Participé también en la obra colectiva que celebró la primera década de la jurisdicción agraria: "Origen, fundación y perspectivas de los Tribunales Agrarios", en López Escutia, Luis A. (coord.), *Diez años de justicia agraria renovada. Obra colectiva conmemorativa del X Aniversario de los Tribunales Agrarios 1992-2002*, Tribunal Superior Agrario. Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, 2002, pp. 1-22.

miento generalizado en nuestro país, mucho más intensa, aguda y persistente ha sido el hambre y la sed de los campesinos. Nada nos permite suponer que los últimos años han brindado la satisfacción de esas antiguas carencia a veinticuatro millones de mexicanos que viven en áreas rurales<sup>3</sup>. Una parte sustancial del territorio nacional se halla bajo régimen de propiedad social. El PIB agropecuario ha disminuido como proporción del PIB total<sup>4</sup>.

No incurriré en el desliz, tan común entre los impetuosos reescritores de la historia, de suponer que nada se hizo por el mejoramiento del campo en las últimas décadas. Sólo digo que persisten esa hambre y esa sed y que no tenemos a la vista -ojalá que esta apreciación sea equivocada- soluciones suficientes. El neoliberalismo -para resumir con este rótulo algunos avatares de los años recientes, dejando a salvo el respetable sentido histórico del liberalismo social mexicano, que anidó en el siglo XIX<sup>5</sup>- no ha volcado sobre el campo los milagros que se anunciaron.

Los antiguos pobladores de esta porción del Continente -Mesoamérica, que heredamos- fueron laboriosos campesinos<sup>6</sup>. Así los sorprendió la conquista -¿o el encuentro? ¿o la invasión?- a la mitad del siglo XVI europeo. Con la cruz y con la espada, aquélla como justificación de ésta,

<sup>3</sup> En 1950, los habitantes en poblaciones rurales (menos de 2500 habitantes) representaban poco más del 57 por ciento del total; en 2005, casi 24 por ciento. Fuentes: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005. Véase:

<http://www.cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/rururb.aspx?tema=P>.

<sup>4</sup> En 1988 el PIB agropecuario equivalía al 7.9 por ciento del total; en 2006, al 3.4. Véase <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P387.pdf>.

<sup>5</sup> El liberalismo mexicano posee rasgos singulares, tanto en lo que respecta a sus implicaciones económicas como en lo que concierne a "la discusión sobre la propiedad de la tierra y los movimientos populares que pugnan por una modificación en la propiedad territorial". Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed., México, 1974, t. III, p. 541.

<sup>6</sup> Cfr. Rivera Marín, Guadalupe, *La propiedad territorial en México. 1301-1810*, Siglo XXI Editores, México, 1983, pp. 33 y ss.

llegaron al Nuevo Mundo novedades numerosas: señores insospechados y soberbios, que relevaron a los gobernantes originales; un sistema diferente para el dominio y la explotación de la tierra, generosamente distribuida entre los hombres de armadura y aventura, a los que también se obsequió la fuerza de trabajo de sus habitantes<sup>7</sup>; héroes y creencias alojados en la sede de los tradicionales adoratorios y difundidos en la imaginación y la conciencia de los vasallos; promesas y amenazas para esta vida, tan acosada, y para la otra, tan ofrecida: todo para servicio del dominante y disciplina del dominado.

Obviamente, había un régimen agrario en el mundo prehispánico. Si era justo o injusto y si la tenencia de la tierra se hallaba mejor o peor sustentado en el bien, la virtud y la justicia, son asuntos en los que no ingresaré ahora<sup>8</sup>. Si lo hiciera tendría que ocuparme también de la justicia o injusticia en el dominio de la tierra en los Estados europeos, que fue ma-

---

<sup>7</sup> "La costumbre de repartir indios entre los españoles colonizadores para que pudieran beneficiarse con su trabajo fue establecida de manera violenta, contraviniendo los preceptos legales; pero logró al cabo prevalecer y generalizarse, después de un largo proceso de contradictorias vacilaciones por parte de los monarcas (...). Se repartieron indios para el cultivo de las tierras, para la guardia de los ganados, para el laboreo de las minas, para la ejecución de obras públicas y, en general, para toda clase de actividades económicas". Ots y Capdequi, José Ma., *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1996, p. 206. Cfr., asimismo, sobre las acciones de Cortés tras la caída de Tenochtitlan, Manzanilla Schaffer, Víctor, *El drama de la tierra en México. Del siglo XVI al siglo XXI*, Cámara de Diputados/Secretaría de la Reforma Agraria/Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México, 2004, p. 250.

<sup>8</sup> Pero se sabe bien que había "grandes latifundistas de la época" -el rey, los nobles y los guerreros-, al lado de "grandes masas de individuos desheredados". Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, Ed. Porrúa, 10ª. ed., México, 1974, pp. 28-29. Del mismo autor, cfr. *El Derecho precolonial*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1961, pp. 105 y ss.

teria de algunas revoluciones también europeas. Los hechos son los hechos, y sobre ellos se instaló un orden jurídico positivo que algunos consideraron usurpador y otros acogieron con la naturalidad con que se reciben, finalmente, los títulos que confiere la violencia. Esta fue una "reforma agraria"<sup>9</sup>. Por cierto, los antiguos derechos -centenarios o milenarios- no desaparecieron enteramente<sup>10</sup>. Silenciados, obligados a vivir en una especie de clandestinidad subterránea, han aflorado de cuando en cuando con vehemencia poderosa. Prueba: la Revolución Mexicana, levantamiento agrario mucho más que político.

En los infinitos años de la Colonia, los indígenas fueron sistemáticamente sometidos y despojados. Ahí está la sombría expresión de Octavio Paz: "Es cierto que los españoles no exterminaron a los indios porque necesitaban la mano de obra nativa para el cultivo de los enormes feudos y la explotación minera. Los indios eran ienes que no convenía malgastar"<sup>11</sup>. Sobre las cenizas de los señoríos se erigieron los templos y los palacios, las encomiendas y los repartimientos, las propiedades territoriales con las que llegaría la Nueva España a su conversión -relativa, durante mucho tiempo- en republica independiente. Por encima de algunas "buenas intenciones" -"unas fueron las leyes y otra la realidad de las cosas"<sup>12</sup>- quedaron a un lado los títulos que hubieran podido esgrimir los pueblos y las comunidades, y también permaneció en la sombra, inoperante para los fines del derecho emergente, esa "relación especial" -espiritual, mágica- del indígena con la tierra en la que circula el alma de sus

<sup>9</sup> Víctor Manzanilla Schaffer se refiere a cuatro reformas agrarias realizadas en el curso de nuestra historia: por los españoles, como consecuencia de la conquista; por los movimientos liberatorios del siglo XIX; por la Revolución de 1910 y por "el gobierno neoliberal para darle entrada al capital extranjero para comprar la tierra de la nación". *El drama de la tierra en México...*, op. cit., p. 226.

<sup>10</sup> Cfr. Mis puntos de vista a este respecto en "Presentación: Sobre la obra jurídica mexicana", en Varios autores. *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, tomo I, pp. 1-26.

<sup>11</sup> *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimp., Mexico, 1973 p. 92.

<sup>12</sup> Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, cit., p. 83 y s.



mayores. La propiedad es la propiedad, sin aires sobrenaturales que la fecunden. Por lo demás, se había puesto el fundamento para la desmesurada concentración del dominio territorial<sup>13</sup>, denunciada y combatida por algunos insurgentes<sup>14</sup>.

La mano que desanudó el lazo que unía a la América española con la metrópoli europea, no llegó al punto de restituir las tierras a sus titulares originales -quienes fuesen-, sino mantuvo el campo en las manos de los terratenientes de aquellas horas tan largas. Por lo visto, no fue muy rentable, desde esa perspectiva, la tumultuosa participación indígena en la guerra de independencia<sup>15</sup>. Una vez concluido el conflicto y resuelta la

---

<sup>13</sup> La distribución de la tierra en la etapa colonial tuvo como resultado, "dos siglos después de la conquista, la amortización en manos del clero y las corporaciones de la mayor parte de la propiedad territorial; la constitución de grandes propiedades, inmensas a veces, en poder de un número reducido de propietarios". González de Cossío, Francisco, *Historia de la tenencia y exploración del campo en México*, 2ª. ed., México, 1978, p. 9.

<sup>14</sup> Tal fue, notablemente, el caso de Morelos, siempre discutido. Diversas fuentes establecen el carácter radical de sus ideas: "Deben (...) inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierra infructífera, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase e gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público". Cit. Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del Derecho en México*, Ed. Porrúa, México, 1984. t. II, p. 690.

<sup>15</sup> "Las masas de indios -señala Mendieta Núñez- no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad; la de Independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional". Esa guerra "fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: el de españoles opresores y el de indios oprimidos". "No pretendemos que la cuestión agraria haya sido la causa

separación de España, los campesinos quedaron bien dotados de miseria y uncidos al mismo trabajo que los había mantenido ocupados: la diferencia fue menor, si la hubo, entre ser campesino en una Colonia y serlo, una vez ganada la batalla, en una nación independiente.

La manumisión de México no tenía por qué ser, al mismo tiempo, manumisión de todos los mexicanos. De ahí la desigualdad profunda, lacerante, inagotable, que el barón de Humboldt encontró en México y recogió como signo característico de esta república imperfecta<sup>16</sup>. La correcta percepción del viajero alemán contrasta vivamente con la del viajero francés Alexis de Tocqueville ante los nacientes Estados Unidos de América, escenario de una igualdad en marcha<sup>17</sup>. Es en este punto, mucho más que en cualquier otro, que se instala el destino -digamos, "manifiesto"- de ambas naciones, hijas de su propia manera de trasladar a la realidad los planteamientos de una misma pretensión moral: igualdad material, cimiento de la libertad efectiva.

Nuestro siglo XIX, siempre en el filo de la navaja, con la soberanía y la independencia pendientes de un hilo, atrapados entre el progreso y el retroceso que disputaban el destino de la nación sufrida, no trajo consigo -pese a planes y proclamas, asonadas y motines, golpes y revoluciones- un verdadero nuevo orden para los hombres y las mujeres del campo. En ese siglo, que prolongó durante mucho tiempo la mano de la

---

única de la guerra de Independencia; pero sí estimamos que figura entre uno de sus principales motivos". *El problema agrario...*, op. cit., p. 2.

<sup>16</sup> México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población". *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1978, pp. 68-69.

<sup>17</sup> Al describir el estado social de Norteamérica, comenta con asombro: "Los hombres se muestran allí más iguales por su fortuna y por su inteligencia o, en otros términos, más igualmente fuertes que lo que lo son en ningún país del mundo, o que lo hayan sido en ningún siglo de que la historia guarde recuerdo". *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Ed., México, 1963, p. 72.

Colonia y armó, muy lentamente, el brazo de una Revolución tempestuosa, persistió el desvalimiento de los trabajadores de la ciudad y el campo, del surco y la mina. Extraño producto de unos años presididos por la estupenda ideología de la libertades, que alumbró en admirables documentos constitucionales, modelo de sociedad feliz, con anchas libertades y magnífico gobierno. Empero, los ciudadanos de la utopía constitucional del siglo XIX eran "imaginarios"<sup>18</sup>, tanto como las promesas de libertad e igualdad que constaban en esos documentos tan concienzudos.

La ideología que condujo la reconstrucción jurídica de México instaló en las normas de la república un catálogo de libertades individuales sustentado en el modelo de una sociedad de individuos libres e iguales -por decreto-, que dispondrían con holgura e inteligencia de sus nuevos derechos constitucionales, de su ilustración y de su patrimonio. Era novedoso y suficiente. Cualquier escollo que se opusiera al modelo debía ser removido. Sobre esta base se construyó un régimen de propiedad, mayoritariamente rural -como lo era México mismo-, que volvió a postrar los derechos de las comunidades y a exaltar las potestades de los individuos.

Ese fue el signo del liberalismo que campeó en el derecho y que refrendó el despojo de los campesinos y la retención de la tierra en manos de señores territoriales que cifraron la producción del agro en la eficacia de la mano de obra cautiva: "la política liberal del México imaginario tuvo un efecto desastroso en el México profundo. Crecieron los latifundios a costa de las tierras comunales, al amparo de la ley o burlándola"<sup>19</sup>. Ciertamente que el derecho del liberalismo, desfavorable a las corporaciones, rescató para la nación el dominio concentrado en las manos de la

---

<sup>18</sup> Tomo la expresión de la obra de Fernando Escalante Gonzalbo, una visión implacable sobre ideas, problemas, teorías y realidades de México en el siglo XIX: *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 192.

<sup>19</sup> "El número en aumento de indios sin tierra no tuvo más alternativa que el peonaje en las haciendas: mano de obra barata y arraigada por las deudas y por la fuerza. A todo esto, el indio desamortizado, descomunado, debía hacerle frente solo, individualmente, sin más armas que su propia resistencia. Era su forma impuesta de ser ciudadano liberal, moderno". Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo*, Consejo

Iglesia; pero también cierto que al excluir a las corporaciones<sup>20</sup> hizo caso omiso de que entre éstas figuraban asimismo agrupamientos, comunidades, pueblos indígenas, labradores de sus antiguas heredades, cuya existencia jurídica misma quedó en entredicho<sup>21</sup>. De esta manera la tierra quedó una vez más concentrada en pocas manos, que acumularon propiedades gigantescas<sup>22</sup>. Un enorme país en poder de un puñado de familias. Entre el ejército de los excluidos y el imperio de los hacendados, sólo había un delgado número de pequeños propietarios.

---

Nacional para la Cultura y las Artes/Ed. Grijalbo, México, 1989, p. 48.

<sup>20</sup> La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, expedida por Comonfort el 25 de junio de 1856 con base en las facultades conferidas por el Plan de Ayutla, denunció, en su preámbulo, la "falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública". El artículo 1º. adjudicó en propiedad las fincas rústicas o urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas a los arrendatarios de éstas, y señaló que "bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades civiles o religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga del carácter de duración perpetua o indefinida". Este decreto fue ratificado el 28 de junio de 1856. En octubre del mismo año se emitió el reglamento de dicha ley.

<sup>21</sup> Wistano Luis Orozco observó que "ninguna ley federal ha declarado disueltas (las) comunidades (de indios), pero los Tribunales hacen este raciocinio: Estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades indígenas por el artículo 25 del reglamento de la ley, de 25 de junio de 1856, y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir *ipso facto* como personas jurídicas". *Los ejidos de los pueblos*, México, El Caballito, 1975, p. 99.

<sup>22</sup> Como "último resultado" de la desamortización -señala Mendieta y Núñez- "la propiedad agraria, que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios, el Clero y los pueblos de indios, quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios". *El problema agrario...*, op. cit., p. 126.

La situación material y moral de los pobladores del campo -y de los trabajadores de la industria incipiente- ha sido descrita con crudeza por los estudiosos del siglo XIX<sup>23</sup>. Una cosa es el poema bucólico, que exalta la belleza de los paisajes y la serenidad del crepúsculo, y otra la miseria en la gran mayoría de los hogares, la servidumbre impuesta -manu militari- a los operarios del campo y la desesperanza sembrada en el horizonte de generaciones de mexicanos que algún día enarbolaban el machete para algo más que el levantamiento de cosechas destinadas a patrocinar ocios europeos de hacendados criollos. Digámoslo con la expresión de Cabrera: hay necesidades que los hombres del campo "tienen que satisfacer, si se puede, con el azadón, y si no, con el rifle"<sup>24</sup>.

En la primera mitad del siglo XIX, era ya insoportable -pero se soportaba, con resignación o estoicismo- el estado de cosas que pesaba sobre la mayor parte de la población mexicana. En la segunda se alzaron una vez más las corrientes renovadoras de la vida republicana y se reclamó un nuevo orden, racional y humano, que enderezara el rumbo de las relaciones sociales y proveyera de justicia a quienes la merecieran con mayor urgencia. La coyuntura propicia para estas exigencias, proferidas por hombres adelantados, pareció ser el Congreso Constituyente de 1856-1857.

---

<sup>23</sup> Por lo que hace a los indios, (cuatro millones, de una población total de siete millones, en 1847) "su miserable modo de vivir hoy, en nada o muy poco se diferencia, del que tenían los súbditos del gran emperador Moctezuma". Por lo que hace a la agricultura, "las tres cuartas partes del territorio de la república son propiedad de las diversas corporaciones religiosas". "La suerte del labrador es la más triste que puede concebirse". "Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año 1847", en Otero, Mariano, *Obras*, Ed. Porrúa, México, 1967, t. I, pp. 100-105.

<sup>24</sup> "Fragmento del discurso sobre el problema agrario pronunciado el 3 de diciembre de 1912 por el diputado Luis Cabrera", en Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana. La etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, Fondo de Cultura Económica, 7ª reimp., México, 1973, p. 338.

El más distinguido de los diputados -o uno entre ellos, para no incurrir en exaltaciones discutibles-, electo por varios Estados, que presidió el Congreso y animó con gran ímpetu sus debates, Ponciano Arriaga<sup>25</sup>, se hizo vocero de la reforma al derecho de propiedad territorial y reclamó, en pleno foro del liberalismo, una nueva fórmula constitucional que acogiera los apremios de justicia social aplazados desde el inicio de la insurgencia.

Arriaga, invocando el propósito de remediar en lo posible "los grandes abusos introducidos en el ejercicio del derecho de propiedad", clamó: "uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial. -Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo-. Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad"<sup>26</sup>.

El memorable voto particular de Arriaga no conquistó, pese a su elocuencia y veracidad, la voluntad del Congreso. Pesaban mucho las libertades formales. Hasta se pudo suponer que el humanismo de Arriaga

---

<sup>25</sup> En el Congreso Constituyente, "la elección de Arriaga como presidente fue unánime en el primer escrutinio, y su nombre fue vitoreado al concluir la sesión de apertura". El "presidente progresista pudo predominar en la asamblea (y) designó a los miembros que debían formar la Comisión de Constitución". Rabasa, *La Constitución y la dictadura...*, op. cit., p. 34.

<sup>26</sup> "Voto particular de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad regulado en el proyecto de Constitución de 1856, emitido en la ciudad de México el 23 de junio el mismo año", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, op. cit., p. 280.

encerraría -sin que éste lo deseara- gérmenes de socialismo. Otro tanto se podía temer de los arrestos justicieros del Nigromante<sup>27</sup>. Se perdió la oportunidad de abreviar el cautiverio de muchos mexicanos y desviar el torrente que culminaría en una caudalosa revolución. Quizás ni siquiera existió verdaderamente esa oportunidad. Fue una ilusión de Arriaga.

Al amparo de la Constitución de 1857 -tan estimable, por otros extremos-, prosiguió la concentración de la propiedad rural y la explotación de los peones en el campo. Hicieron su papel las compañías deslindadoras, expresión de una voluntad política depositada en normas altamente favorecedoras de los terratenientes y promotoras del "orden natural" de la economía en una sociedad gobernada por el liberalismo que hace de la propiedad el baluarte de la república. El deslinde, realizado a costa de atropellos innumerables, desembocó en monstruosas concentraciones del dominio territorial<sup>28</sup> y suscitó severas críticas<sup>29</sup>.

En el alba del siglo XX, la dictadura que algunos mexicanos de hoy -¿de hoy?- añoran, había concurrido a poner en movimiento los factores de la Revolución. El extravío en que habían caído los hombres del poder figura de cuerpo entero en una estremecedora expresión de Federico Gamboa: "Los mexicanos, por ahora, somos felices". Esa felicidad de la

---

<sup>27</sup> Acerca de la actuación de Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente de 1856-1857, cfr. Trueba Urbina, *Derecho social mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1978 pp.57 y ss.

<sup>28</sup> Sobre las leyes de colonización de 31 de mayo de 1875 y, sobre todo, de 15 de diciembre de 1883, y sus graves efectos en la tenencia de la tierra, cf. Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, op. cit., pp. 133 y ss. Véase, asimismo, la crítica de Wistano Luis Orozco al sistema de colonización adoptado, en tanto no atiende al reparto juicioso de los terrenos públicos entre los propios mexicanos desvalidos. Cfr. *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, Ed. El Caballito, México, 1974, facsimilar de la edición de 1895 de la Imp. De El Tiempo, México, pp. 827 y ss.

<sup>29</sup> "En ningún caso han recibido de sus trabajos (de las compañías deslindadoras) ningún beneficio ni la propiedad agraria ni la colonización del país". Orozco, *id.*, p. 800.

que disfrutaban, "por ahora", los mexicanos, no permitía observar la forma en que había crecido el problema agrario, uno de los "grandes problemas" nacionales -acaso el mayor de todos- de que habló Andrés Molina Enríquez<sup>30</sup>. Era insostenible -empero, se sostendría por un tiempo todavía- el régimen de la tierra: en una nación de desheredados, aquélla y sus beneficios sólo colmaban la opulencia de un grupo de mexicanos, siempre a media vía entre la fuente de su riqueza, en las inmensidades del norte y las haciendas pulqueras del centro, y la patria de sus preferencias, al otro lado del océano. "Un velo" se había corrido "sobre la dura realidad social".<sup>31</sup> El Manifiesto del Partido Liberal

---

<sup>30</sup> Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, ERA, 5ª. ed., 1985. En primer término, el autor examina el problema de la propiedad, pp. 151 y ss. Propone una nueva legislación sobre la propiedad territorial; ésta prevendría "la admisión de una prescripción racional, (que) que deshará de un soplo, una verdadera montaña de absurdos". *Id.*, p. 230. Arnaldo Córdova, analista y prologuista de Molina Enríquez, destaca la orientación de éste hacia un Estado con inconmensurable fuerza, a partir del régimen de propiedad planteado; "Molina Enríquez todavía tuvo tiempo para presenciar cómo culminaba en México la edificación de ese Estado leviatánico que él siempre había anhelado (...)". "El pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez", en *id.*, pp. 67-68.

<sup>31</sup> El liberalismo social y el positivismo -señala Enrique Krauze- corrieron ese velo. Los datos del desvalimiento era abrumadores: defunciones de niños antes de cumplir un año, por diversas enfermedades, escasez de médicos, analfabetismo. "En el norte y el occidente del país prosperaba una nueva clase de rancheros, pero en la región central, asiento del México viejo, del México indígena y colonial, los pueblos libres sentían el avance cada vez más agresivo e impune de las haciendas, que se apoderaban de sus tierras comunales. En las plantaciones del sureste, la explotación tocaba el límite de la esclavitud (...) las autoridades y los caciques, los rurales y los hacendados se hacían cómplices de los castigos corporales más inhumanos y de un régimen de servidumbre por deudas". Porfirio Díaz, *Místico de la autoridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 122-123.



Mexicano, radical, radical, impugnó la propiedad privada y proclamó "Tierra y Libertad"<sup>32</sup>.

En su momento, Luis Cabrera hizo una admirable disección de las causas del movimiento que estalló en 1910, pero afloró mucho antes en las grandes huelgas obreras. En la relación de esas causas figuraban los problemas del campo<sup>33</sup>: el horror agrario. Otra obra, con título similar a la de Molina, ponderaría las excelencias del latifundio<sup>34</sup>. Habría que revisar la vida de los campesinos, el rigor del trato, la severidad de la miseria, en las páginas ciertamente intencionadas -¡cómo no!- de John Kenneth Turner, que refiere lo que difícilmente se podría ignorar -porque se hallaba a la vista- no obstante la temporal "felicidad" de los mexicanos: en este país prevalecía una forma de esclavitud, como la define el periodista norteamericano, semejante al "régimen de servidumbre en la Europa de la Edad Media"<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Manifiesto del 23 de septiembre de 1911, expedido en Los Angeles, California, el 23 de septiembre de 1911, por Ricardo Flores Magón, Librado Rivera, Anselmo L. Figueroa y Enrique Flores Magón.

<sup>33</sup> Según Cabrera, que suscribió con el pseudónimo Blas Urrea, las causas del conflicto revolucionario fueron: caciquismo, peonismo, fabriquismo, hacendismo, científicismo y extranjerismo. Cfr. "La solución del conflicto", en Urrea, Blas, *Obras políticas*, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985, pp. 176-177.

<sup>34</sup> Me refiero a la colección de artículos de Francisco Bulnes, bajo el título *Los grandes problemas nacionales*, en la que se pronuncia sobre las bondades del latifundio. Vincular éste con "miseria, analfabetismo, degeneración y muerte" es una "creencia tan falsa como decir que la sal contenida en las aguas del mar perjudica el brillo de las estrellas de la constelación de Orión". *Los grandes problemas...*, Secretaría de la Reforma Agraria/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981, p. 133. Cfr. igualmente las precisiones que formula Escalante Gonzalbo sobre "el orden rural" y "el orden señorial", *Ciudadanos imaginarios*, op. cit., . 55 y ss.

<sup>35</sup> "Se podría escribir todo un libro muy grueso (...) acerca de la esclavitud en México (...). Probablemente no menos del 80% de todos los trabajadores de las haciendas y plantaciones en México, o son

En la incubación del levantamiento que vendría resultaba "a todas luces evidente que el verdadero problema de las reformas agrarias, aspiración suprema de los mestizos, era el fraccionamiento de los latifundios, o sea, de las haciendas rurales de los españoles y de los criollos, y que tales reformas tendrían que ser una obra de grandísimo aliento". El fraccionamiento demolería el sistema en el que se apoyaba el régimen de castas<sup>36</sup>.

¿Acaso no fue la Revolución Mexicana una erupción agraria, muy por encima de las preocupaciones que pudieran tener las muchedumbres villistas del norte y zapatistas del centro -éstos, que pusieron la mirada en la restitución de tierras: una revolución que mira hacia atrás- por la efectividad del sufragio y el principio de no reelección? La distribución de la tierra no jugó un papel destacado en las exigencias de Madero<sup>37</sup>. Carranza, que reivindicó la Constitución de 1857 e hizo de su vigencia bandera del alzamiento que derribó a Huerta, no pudo menos que adver-

---

esclavos o están sujetos a la tierra como peones". *México bárbaro*, Ed. Porrúa, 3ª. Ed., México, 1992, pp.85-87.

<sup>36</sup> Molina Enríquez, Andrés, *La revolución agraria en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 195, pp. 252-253.

<sup>37</sup> El biógrafo Stanley Ross señala que "la tesis de Madero acerca de la cuestión agraria no revelaba una comprensión cabal de la magnitud y urgencia del problema". Franciso I. Madero. Apóstol de la democracia mexicana, trad. Edelberto Torres, Biografías Gandesa, México, 1959, p. 95 n. 21. Sin embargo, el propio Ross recuerda la expresión de Madero en un pasaje de *El Partido Nacional Antirreleccionista* (p.49): "las tierras nacionales, en vez de pasar a manos de unos pocos favoritos del gobierno que no la cultivaban apropiadamente o que las entregaban a compañías extranjeras, deberían ser divididas entre pequeños propietarios". Ibid. También Alfonso Taracena recoge la idea de Madero expresada a Toribio Esquivel Obregón: "estoy muy de acuerdo en que la fracción de la propiedad influirá grandemente en que se desarrolle la agricultura y la riqueza nacional. Creo más. Creo que la fracción de la propiedad, será una de las bases más firmes de la Democracia". *Madero. Vida del hombre y del político*, Ed. Botas, 2ª. ed., México, 1938, p. 205.

tir, no en el Plan de Guadalupe, sí en las adiciones a este Plan<sup>38</sup>, sobre el proyecto social del movimiento armado<sup>39</sup>. En el famoso discurso de Hermosillo, afirmó Carranza que a la revolución política seguiría, "formidable y majestuosa", la revolución social<sup>40</sup>.

Y esa revolución social, finalmente invocada por Carranza, debía ser, en esencia, agraria: porque la inmensa mayoría de los habitantes de la república eran campesinos sin tierra, retenidos en el surco y obligados, de por vida, a la producción. Por eso el entrañable testimonio que es la

---

<sup>38</sup> Adiciones del 12 de diciembre de 1914. Cuando se dio lectura al Plan de Guadalupe, algunos jefes revolucionarios se inconformaron por la ausencia de provisiones de orden social. Carranza señaló entonces: "Hay que acabar primero con el gobierno usurpador y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes". Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Ed. Porrúa, 5ª. Ed., 1973, pp. 806-807. Cfr., sobre la reacción ante el proyecto de adiciones, Magaña, Gildardo, *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (ed. facsimilar), México, 1985, t III, pp. 83 y ss.

<sup>39</sup> El artículo 2o de las Adiciones dispuso que el Primer Jefe "expedirá, pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades sociales, económicas y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados (...)".

<sup>40</sup> Sepa "el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas (...)". "Un discurso trascendental del señor Carranza, en el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora", 24 de septiembre de 1913, en Silva Herzog, Jesús, *Breve historia...*, op. cit., t. II, p. 62, y en Breceda, Alfredo, *México revolucionario*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 195, t. II, p. 199.

novela revolucionaria gira en torno a los campesinos: éstos son "los de abajo"<sup>41</sup>. Y sus figuras pueblan, por legiones, los murales de los edificios públicos en los que se quiso dejar -con el rescate del indigenismo y del nacionalismo- la crónica ilustrada de la Revolución<sup>42</sup>.

Pero antes recordé, con Sierra, que los mexicanos han tenido hambre y sed de justicia. No sólo de la que se invoca, procura y administra en los tribunales, pero también de ella, por supuesto. Difícilmente ha habido, en la historia de las grandes revoluciones, alguna que dejara en paz a la justicia del antiguo régimen, que se quiere desalojar. Hay que operar sobre la justicia -es emblemático el primer golpe popular de la Revolución Francesa: el asalto a la Bastilla, prisión de Estado, que apenas recluía a un pequeño grupo de cautivos, ninguno revolucionario-, sea porque ésta ha operado con dureza sobre los vasallos, sea porque representa el bastión del régimen odioso, su brazo eficiente, que llega a todos los rincones, captura y suprime. Si algo debe revolucionar una revolución, es precisamente la justicia.

Los científicos del porfirismo, muchos de ellos prominentes abogados, y los terratenientes y hacendados, mineros y empresarios de una industria que prosperaba merced a las jornadas inhumanas y los salarios mise-

---

<sup>41</sup> En el Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, la proclamación de los principios igualitarios constituye un "grito de muerte para todos los de arriba y de esperanza para todos los de abajo: ¡Vida, Tierra y Libertad!". Este título -*Los de abajo*- ostenta la novela señera de Mariano Azuela, con "la que se inicia -sostiene Antonio Castro Leal- la novela de la Revolución Mexicana". Castro Leal, *La novela de la Revolución Mexicana. Selección, introducción general, cronología histórica, prólogos, censo de personajes, índice de lugares, vocabulario y bibliografía*, Aguilar, México, 1960, t. I, p. 47.

<sup>42</sup> "La Revolución es una revelación de México a sí mismo; una manifestación de la cultura nacional buscando acceso a lo universal (...) El arte asume creativamente, y no sólo como reflejo, las diversas etapas de tal revelación y tal acceso". Cardoza y Aragón, Luis, "La pintura y la Revolución Mexicana", en Varios autores, *Cuarenta siglos de plástica mexicana. Arte moderno y contemporáneo*, Ed. Herrero, Verona, 1971, p. 92.

rables, se movían con desenfado en los tribunales del antiguo régimen. Se trataba, en lo que atañe a la materia que ahora nos interesa, de jurisdicciones civiles y de instancias administrativas, siempre dispuestas a conceder la razón jurídica a quien tenía, por lo pronto, la ventaja histórica de militar en las filas del poder. Poder político, poder social, poder económico, poder jurídico.

Esta sociedad entre justicia y poder estremece al pueblo, que advierte el agravio inminente: sabe que ahí tropiezan todas sus razones, y que no serán muchos los abogados que enfrenten al poder y se malquisten con los juzgadores, ni abundarán los tribunales que honren la magistratura de la legalidad -si suponemos que justicia y legalidad coinciden- a costa de su estabilidad y seguridad. Y también los tribunales del crimen pueden tener -y suelen tener- su parte en esta misión de salvaguarda del "establecimiento". Dicen la última palabra fulminante. Entre ser reclamante obstinado de la tierra y ser criminal, sólo media una borrosa frontera, que migra por la noche.

Los campesinos no podían ver con buenos ojos los tribunales que sistemáticamente condenaron sus pretensiones: ya no de tierra, sino inclusive de libertad; que confirmaron la validez de sus adeudos con la tienda de raya; que dieron valor al contrato de prestación de servicios -expresión, desde luego, de la libertad de pactar o no pactar, es decir, morir de hambre o sobrevivir- sin miramiento por la edad, el sexo, la ignorancia o la pobreza del peón, ni escrúpulo que moderase la duración de la jornada o el rigor del trabajo. ¿Acaso la voluntad de las partes no es la "suprema ley de los contratos"? ¿Cuál podía ser, en fin de cuentas, la imagen que los campesinos tenían de la justicia ordinaria o de la jurisdicción de amparo? No importa que el problema sea de las leyes o de los tribunales, porque no se trataba de una cuestión de atribuciones constitucionales, sino de lisa y llana justicia. Esta funcionaba para los científicos; no para los campesinos. En consecuencia, también ahí tendría que hacer la Revolución.

Cuando los ejércitos revolucionarios, bajo una misma ira y conducidos por una pluralidad de caudillos, dominaron los campos de batalla y se derrumbó, como castillo de naipes, el poderoso ejército porfiriano, avanzó la expedición de planes y la promesa de nuevas leyes. El sistema

agrario ocupó una parte central en el cúmulo de exigencias y ofrecimientos. Había, por supuesto, diferencias importantes entre la propuesta agraria de Zapata -que miraba, como dije, hacia el pasado, un momento antes de que se relevara a los antiguos titulares de la tierra-, las pretensiones de Villa<sup>43</sup>, los pareceres de Carranza. Cada quien afirmó sus posiciones en sendos programas. El Plan de Ayala formuló una guía para el rescate<sup>44</sup>, que incluía el establecimiento de tribunales -ciertamente distintos de los que habría décadas más tarde- y la Ley preconstitucional carrancista, del 6 de enero de 1915<sup>45</sup>, elaborada por Cabrera, diseñó su propia base para la construcción del agrarismo.

---

<sup>43</sup> Los villistas preferían el fraccionamiento de los grandes latifundios y la creación de un gran número de pequeñas propiedades. Cfr. Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, op. cit., pp. 184-185. En este sentido se pronunció la Ley General Agraria dada por Francisco Villa el 24 de mayo de 1915, que estimó "incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales" (artículo 1º) y declaró de utilidad pública su fraccionamiento en la porción excedente del límite que fijen los gobiernos de los Estados conforme a la propia ley (artículo 3). La fracción de latifundios y dotación de tierras -se consideró al inicio del movimiento revolucionario villista- pudiera resultar desfavorables desde diversos ángulos: desmovilizaría a los combatientes, plantearía serios problemas de producción y administración entre otros. Cfr. Katz, Friedrich, *Pancho Villa*, trad. Paloma Villegas, ERA, 2ª reimp., México, 1999, vol. 1, pp. 457 y ss.

<sup>44</sup> En este Plan, del 28 de noviembre de 1911, se previno la devolución de terrenos, montes y aguas usurpados (punto 2) y, en su caso, la expropiación a los "poderosos propietarios" (punto 7); se acionalizarían los bienes de los "hacendados, científicos o caciques que se opongán directa o indirectamente al presente Plan" (punto 8).

<sup>45</sup> En los considerandos se previene "que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial". Este ordenamiento declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en

Vale decir que desde entonces, como no podía ser menos, la estampa de la Revolución y de sus jefes adquirió un perfil de campo que retendría durante una buena parte del siglo XX. Por supuesto, otros rasgos configuraron el futuro liderazgo de la era revolucionaria y postrevolucionaria. El trabajo industrial puso su parte en esa estampa, y luego el advenimiento de las clases medias, la inteligencia en formación -universitaria, requirente-, los nuevos ocupantes de las ciudades -el caudal de ciudadanos en la nueva sociedad urbana- acarrearón banderas aprovechables al liderazgo en turno.

De esta forma se construyó la fuerza representativa, emblemática y operativa del poder político, y particularmente del sujeto poderoso, depositario de fuerzas atraídas o derrotadas, que administraba la evolución de la república sobre el escenario que la Revolución había instalado y que sus sucesores conservaron con pragmatismo y eficacia. En otros términos, el líder "natural" se convirtió en "Revolución encarnada", y Revolución quería decir, en primer término, campesinos triunfadores en la hora violenta y expectantes en la era de paz.

En la convocatoria a expulsar a Huerta, el señor Carranza, antiguo senador porfiriano y actual -entonces- gobernador de Coahuila, enarboló la bandera del orden constitucional representado por la Carta de 1857. En efecto, la acción de los golpistas, tras la hazaña democrática del Presidente Madero, significó una ruptura flagrante de ese orden -aunque el relevo desde Madero renunciante hasta Huerta sustituto, se había fraguado con engañoso ingenio- y la reparación demandó, por lo pronto, el restablecimiento del orden quebrantado. Era más o menos cierto que con la Constitución de 1857 resultaba muy difícil gobernar, para decirlo con palabras de Rabasa<sup>46</sup>, pero era ella y sólo ella, mientras tuviese formal vigencia, el eje de la única juridicidad que conocía la república.

---

contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856. (artículo 1, I), y ordenó la dotación de terrenos para reconstituir ejidos (artículo).

<sup>46</sup> La Constitución de 1857, "tal como está, hace imposible la estabilidad de un gobierno legal". *La Constitución y la dictadura...*, op. cit., p. 244.

La Revolución -social, no apenas política- no había militado en balde. Reformar la Constitución de 1857 parecía menos fácil y resultaba menos útil, tomando en cuenta la circunstancia que rodeaba al Congreso reunido en Querétaro, que dar a luz un nuevo ordenamiento supremo. El Constituyente, por lo tanto, se alejó de la convocatoria en la que fundaba su cometido<sup>47</sup> y desembocó en una empresa más ambiciosa, pertinente y oportuna: dotar a México de una nueva Constitución.

La empresa acariciada no significaba, en su hora, consumir una minuciosa revisión de fórmulas clásicas para pulir su estilo y mejorar su alcance, tanto como lo sugiriera el dictamen de los profesores de derecho constitucional, avezados en la técnica legislativa. Decir nueva Constitución significaba exactamente lo que la palabra sugiere, y en nuestro caso, ordena: distinta, e incluso insumisa, iconoclasta, ella misma revolucionaria. No sería -para espanto de los constitucionalistas de entonces, y rubor de sus legatarios- una carta de profesores<sup>48</sup>, sino el producto de una asamblea revolucionaria cuyos integrantes venían de guardar las armas -hasta nuevo aviso- y querían poner en blanco y negro las exigencias que les confiaron sus iguales: maestros, campesinos, obreros, soldados, artesanos, que no estaban sobrados de togas y diplomas.

Algunos temas críticos desbordaron las previsiones de los moderados y el proyecto reformador del Primer Jefe. Fueron los mismos temas, hasta cierto punto, que habían ocupado el escenario del Constituyente decimonónico, aunque esta vez las manecillas del reloj avanzaron de prisa y

<sup>47</sup> El decreto que reformó el Plan de Guadalupe, del 15 de septiembre de 1916, convocó a elecciones de un Congreso Constituyente para reformar la ley fundamental de 1857. En diversos preceptos se alude a la "Constitución Reformada" (artículo 11 a 14). La propia Carta de 1917 se presenta como "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857".

<sup>48</sup> Con esta denominación, Biscaretti di Ruffia se refiere a las Constituciones en cuya redacción colaboraron "varios ilustres constitucionalistas": las de Alemania, de 1919, vinculada a Preuss, austriaca, de 1929, asociada a Kelsen, y española, de 1931, ligada a Posada. Cfr. *Introducción al Derecho constitucional comparado*, trad. Héctor Fix-Zamudio, Fondo de Cultura Económica, 1ª. ed., México, 1996, p. 513.



el ánimo de la asamblea dejó muy lejos la herencia del 57. En ese haz de cuestiones nacionales se hallaba, por supuesto, la educación: a tal punto que Carranza quiso estar presente en el local del Congreso al momento en el que la nación ahí representada resolviera el rumbo de la educación que el Estado proveería o autorizaría<sup>49</sup>.

Y en el mismo haz figuraban, con imperio que no admitía demoras, otras dos cuestiones decisivas: el régimen de la propiedad y del campo -con los ecos del voto particular de Ponciano Arriaga- y el orden del trabajo asalariado. Si no había giro en estos puntos, no habría Constitución. Se contendría por un momento el desarrollo del constitucionalismo social mexicano -tributo para el futuro del constitucionalismo universal<sup>50</sup>- y recomenzaría fuera del Congreso la batalla suspendida para dar tiempo a la deliberación.

---

<sup>49</sup> Carranza dirigió una comunicación a los diputados: "Manifiesto a ustedes en contestación a su atenta nota fechada el 11 del presente, en que se sirven comunicarme que la discusión de los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del Proyecto de reformas a la Constitución Política de 1857 presentada por mí a ese Honorable Congreso Constituyente y sobre las cuales ha dictaminado la comisión respectiva, se verificará hoy en la sesión de la mañana, que tendré la satisfacción de concurrir a los debates cuando se trate de discutir el artículo 3º del referido proyecto". *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 4ª. Ed., México, 1994, t. I, p. 176.

<sup>50</sup> Los derechos fundamentales socioeconómicos, que hoy son el "equipo estandar del constitucionalismo (...) fueron proclamados por primera vez en la Constitución mexicana de 1917". Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte Ed. Ariel, reimp., Madrid, 1979 p. 401. Escribe Antonio Vidal Colomer: "Uno de los legítimos motivos de orgullo del constitucionalismo iberoamericano, a través del mexicano -cuya paternidad es indiscutible- es el de ser el primero en incorporar normas de contenido laboral y social. Los derechos sociales serán a partir de la Constitución mexicana de Querétaro, de 1917, uno de los fundamentos del moderno Estado Social de Derecho". *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1990, p. 104.

Es bien sabido el curso que tomaron los acontecimientos. El genio del Constituyente alumbró en el proceso separado de formación de los artículos 27 y 123. Se puso en movimiento cuando la asamblea tomó nota de la modesta disposición que regularía el trabajo, bajo el amparo de las libertades tradicionales; y la inquietud subió de punto cuando los legisladores conocieron la propuesta carrancista en materia de propiedad y tierra. Pastor Rouaix, el influyente coordinador de lo que sería el "núcleo fundador" de las más hondas novedades constitucionales -o bien, de la "nueva Constitución"<sup>51</sup>- narra que "el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor causó mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica"<sup>52</sup>.

Hubo que cortar la historia. Se encomendó a un grupo de diputados la formación de textos aceptables para la asamblea -y para la Revolución en la que ésta tenía su fuente y su mandato-, y ese grupo optó por separarse del recinto donde deliberaba el Congreso e instalar su propio cuartel en la capilla del Palacio Obispal. Entregados al trabajo, los comisionados pudieron presentar al Constituyente un proyecto satisfactorio en la sesión del 25 de enero de 1917. Afirmaron al hacerlo, sin riesgo de error, que "el artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos

---

<sup>51</sup> Rouaix se refirió a los diputados que constituyeron el núcleo fundador de la comisión a cargo de los proyectos referentes a los artículos 27 y 123, inicialmente integrado con el propio Rouaix, José N. Macías, José Inocente Lugo y Rafael L. de los Ríos. Cfr. *Genesis de los artículos...*, op. cit., pp. 103-104. Asimismo, cfr. Varios autores, *La Constitución mexicana de 1917. Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.

<sup>52</sup> *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2ª. ed., México, 1959, p. 143.

contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional..."<sup>53</sup>.

El dictamen, suscrito el 29 de enero de 1917 por la competente Comisión integrada por Francisco J. Mújica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, afirmó que "siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación (...).los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados".

Hubo muchas voces en favor del proyecto, es decir, en pro de la justicia, entre ellas la de Jara, que no dejó de recomendar la inclusión en la ley suprema de todas las providencias contenidas en el proyecto, a despecho de la técnica constitucional que pudiera recomendar otra cosa. El combativo diputado hizo ver, por una parte, la ventaja de armar a Cristo "con polainas y pistola" e instarlo en la Constitución para que velara por la observancia de los progresos revolucionarios, y por la otra, el peligro de dejar estas prevenciones a la legislación secundaria, invariablemente bloqueada por la "grande influencia de los terratenientes" empeñados en "que no se discutiesen leyes de esa naturaleza, porque sabían que no ha-

---

<sup>53</sup> Cfr. la consideración del tema por parte del Congreso Constituyente en *Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., pp. 483 y ss. La nueva propuesta, auxiliada por los licenciados Andrés Molina Enríquez y José I. Lugo- fue suscrita por los diputados Pastor Rouaix, Julián Adame, D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez Escobar y Rubén Martí.

bían adquirido sus grandes propiedades a fuerza de trabajo, porque sabían que ellos eran responsables del delito de robo ante la nación".<sup>54</sup>

Dijo bien Juan de Dios Bojórquez, al referirse a las deliberaciones del Constituyente en torno al artículo 27 modificado, que "en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista (...) el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra"<sup>55</sup>.

Para afianzar la pertinencia del prolijo artículo 27 -al que alguna vez se ha considerado "la disposición más significativa de nuestro máximo ordenamiento jurídico"<sup>56</sup>-, contra el que ahora se enderezan las baterías que han puesto cerco al espíritu social de la Constitución Mexicana, recurro nuevamente al vehemente discurso de Jara en la sesión del 25 de enero de 1917. En síntesis, sostuvo que las Constituciones deben elaborarse como lo quieran los pueblos a las que se dirigen, aunque padezca el modelo constitucional.

"Insisto -argumentó Jara- sobre lo que cabe o lo que debe haber y no debe haber en la Constitución. Yo quiero que alguien nos diga, alguien de los más ilustrados, de los científicos (risas, recoge el acta), de los estadistas, ¿quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son los que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado en eso que se ha dado en llamar Constitución"<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> *Id.*, pp. 509 y s.

<sup>55</sup> *Id.*, p. 500.

<sup>56</sup> Sotomayor Garza, Jesús G., *El nuevo Derecho agrario en México*, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 97.

<sup>57</sup> *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., p. 511.

Hubo acuerdo, y de éste surgió -como sucedería con el régimen del trabajo depositado en el artículo 123- un precepto sumamente extenso, acaso el de mayor amplitud entre los que figuran en las constituciones del mundo, ajeno a la técnicas que recomendaban o recomendarían los expertos en derecho constitucional, sembrado de cuestiones que parecían secundarias y que en otras circunstancias habrían transitado a la ley reglamentaria o incluso a la norma ordinaria. Sin embargo, se trató de una genuina decisión constituyente, que no es asunto menor si se trata, precisamente, de pactar una Constitución tras una etapa de guerra abierta y establecer el cauce para la paz.

En ese género de decisiones reside el estilo constitucional mexicano -ni mejor ni peor que el estilo que cada república adopte para estos menesteres, conforme a sus propias necesidades y expectativas-, que suele acoger en la ley suprema numerosos extremos de cada tema regulado: llevar a la Constitución más que el "núcleo duro"; proteger desde la Carta Magna la integridad de las decisiones fundamentales, o al menos de las conquistas relevantes. Romántica pretensión, por lo demás, si se toma en cuenta la dinámica reformadora del texto constitucional, que ha convertido una Constitución "rígida" en una "archiflexible", cuya modificación sustancial -ya que no formal- también alimenta la interpretación creciente de la justicia constitucional, sobre todo a partir de la letra introducida en 1994 y de la práctica que se ha desenvuelto sobre esta<sup>58</sup>.

Desde luego, una vez expedida la Constitución de 1917 sus adversarios enderezaron contra ella las más severas críticas. De nuevo el pasado -que ha llegado, con disfraz modernista, hasta nuestro presente- tomó las armas e inició la erosión que tantas otras veces aplicó al progreso del pueblo. Uno de los conspicuos expositores del pensamiento conservador, momentáneamente detenido, hizo ver fronteras adentro y afuera que "en el problema agrario, como en casi todos los demás, la Constitución de

---

<sup>58</sup> No corresponde examinar aquí esta materia. Me remito a las consideraciones que he formulado, a propósito de la relación entre política y justicia (¿jurisdiccionalización de la política? ¿politización de la justicia?) en mi libro *Poder Judicial y Ministerio Público*, Ed. Porrúa, 3ª. ed., México, 2006, esp. pp. 209 y ss.

Querétaro, en vez de ser constructiva, justa y conveniente, es atentatoria, disolvente y destructiva.-Ya lo hemos dicho: no es obra nacional; es engendro bolchevique"<sup>59</sup>.

Estatuida la Carta de 1917, comenzaría muy pronto y con notoria constancia el proceso de reformarla. Diversos son los signos que presiden las reformas: desde excelentes hasta deplorables; promisorios y ominosos. Otras reformas vendrán, que debiéramos enfilear por la senda de la libertad, la justicia y el progreso, es decir, por la senda que se abrió en el origen de la ley fundamental. Hay, en ocasiones, convocatorias a sustituir -¡precisamente ahora, cuando arrecian los vientos de antaño!- esa ley por otra supuestamente más ortodoxa -¿bajo qué canon?- y cuidadosamente pactada -¿entre qué corrientes históricas, no apenas entre qué partidos representados?

La materia de las más abundantes reformas ha sido, como cabía esperar, de una parte el tema del poder -ciudadanía, democracia, elección de autoridades, relación entre planos o niveles del Estado o del gobierno, estructura de los poderes formales y relación entre poderosos (a lo que se llama, con pompa y majestad, "reforma del Estado"<sup>60</sup>); y de otra parte, los temas concernientes al proyecto sustantivo de nación, las políticas sociales, la orientación (moral) del Estado -derechos sociales, obligaciones públicas en el orden de la justicia social y el desarrollo humano, dominio de la nación, régimen del campo, trabajo asalariado-. En años recientes se ha presentado en la escena otro tema de reformas numerosas, personaje del cambio, que antes escaseó: modificaciones en el ámbito de la justicia formal<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Vera Estañol, Adolfo, *Al margen de la Constitución de 1917*, Wayside Press, Los Angeles, s/f, p. 175.

<sup>60</sup> Cfr. García Ramírez, "El Estado de Derecho", en Varios autores, *Estado de Derecho*, Barra Mexicana de Abogados/Ed. Themis, México, 1997, pp. 57-60.

<sup>61</sup> Cfr. mi artículo "La reforma constitucional", en Varios autores, *Vigencia de la Constitución de 1917. LXXX Aniversario*, Archivo General de la Nación, México, 1997, pp. 253 y ss.

Muchas de esas reformas se han dirigido al artículo 27. Por supuesto, no todas atañen a la cuestión agraria. El precepto incluye, además de ésta, otros temas de enorme trascendencia para la porción superviviente del Estado social y para los derechos individuales y colectivos de esta categoría. Hay reformas que ahora debo destacar, en el corazón de los asuntos que interesan a esta "Introducción". Me contraeré a dos, de la mayor importancia: la promovida por el Ejecutivo en 1933 y vigente en 1934, años en que abundaban las tensiones entre diversos modelos de nación y sus consecuentes instrumentos de política; y la prohijada por el Ejecutivo en 1991, que adquirió vigencia en 1992, también una etapa de tensiones fuertes, horas de encrucijada, en las que se ventilaba -y sigue- la gran disputa por la nación, a la que llegan los aires del pretérito y en la que aguardan los signos del porvenir.

La reforma de 1934 sirvió al objetivo de integrar en la ley fundamental, esto es, "constitucionalizar" con detalle, a través de una nueva redacción del artículo 27, la ley carrancista del 6 de enero de 1915, eje de lo que durante mucho tiempo denominamos la "reforma agraria". Ese ordenamiento figuraba ya en la fracción VII del artículo 27 expedido en Querétaro. Ahí se previno que "todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones" a las que se refirió esa misma fracción, "serán restituida a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional". Empero, no estaba claro el significado preciso de esta última expresión, como se vio en el proceso reformador de 1933.

Las comisiones dictaminadoras de la iniciativa declararon que "en el estado presente, y con la experiencia acumulada, ha parecido a las comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 constitucional"<sup>62</sup>. Optimista propósito, tanto como el enunciado en 1996 cuando se planteó, con candor semejante, una "reforma electoral definitiva" -que se revisa mientras redacto estas líneas, así de definitiva resultó-, olvidando que sólo puede ser "definitivo" el orden jurídico histórico en una sociedad petrificada o extinta. Puede aspirar a esa califi-

---

<sup>62</sup> *Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 547.

cación, con buenas razones, el derecho romano, pero no el derecho agrario mexicano en 1933 o el derecho electoral de este país en 1996.

Sea lo que fuere de la definitividad de la redacción sugerida, ésta fue aprobada en la Cámara de Diputados con dispensa de trámites, sin discusión, por 115 votos afirmativos y uno en contra. No corrió con menos suerte en el Senado: tras algunos comentarios muy escasos y breves, el cambio constitucional fue acogido por unanimidad de votos. De esta manera quedó acotada la reforma agraria. El propósito que anidó en la Revolución y en la versión original de la Constitución fue el rescate de tierras de las manos de latifundistas, con abolición del sistema mismo de latifundio, contrario al beneficio económico y a la equidad social, y la entrega de aquéllas a quienes debían recuperarlas, trabajarlas y aprovecharlas, en bien de la nación: los campesinos. Que la tierra pertenezca a quien la trabaja, y que se haga el reparto cuanto antes y de manera total.

Numerosos tratadistas han resumido el horizonte de la norma constitucional oriunda de la ley de 1915 y el proceso reformador de 1933-1934. Mendieta y Núñez sostiene que en esa versión del artículo 27 figuraron tres "nuevas direcciones", además de la genérica en materia de propiedad: dotación de tierras a los núcleos de población que las necesitaban; limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios; y protección y desarrollo de la pequeña propiedad<sup>63</sup>. Sayeg Helú considera que el sistema de reforma agraria recogido en aquel precepto comprende seis "presupuestos primordiales": desaparición del latifundio, establecimiento de la pequeña propiedad, restitución de tierras, dotación de tierras, señalamiento de autoridades agrarias e integración de la reforma agraria<sup>64</sup>. Ulises Schmill Ordóñez indica que el artículo 27 posee, al lado de temas vinculados con la propiedad, "un contenido de importancia social

---

<sup>63</sup> Cfr. *El problema agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria*, Ed. Porrúa, 12ª. ed, México, 1974 p. 194.

<sup>64</sup> Cfr. *El constitucionalismo social mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México/ Acciones y Valores de México, S.A. de C.V./ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Nación Mexicana, México, 1987, t. II, pp. 332-333.



y política extraordinaria: la reforma agraria". Ahí se hallan los derechos agrarios sustanciales: "a) restitución de tierras y aguas. b) Dotación de tierras y aguas. c) Ampliación. d) Creación de nuevos centros de población agrícola"<sup>65</sup>.

En ese marco normativo y conceptual, al que correspondían determinadas condiciones históricas y circunstancias políticas, se desarrolló la entrega de la tierra. Tenía, por supuesto, un diseño económico vinculado con la producción en el campo y la provisión de sus bienes al pueblo de México. Jamás desapareció este interés, tan decisivo. Pero descollaba otra razón, que había llegado desde la profundidad de la historia, las exigencias de los pueblos y los caudillos, las advertencias de los pensadores, la acción violenta de los movimientos decimonónicos -antes, durante y después de la Independencia- y la potencia arrolladora de la Revolución y su acta de instalación en la paz: la Constitución de 1917.

Esa otra razón tenía que ver, por supuesto y a fondo, con una exigencia de justicia: que la hubiera para la recuperación o el acceso a la tierra, medio de subsistencia y riqueza; y que se expresara por vías diferentes de las que consolidaron el poder de los latifundistas y la atención que éstos recibieron, con gran diligencia, de las autoridades públicas establecidas para asegurar que cada quien tuviese lo suyo: el rico su riqueza y el pobre su pobreza, como aseveró un cáustico observador de los tribunales<sup>66</sup>.

La formación del derecho social mexicano -o bien, si se prefiere otro giro, del derecho con orientación social, proteccionista de sectores y moderador de la desigualdad<sup>67</sup>- va de la mano con el retraimiento de ciertos

---

<sup>65</sup> *El sistema de la Constitución mexicana*, Textos Universitarios, S. A., México, 1971, p. 459.

<sup>66</sup> La expresión es de Anatole France: "La tarea augusta del juez consiste en asegurar a cada cual lo que le corresponde: al río su riqueza y al pobre su pobreza". "La ley ha muerto, pero el juez vive", en *Crainquebille, Garduña, "Riquet" y otros relatos edificantes*, trad. Luis Ruíz Contreras, Madrid, s/f, p. 218.

<sup>67</sup> La "denominación del Derecho social carece de pureza conceptual estricta (...) pero en cambio posee la indudable ventaja de constituir

principios civiles clásicos, como la autonomía de la voluntad, la santidad de los contratos -autonomía y santidad melladas, desde hace mucho tiempo, por las nuevas (entonces) corriente del derecho civil<sup>68</sup>-, el ejercicio irrestricto de la libertad y el amplio despliegue de la propiedad. En estos virajes reside, con mayor o menor acento, pero con invariable presencia, la proyección sustantiva del derecho social, que desemboca en manifestaciones de tutela o "paternalismo" material. Además, existe una proyección instrumental, orgánica o procesal, que se desarrolla a través de órganos y autoridades llamados a brindar "compañía" a los tutelados, con amplias atribuciones de supervisión, control y decisión en todo el trayecto que cubre el Estado social, es decir: de la cuna a la tumba.

El triunfo de la Revolución y de las ideas y los proyectos que acogió a su paso modelaron dos vertientes, entre otras, del derecho social<sup>69</sup>: el dere-

---

un término sugestivo que nos proporciona una idea aproximada del contenido y la naturaleza de la materia a que se refiere", observa Fix-Zamudio, "Introducción al estudio del Derecho procesal social", en *Revista Iberoamericana de Derecho procesal*, año 1965, no. 3, p. 23. Sobre las expresiones o vertientes del Derecho social, cfr. García Ramírez, "Raíz y horizonte de los derechos 'sociales' en la Constitución Mexicana", en Varios autores, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, t. I, pp. 83 y ss.

<sup>68</sup> Cfr. Castán Tobeñas, José, *Hacia un nuevo derecho civil*, Ed. Reus, Madrid, 1933, pp.111-112.

<sup>69</sup> Digo entre otras, para no olvidar la fuerte penetración de los designios sociales en el régimen de la familia, la propiedad ordinaria, las sucesiones y los contratos. De aquí proviene, como se advirtió en la *Exposición de motivos* del Código Civil (entonces) para la Federación y el Distrito Federal, de 1928 (heredero de las reformas en el régimen familiar establecidas en la etapa preconstitucional), un nuevo "Derecho privado social". En ese documento se indica: "Para transformar un Código civil, en que predomina un criterio individualista, en un código privado social, es preciso reformarlo sustancialmente, derogando todo cuanto favorece exclusivamente el interés particular con perjuicio de la colectividad, e introduciendo nuevas disposiciones que se armonicen con el concepto de solidaridad".

cho del trabajo y la seguridad social y el derecho agrario. En estos ámbitos no cabe hablar de reformas o de reconstrucción jurídica, como en otros sobre los que también incidió la Revolución a través de las disposiciones constitucionales y las normas, políticas y prácticas derivadas de ellas. Aquí se trató de grandes novedades, verdadera construcción de órdenes jurídicos al amparo de normas supremas diferentes -y antagónicas- de las que hasta ese momento habían gobernado las relaciones jurídicas en el campo, el taller y la fábrica.

No pretendo describir las novedades sustantivas, pero me interesa aludir a las orgánicas o adjetivas, brazos de la política del Estado social. En materia laboral, surgieron el Departamento del Trabajo, luego Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y los insólitos tribunales de esa especialidad, tripartitos, modelos de "juzgadores-parciales"<sup>70</sup>: representantes del Estado, uno, y de los factores de la producción, otros, que traían al tribunal -bajo el rótulo de Juntas de Conciliación y Arbitraje- una versión pacífica del encuentro entre los sectores sociales: fuera, partes en la negociación; dentro, participantes en el enjuiciamiento, gobernado por la ley, ya no por los intereses parciales. Sin embargo, éstos difícilmente podrían desaparecer de las preocupaciones y ocupaciones de quienes han sido electos por sectores sociales que actúan en una dialéctica donde las confrontaciones generales, en el conjunto de la sociedad, se traducen como confrontaciones particulares en el litigio individual o colectivo.

En el ámbito agrario, los tribunales quedaron excluidos -salvo con respecto al amparo, en una dimensión muy acotada, que revelaba la hostilidad de los campesinos y la cautela del Estado social- y su lugar fue ocupado por otros personajes con atribuciones jurisdiccionales o para-jurisdiccionales, que en todo caso implicaban facultades decisorias dentro del ancho espacio de la reforma agraria y la seguridad, la paz y la justici-

---

<sup>70</sup> Obviamente, utilizo la expresión en sentido técnico. Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "El antagonismo juzgador partes: situaciones intermedias y dudosas", en *Estudios de teoría general e historia del proceso* (1945-1972), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974, t. I, p. 252.

cia en el campo. La situación del amparo agrario reviste caracteres singulares: "no ha habido cuestión tan arduamente discutida en la historia del derecho procesal mexicano, que la procedencia del juicio de amparo en materia agraria", señala Fix-Zamudio.<sup>71</sup> La Suprema Corte ha establecido el objeto, el alcance subjetivo y las características del amparo agrario<sup>72</sup>.

El espacio institucional quedó poblado por órganos internos de los ejidos y las comunidades, y sobre todo por agentes del Estado: comisiones agrarias mixtas, Departamento de Asuntos Agrarios y, en su hora, Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario y Gobernadores de las entidades federativas. En la cúspide de la pirámide se instaló el Presidente de la República, suprema autoridad agraria -así declarado por la propia Constitución<sup>73</sup>-, dotado de la palabra final en asuntos

---

<sup>71</sup> "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, no. 52, octubre-diciembre de 1963, p. 920. Sobre la materia en cuestiones agrarias, cfr. Ortiz Mayagoitia, Guillermo, "Amparo agrario", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año IV, núm. 12, mayo-agosto 1996, pp. 59 y ss.; y López Almaraz, Carmen Laura, "Amparo en materia agraria", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año X, núm. 29, enero-abril 2002, pp. 73 y ss.

<sup>72</sup> Cfr. La jurisprudencia citada por Ernesto Jiménez Navarrete, en "El proceso constitucional de amparo en materia agraria", trabajo incluido en este volumen conmemorativo el décimo quinto aniversario de la creación de los Tribunales Agrarios. Dice el Alto Tribunal que "por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comunero 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 los (...) adición a la fracción II del artículo 107 constitucional". Esta definición conserva vigencia -observa Jiménez Navarrete- "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).

<sup>73</sup> Dijo la fracción XIII del artículo 27 constitucional que la dependencia del Ejecutivo encargada de la aplicación y ejecución de las leyes

contenciosos de extraordinaria importancia: el reparto agrario mismo, a través de dotación de tierras, ampliación de las dotaciones y creación de nuevos centros de población.

Con una múltiple investidura -histórica, política, social, económica, jurídica-, el Presidente de la República ejerció, *ex officio*, hasta la reforma constitucional de 1992, el liderazgo agrario que se había acumulado en las manos de los caudillos; una jefatura jurídica, política y moral que le constituía en sucesor o heredero de Emiliano Zapata ante los ojos de los campesinos<sup>74</sup>: la esperanza de sus miradas llegaba siempre, salvando intermediarios, a la "suprema autoridad agraria", depositaria de los poderes necesarios para que la Revolución y sus dones se derramaran sobre el campo<sup>75</sup>.

Venían al caso, claro está, potestades constitucionales -las atribuciones del Ejecutivo tenían su sede en la ley fundamental- pero aquéllas -y el trabajo oculto o visible de la historia- también pusieron en la cuenta del Presidente facultades metaconstitucionales que le permitieron llevar adelante, con el "campesinado", proyectos y tareas de gobierno que iban mucho más allá del agro. Débil, frágil, ineficiente sería un Ejecutivo armado con las atribuciones que le confiere la ley y desarmado de los

---

agrarias y el Cuerpo Consultivo Agrario informarían "al ciudadano Presidente de la República" sobre restituciones o dotaciones de tierras o aguas, para que aquél "dicte resolución como suprema autoridad agraria".

<sup>74</sup> "Caudillo agrario *ex officio*, el Presidente sería 'la suprema autoridad agraria'. En el Ejecutivo se reunirían, por voluntad de una historia imperiosa, los poderes que regularmente se hallan separados. Ahí coincidirían la administración y la jurisdicción agrarias, y aun ciertas manifestaciones legislativas. Las sentencias serían 'resoluciones presidenciales'. Dar o negar la tierra quedaría en manos del Presidente. Esta ha sido una expresión singular de las pretensiones revolucionarias y del presidencialismo mexicano". García Ramírez, Justicia agraria, Tribunal Superior Agrario, 2ª. ed., México, 1995, p. 10.

<sup>75</sup> Fue ésta una decisión siempre analizada, objeto de controversia, vinculada con la historia y la circunstancia. Los críticos deploraron que se hiciese del Presidente un personaje "carismático", extrayendo estas cuestiones de la competencia de los tribunales. Ibarrola, Antonio de, *Derecho agrario*, Ed. Porrúa, México, 1975, p. 426.

medios, necesariamente políticos y sociales, que velan por la vigencia real de la estipulación jurídica<sup>76</sup>. Fuerza real, factor de poder, contingente numeroso y solidario, con probada militancia en las "filas de la Revolución institucionalizada"<sup>77</sup> y enorme peso electoral, los campesinos contribuyeron a la estabilidad del sistema político que había hecho del reparto agrario un formidable cimiento de su autoridad. Con el cambio de la composición social y la aparición de otros datos para la composición del poder político, esa relevancia se contrajo<sup>78</sup>.

En 1982 el Presidente De la Madrid promovió novedades en el artículo 27, en el trance de modificar el "capítulo económico" del ordenamiento constitucional con una serie de reformas que significaron uno de los últimos esfuerzos del Ejecutivo por consolidar el Estado social en México, en la antevíspera del neoliberalismo. Se propuso, entre otras cosas, la incorporación de nuevas fracciones XIX y XX al artículo 27, con el "propósito (de) introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo"<sup>79</sup>. En tal virtud, se abría la posibilidad de renovar las ideas, los órganos y los procedimientos de la justicia agraria.

La intención de poner la jurisdicción del campo en manos de los tribunales, ya no de las autoridades políticas y administrativas, tiene interesante historia. Recordemos, por ejemplo, la propuesta zapatista contenida en el Plan de Ayala en el sentido de instituir tribunales para que ante ellos invoquen sus derechos, una vez asegurado el triunfo de la Revolu-

---

<sup>76</sup> Cfr. García Ramírez, "El ejercicio de las facultades presidenciales", en *Temas de Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 124-125.

<sup>77</sup> Cfr. González Compeán, Miguel, y Lomelí, Leonardo (coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, Fondo de Cultura Económica, 1a. reimp., México, 2000 pp. 68 y ss.

<sup>78</sup> Cfr. Aguilar Camín, Héctor, y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, 6ª. Ed., México, 1991, p. 303.

<sup>79</sup> *El marco legislativo para el cambio. Diciembre 1982*, Presidencia de la República, t. 2, p. 20.

ción, los usurpadores de tierras<sup>80</sup>. Obviamente, la suerte de estos litigios parecería sellada de antemano. No quedaron aquí las propuestas. Avanzada la era institucional hubo otras -de congresos y tratadistas<sup>81</sup>-, que debemos traer a este punto. Fueron los casos, sólo por ejemplo, del Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario (México, 1945) y el Congreso Nacional Agrario (Toluca, 1959)<sup>82</sup>, así como del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal (Jalapa, Veracruz, 1979)<sup>83</sup>.

En la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública (1983) también hubo pronunciamientos favorables a la jurisdicción del campo<sup>84</sup>. La comisión a cargo de ese capítulo de la consulta hizo

---

<sup>80</sup> El sexto punto del Plan de Ayala previno con respecto a "los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, (que) entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

<sup>81</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 230.

<sup>83</sup> Este Congreso se dedicó integralmente al examen de materia agraria, a través de cinco grandes temas: Los procedimientos especiales agrarios, Amparo en materia agraria, Perspectivas para la creación de los tribunales agrarios, el proceso agrario como instrumento de seguridad jurídica y social en el agro, y El Derecho procesal agrario en el ámbito internacional. Cfr. Memoria del VIII Congreso..., op. cit.

<sup>84</sup> Conduje esta consulta en el primer semestre de 1983, por encargo del Presidente De la Madrid, en mi carácter de Procurador General de la República. La Comisión de Justicia Agraria fue coordinada por el doctor Gonzalo Armienta Calderón. Participaron en ella, con diversas representaciones: licenciado Heladio Ramírez López (Cámara de Senadores), doctora Martha Chávez Padrón (Cámara de

notar, en las conclusiones presentadas el 8 de agosto de 1983, que "la creación de los Tribunales Agrarios constituye uno de los temas que ocupó gran número de ponencias, tanto de agrupaciones campesinas como de pequeños propietarios.- Existe el consenso de su necesaria instalación para resolver tanto los conflictos sobre derechos agrarios individuales, como entre ejidos y comunidades, así como entre estos últimos y pequeños propietarios"<sup>85</sup>.

La reforma de la que provendría la nueva jurisdicción agraria, quedó asentada en el decreto del 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el siguiente 6 de enero, aniversario de la ley de 1915. Esta importante modificación en el régimen jurídico del agro, cuya iniciativa correspondió al Presidente Salinas de Gortari, se funda en un supuesto de suma relevancia: ha concluido el reparto agrario, y con él ha terminado una larga etapa -la más prolongada, en el período independiente- del orden jurídico del campo<sup>86</sup>. Ahora es preciso recomponer las relaciones jurídicas, políticas y económicas en el dominio de la tierra y hacer frente, con normas e instituciones diferentes, a los nuevos tiempos en la tenencia de la tierra, con fuerte proyecto privatizador, y en el desarrollo de la economía del campo, bajo el mismo signo que presidiría el desenvolvimiento de la economía en general<sup>87</sup>.

---

Diputados), licenciado Rafael Rodríguez Barrera (Secretaría de la Reforma Agraria), licenciado Manuel Gutiérrez de Velasco (Suprema Corte de Justicia) y licenciado David García Estrada (secretario de la Comisión). Cfr. Alba Leyva, Samuel, "Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública (1983)", en Varios autores, *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, Procuraduría General de la República, México, 198, p. 7.

<sup>85</sup> *Id.*, p. 37.

<sup>86</sup> Sobre fundamentos y orientación general de la reforma de 1992, cfr Valdez Abascal, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 147.

<sup>87</sup> Marco Vinicio Martínez Guerrero observa que "la justicia agraria de este fin de siglo se encuentra más ligada a la elevación de la producción agrícola, basada en el cuidado de los recursos naturales y a



En fin de cuentas, se abrió "una nueva etapa de la vida social del campo mexicano": seguridad, libertad de decisión campesina y retraimiento de la tutela estatal son algunas de las características que se asignan a aquélla. Se ha señalado que "el cambio constitucional atendía a "dos objetivos muy claros, la certidumbre jurídica del campo y el impulso al desarrollo agrario basado en el principio de un desarrollo sustentable (...). El cambio jurídico transformó las relaciones sociales de los núcleos y las instituciones agrarias"<sup>88</sup>. Buscó depositar en el campesino la posibilidad de seleccionar la forma de tenencia que prefiera<sup>89</sup>. Sobre la reforma de 1992 han llovido elogios y críticas<sup>90</sup>, como sucedió en el caso de previas reformas al sistema legal agrario.

A propósito de la jurisdicción agraria, la reforma de 1992 sostuvo que para la atención de las cuestiones referentes a límites de terrenos ejidales y comunales, para resolver sobre las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades "y, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo

---

condiciones más favorables para el mercado de sus productos que a una política de reparto de tierras". "El impacto de lo agrario y ambiental en el mundo jurídico", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año V, núm. 15, mayo-agosto 1997, p. 21. De este autor, por lo que toca al marco económico internacional y nacional en el que ocurren los cambios de la legislación y la política agraria en México, cfr. *Retrospectiva y perspectiva de la cuestión agraria mexicana*, Tribunal Superior Agrario, México, 2001, esp. pp. 279 y ss.

<sup>88</sup> Cfr. García Villalobos, Ricardo, "Las sociedades civiles y mercantiles en el campo mexicano", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 71-72.

<sup>89</sup> "Tan importante como la regulación del reparto agrario ha sido la reforma que permite al hombre del campo seleccionar la forma de tenencia de la tierra que mejor acomode a sus necesidades -señala García Villalobos-, esto no niega el proceso revolucionario, sino que lo reafirma". *Las sociedades civiles y mercantiles en el campo mexicano*, Tribunales Agrarios, México, 1999, p. 9.

<sup>90</sup> Cfr. el severo cuestionamiento que formula Manzanilla Schaffer, *El drama de la tierra en México...*, op. cit., pp. 886 y ss.

Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente" (artículo 27, fracción XIX, segundo párrafo). De tal suerte, concluida la etapa de reparto de tierras -aunque mucho se haría en este sector, como luego veremos, bajo la autoridad del Tribunal Superior Agrario- salió el Ejecutivo Federal de las contiendas y las adjudicaciones territoriales, concluyó la etapa en que aquél ejerció la "suprema autoridad agraria" y comenzó el tiempo de impartición de la justicia agraria por parte de genuinos tribunales.

En años recientes no hemos dejado de ver aparentes o reales tentativas de injerencia en la marcha de la justicia, por medio de la designación de los juzgadores a través de propuestas o bloqueos -que ha sido preciso resistir con entereza, acudiendo al Poder Legislativo y al juicio de amparo-, acaso como fórmula para "cambiar el color" de la administración de justicia y contribuir a través de esta función, cuyos titulares tienen mayor estabilidad que los representantes populares y otras autoridades públicas, a redefinir el rumbo del Estado. Los antiguos críticos de la dependencia de poderes no siempre militan, llegado su turno, en las filas de la independencia. Cosas veredes.

La novedad jurisdiccional, que inaugura una etapa histórica en el ámbito de sus funciones<sup>91</sup>, contribuyó a la despolitización de la justicia del campo. Se ha discutido acerca del mejor emplazamiento de los tribunales agrarios, como de otros llamados -con razón o sin ella- "administrativos"<sup>92</sup>. ¿En el Poder Judicial? ¿En el ámbito del Ejecutivo, pero sin

<sup>91</sup> Luis Porte Petit, expresidente del Tribunal Superior indica que "con la creación de los Tribunales Agrarios nació una nueva cultura agraria y una jurisdicción con otra visión (y que) la actuación de los Tribunales Agrarios ha marcado una etapa en la historia de México. Indiscutiblemente, en beneficio de millones de campesinos, otorgándoles certeza jurídica en las diferentes formas de propiedad de la tierra rural". "Trascendencia jurídica y social de la sentencia agraria, para la paz social en el medio rural", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 511-512.

<sup>92</sup> La expresión acoge diversas acepciones. Si se estima que son administrativos los órganos jurisdiccionales dotados de competencia para resolver contiendas entre la Administración y los ciudadanos, los

subordinación a éste? ¿En un espacio propio y autónomo? Cierta modelo de organización del Estado desearía integrar los órganos de la justicia agraria en el Poder Judicial de la Federación, como ahora lo está la jurisdicción electoral. Esta incorporación sirve a un modelo de agrupación de funciones jurisdiccionales en el ámbito judicial y resta al Ejecutivo -y a otras fuerzas- tentaciones de dominio sobre los asuntos de aquella naturaleza.

He participado en este análisis, que se planteó desde el nacimiento mismo de los Tribunales. Supe -pero no me consta- que alguna vez se propuso incorporarlos en el Poder Judicial Federal, idea que no obtuvo la aprobación de la Suprema Corte de Justicia. De ahí que recibieran el emplazamiento que ahora tienen y que en nada ha estorbado o menguado el buen despacho de la justicia agraria<sup>93</sup>. Lo que importa, finalmente, no es la servidumbre a un modelo de gabinete, cualquiera que éste sea, sino la buena operación de los tribunales y el fiel cumplimiento de las atribuciones que tienen encomendadas. A mi juicio, la condición de los Tribunales Agrarios como entes jurisdiccionales autónomos, dentro de un espacio estatal propio, ha sido útil para el nacimiento y el desarrollo de esta jurisdicción especializada.

Ahora bien, tampoco aquí podemos aferrarnos a soluciones "definitivas", que pudieran ser prejuiciosas o verse rebasadas por la realidad en constante mudanza. En diversa oportunidad he manifestado que "durante mucho tiempo (se consideró pertinente) la solución adoptada en 1992, que ha subsistido en términos razonables. La idea de absorber los tribunales agrarios en el marco del Poder Judicial de la Federación, que cuenta con partidarios<sup>94</sup>,

---

<sup>93</sup> En concepto de Alfonso Nava Negrete, "por encima de las críticas que hacen los apologistas del judicialismo de los tribunales administrativos, el nuevo tribunal administrativo de escasos diez años, el tribunal agrario o en plural tribunales agrarios -superior y unitarios- son un avance más en la noble justicia administrativa de los tribunales administrativos". "Los tribunales agrarios en el marco de evolución de la justicia administrativa mexicana", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., p. 39.

<sup>94</sup> Cfr. Gómez de Silva Cano, Jorge, *Tratado de la justicia agraria en México*, Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 956-957.

se ha reanimado en años recientes. A mi juicio, debe ser considerada seriamente, para revisar sus inconvenientes y sus ventajas, sobre todo por lo que toca a la independencia de esos tribunales con respecto a los vientos que soplan en las actuales circunstancias y a su tradicional y conveniente orientación social, que no es, necesariamente, la corriente que domina en muchos espacios del quehacer público, en los que declina el entusiasmo por la protección de los sectores sociales menos favorecidos. Sería lamentable que las vicisitudes de la contienda partidaria y la renovada dialéctica entre las tendencias históricas que han disputado el gobierno de la nación, se abatieran sobre la jurisdicción agraria y la desviarán de su curso natural y deseable<sup>95</sup>.

La jurisdicción agraria se ejerce en dos peldaños: el Tribunal Superior, con una competencia transitoria y otra ordinaria y permanente, y los Tribunales Unitarios<sup>96</sup>. Aquél debió recibir y atender -y lo hizo con eficiencia- el cúmulo de asuntos que figuraban como "rezago agrario": casos de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, que aguardaban respuesta. No eran pocos los que habían esperado turno por varios años: entre tres y cincuenta<sup>97</sup>. Dije antes que cuando se anunció el

<sup>95</sup> García Ramírez, *Elementos de Derecho procesal agrario*, Ed. Porrúa, 4ª. ed., México, 2005, pp. 128-129.

<sup>96</sup> No me extenderé acerca de estas competencias materiales fijadas a partir de la reforma constitucional de 1992 y reguladas por la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, del mismo año. Me remito a los trabajos que da cuenta del tema en este libro colectivo y a mi propio examen en *Elementos de Derecho Procesal Agrario...*, op. cit., pp. 13 y ss. En la bibliohemerografía de esta materia, cfr. asimismo Armienta Carderón, Gonzalo, "Algunos conceptos relevantes de la competencia en materia agraria" en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año III, núm. 8, enero-abril, 1995, pp. 7 y ss., y "Un nuevo concepto de jurisdicción y competencia agraria", en *id.*, año IV, núm. 12, mayo-agosto, 1996, pp. 13 y ss.

<sup>97</sup> Los 3,755 expedientes radicados en el Tribunal Superior Agrario en el primer bienio de actividades de éste tenían las siguientes antigüedades: hasta 3 años, 290; de 3 a 10, 1243; de 10 a 20, 797; de 20 a 30, 582; de 30 a 40, 350; de 40 a 50, 217; más de 50, 276. Cfr. *La nueva justicia agraria...*, op. cit., p. 173.

establecimiento de los tribunales muchos temieron -yo, entre ellos- que sus respuestas a la demanda campesina de tierra serían invariablemente negativas. No fue así. Un crecido número de solicitudes recibió respuesta favorable<sup>98</sup>.

El balance de los siguientes años, en los que prosigió afanosamente la atención al rezago en este ámbito, elevó los resultados del bienio inicial. En el informe de actividades de los Tribunales presentado por el Presidente Luis Porte Petit, con respecto al período comprendido entre julio de 1996 y diciembre de 1997, se dio cuenta de que "de los 5,696 expedientes entregados por la Secretaría de la Reforma Agraria a este Tribunal Superior, se han dictado ya las sentencias correspondientes en 5,561 (97.63%) casos, de los cuales en 2,982 asuntos el sentido de lo resuelto es positivo, lo que representa un beneficio para 154,807 campesinos, con 2,706,299 hectáreas de tierra". Las resoluciones jurisdiccionales concurren a integrar el panorama actual de la propiedad social en México, cuyas cifras son impresionantes<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> A un año de la instalación del Tribunal Superior Agrario, éste había dictado sentencias favorables a los peticionarios en el 44 por ciento de los casos resueltos; desfavorable, en el 55 por ciento. La diferencia con respecto a cien está constituida por resoluciones de incompetencia. *La nueva justicia agraria...*, op. cit., pp. 30 y 57. En el siguiente año las sentencias favorables significaron el 48 por ciento del total, y las desfavorables, el 52 por ciento. En el bienio fueron entregadas, mediante sentencia, 1,126,059 hectáreas a 70,825 solicitantes. *Id.*, . 57.

<sup>99</sup> En el trabajo "La Secretaría de la Reforma Agraria: ayer y hoy" (incluido en esta obra colectiva conmemorativa del décimo quinto aniversario del establecimiento de los Tribunales Agrarios), se indica que el territorio nacional mide 196.4 millones de hectáreas; "del total del territorio con que cuenta el país, 101,937,176 hectáreas corresponden a propiedad social (fuente: Dirección General de Titulación y Control Documental. Registro Agrario Nacional. Datos a junio de 2007), lo cual representa el 51.94% del territorio nacional; el 39.6 a propiedad privada, poseída por 1.6 millones de personas; el 2% a colonias agrícolas y ganaderas; el 4% a terrenos nacionales y el 3% a otro tipo de propiedad, entre ellas la pública". En otro trabajo se informa que a

Los procedimientos agrarios anteriores a 1992 eran diversos y complejos<sup>100</sup>. La legislación vigente procuró instituir un solo procedimiento, con carácter ordinario, sin perjuicio de reconocer tramitaciones especiales para asuntos que las requiriesen. Es relevante el estudio de los principios que caracterizan el procedimiento agrario, y que en alguna medida son comunes a éste y a otras vertientes del enjuiciamiento de orientación social. Me refiero tanto a principios "políticos" del proceso como a principios "técnicos". Aquéllos "establecen o dominan -he señalado- la orientación del enjuiciamiento y determinan las soluciones procesales más importantes e influyentes; los segundos son regla para la organización práctica del proceso; en ellos repercuten los primeros"<sup>101</sup>.

---

diciembre de 2002, la superficie de propiedad social comprende 102 millones 178 mil 506 hectáreas. Estaban pendientes de ejecutar acciones agrarias que abarcan 3 millones 822 mil 352 hectáreas. El universo del PROCEDE abarca 30,538 ejidos y comunidades. Cfr. Barrios Hernández, Hortensia, "El reparto agrario y sus estadísticas", en *Estudios Agrarios*. Revista de la Procuraduría Agraria, año 11, no. 28, enero-abril 2005, pp. 149-150.

<sup>100</sup> Cfr. Chávez de Velázquez, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, Ed. Porrúa, México 1971, pp. 73 y ss.; Zaragoza, José Luis, y Macías, Ruth, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980, pp. 589 y ss. Antonio Luna Arroyo formuló detallados comentarios críticos acerca de los procedimientos contenidos en la Ley Federal de Reforma Agraria. Cfr. *Derecho agrario mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1975, pp. 343 y ss. El ordenamiento agrario agrupó, como procedimiento agrario, disposiciones y tramitaciones de muy diversa naturaleza. Lo hicieron notar, entre otros, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto (con respecto al código de 1940), *Proceso, autocomposición y auto-defensa*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ª. ed., México, 1991, p. 217 n. 373, y Fix-Zamudio, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario...", en *rev. cit.*, pp. 908-909.

<sup>101</sup> *Elementos de Derecho procesal agrario...*, *op. cit.*, pp. 325-326. José Ovalle Fabela entiende los principios procesales como "aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en

Mauro Cappelletti, al examinar los rasgos distintivos del proceso agrario, advierte la tendencia a que éste sea más rápido, simple y económico, y menos formal, y a que en él predomine una relación más inmediata y estrecha del juez con las partes y las pruebas<sup>102</sup>; la tendencia general favorece "un más penetrante poder de impulso e iniciativa oficial y una mas acentuada coloración social del proceso". Enrique Vescovi, ilustre procesalista uruguayo fallecido, señaló que los agrarios debían ser "procesos orales, concentrados, rápidos y públicos, en los cuales se aumenten los poderes del juzgador facilitando, a través de la intermediación, sus posibilidades de investigar la verdad -dentro de lo alegado por las partes"<sup>103</sup>.

Adolfo Gelsi Bidart, otro eminente tratadista uruguayo cuya pérdida deploramos, resumió como sigue los caracteres del proceso agrario: principio de realismo jurídico, principio de igualdad, proceso por audiencias, armonización entre los principios dispositivo e inquisitivo, conciliación o composición -como alternativa a la sentencia, con suma importancia<sup>104</sup>-, amplitud de prueba, simplicidad y abreviación del proceso<sup>105</sup>. Gómez de Silva señala: iniciativa de parte, legalidad, igualdad, defensa, verdad sabida, oralidad, celeridad y concentración, publicidad, intermediación, suplencia<sup>106</sup>. Díaz de León se refiere a principios de autonomía, demanda, contradictorio, disposición, economía, publicidad, oralidad, concentra-

---

el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores, y que orientan el desarrollo de la actividad procesal". *Teoría general del proceso*, Oxford University Press, 5ª, ed., México, 2001, p. 192.

<sup>102</sup> "Il problema processuale del Diritto agrario alla luce delle tendenze planificatrice delle Costituzione moderne", en *Rivista di Diritto Processuale*, anno XVIII, no. 4, oct/dic 1963, Padova, pp. 567-568 574.

<sup>103</sup> "Bases generales para un Código procesal agrario", en *Memoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, op. cit., p. 372.

<sup>104</sup> Cfr. Hernández, Agustín, "La conciliación como medio alternativo de solución de las controversias agrarias", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 399 y ss.

<sup>105</sup> "Relación general del Congreso", en *id.*, pp. 798-799.

<sup>106</sup> Gómez de Silva Cano, *Tratado de la justicia...*, op. cit., pp. 608 y ss.

ción e intermediación<sup>107</sup>. Alfaro Monroy menciona oralidad e inmediatez, conciliación, itinerancia, justicia real, agilidad procesal, procedimientos sucesorios sencillos, no substanciación de incidentes, igualdad procesal, suplencia de la queja y caducidad<sup>108</sup>.

Considero que los principios que gobiernan el procedimiento agrario en su vertiente jurisdiccional son: legalidad, igualdad entre las partes (que se aviene con mecanismos de equilibrio entre desiguales, compensación), defensa material, verdad material, oralidad y escritura, publicidad, intermediación, concentración, celeridad y lealtad y probidad<sup>109</sup>. Desde luego, la previsión y la operación de estos principios quedan bajo la orientación social del enjuiciamiento agrario. Así lo reconoció en todo tiempo el Tribunal Superior Agrario, y esta convicción informó evidentemente la reforma legal de 1993<sup>110</sup>, para conferir mayor fluidez al procedimiento y favorecer los propósitos sociales de éste. Lo subrayé en su hora, tanto al explicar el sentido de las reformas ante los legisladores como al responder algún comentario trivial que equivocó el signo de aquéllas y quiso ver "moros con tranchete"<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> Cfr. "Principios rectores del proceso agrario", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 328 y ss.

<sup>108</sup> Cfr. "La naturaleza y características del juicio agrario", en *id.*, pp. 343 y ss.

<sup>109</sup> Cfr. *Elementos de Derecho procesal agrario*, op. cit., pp. 328 y ss. El tema de la lealtad y probidad en el proceso conduce al examen del abuso del derecho, que desde luego no se agota en las cuestiones del enjuiciamiento. Cfr., por lo que toca al proceso agrario, Rivera Rodríguez, Isaías, "El abuso del Derecho procesal agrario", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año X, núm. 30, mayo-agosto 2002, pp. 41 y ss.

<sup>110</sup> Sobre ésta, cfr. La reforma de 1993 a las leyes agrarias y orgánica de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

<sup>111</sup> Cfr. García Ramírez, "Presentación" a La reforma a las Leyes Agrarias y Orgánica de los Tribunales Agrarios de 1993, Tribunales Agrarios, México, 1994, y "Defensa de las reformas a la Ley Agraria", en "La Jornada del Campo", suplemento del periódico La Jornada del 27 de julio de 1993.



Abro ahora un breve paréntesis para destacar que las formas que hoy se reclama -a veces con aires de "descubrimiento" (en efecto, el descubrimiento puede ser un suceso personal)- llevar a otros sectores del enjuiciamiento, especialmente el penal, aparecieron con énfasis en la norma y en la práctica del juicio agrario a partir de 1993. Ciertamente fue preciso vencer resistencias -tradiciones e inercias-, pero se logró instalar la intermediación, la oralidad y la publicidad en el procedimiento agrario. Las formas procesales influyeron, inclusive, en el acondicionamiento de las instalaciones judiciales, dotadas con verdaderas salas de audiencias que brindaran un escenario adecuado al despacho de los asuntos con intermediación, oralidad y publicidad. Los devotos contemporáneos de la oralidad penal aplicada pueden hallar antecedentes y hasta modelos claros y cercanos -sin necesidad de viajar más allá de las fronteras o de los océanos- en la justicia agraria mexicana.

También conviene analizar esta materia desde la perspectiva de las garantías que debe ofrecer la justicia agraria. A esto nos referimos en el análisis de las reformas de 1993. Entonces mencionamos, en una sesión de trabajo con legisladores federales, las siguientes garantías: 1) de integración adecuada y oportuna del órgano jurisdiccional y de sus auxiliares; 2) de imparcialidad y objetividad del órgano jurisdiccional; 3. de competencia suficiente de los tribunales; 4) de seguridad jurídica, mediante la calificación de los convenios judiciales entre partes; 5) de conocimiento para efectos de audiencia y defensa; 6) de defensa; 7) de justicia expedita, y 8) de satisfacción del interés jurídico por medio de la sentencia. Tales garantías, que informaron la propuesta de reformas de aquel año y constituyeron una especie de "idea-fuerza" de éstas<sup>112</sup>.

Me parece interesante mencionar aquí que los temas de la tierra, vinculados con reclamaciones de grupos indígenas de países americanos, han recibido creciente atención en el orden judicial internacional relativo a derechos humanos. Así ha ocurrido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El artículo 1.2 de la Convención Americana que ésta

<sup>112</sup> Cfr. *La nueva justicia agraria...*, op. cit., pp. 18-19. Asimismo, cfr. mi "Presentación" a la obra *La reforma a las leyes agrarias y orgánica...*, op. cit., pp. 3-4.

aplica -Pacto de San José- determina que para los efectos de ese tratado "persona es todo ser humano". Sin embargo, esta precisión convencional no ha impedido que el Tribunal Interamericano reconozca, tras los derechos individuales de los integrantes de comunidades indígenas o grupos étnicos, los derechos colectivos de éstos, que son la fuente y el marco de los derechos individuales acogidos por la Convención y sujetos al juicio de la Corte.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha sido particularmente creativa y diligente. Ha sabido advertir y respetar las formas tradicionales de uso y goce de los bienes (artículo 21.1 de la Convención Americana), expresiones singulares y desde luego válidas de la propiedad reclamada por los indígenas. Ésta entraña una "relación especial" de aquéllos con la tierra de sus mayores<sup>113</sup>, amparada por derechos ancestrales que el órgano judicial internacional ha reconocido y tutelado. En diversas oportunidades, la Corte Interamericana ha dispuesto que el Estado cuya responsabilidad internacional se acredita observe los usos y costumbres de los indígenas, fuente jurídica que también informa los derechos de éstos. No sólo se reconoce, respeta y garantiza la propiedad en el sentido clásico de la palabra, sino también se provee a la tutela de la tenencia de la tierra bajo formas diferentes, que han caracterizado el derecho indígena cada vez mejor acogido en los órdenes nacionales.

De esto me he ocupado en diversos votos particulares concurrentes con sentencias dictadas por la Corte Interamericana en los años de mi desempeño como integrante, y ahora Presidente (agosto de 2007), de ese Tribunal. Por vía de ejemplo mencionaré la posición que sostuve en el voto

---

<sup>113</sup> En la "Declaración de San José", de 1982, se dijo: "Para los pueblos indios la tierra no es sólo un objeto de posesión y de producción. Constituye la base de su existencia en los aspectos físico y espiritual en tanto que entidad autónoma. El espacio territorial es el fundamento y la razón de su relación con el universo y el sustento de su cosmovisión". Cit. Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, pp. 132-133.

acerca del *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, con sentencia del 31 de agosto de 2001<sup>114</sup>:

"12. En diversos países de América, los grupos étnicos indígenas, cuyos antepasados -pobladores originales del Continente- construyeron antes de la conquista y colonización instituciones jurídicas que se mantienen vigentes, en cierta medida, establecieron especiales relaciones de hecho y de derecho a propósito de la tierra que poseían y de la que obtenían sus medios de subsistencia. Estas figuras jurídicas, que traducen el pensamiento y el sentimiento de sus creadores y se hallan revestidas de plena legitimidad, enfrentaron la erosión de múltiples medidas adoptadas a partir de la conquista. Empero, han sobrevivido hasta nuestros días. Diversas legislaciones nacionales las han reasumido y cuentan con el respaldo de sendos instrumentos internacionales, que reivindicán los intereses legítimos y los derechos históricos de los primitivos habitantes de América y de sus sucesores.

"13. En ese caso se halla el régimen de la propiedad indígena, que no excluye otras formas de propiedad o tenencia de la tierra -producto de un proceso histórico y cultural diferente-, sino concurre con ellas en la formación del amplio y plural espacio de los derechos con que cuentan los habitantes de diversos países americanos. Este conjunto de derechos, que se hallan comunicados por coincidencias esenciales -la idea nuclear del uso y aprovechamiento de los bienes-, pero muestran asimismo diferencias importantes -sobre todo en orden a la disposición final de esos bienes-, constituyen el sistema de propiedad que caracteriza a la mayoría de nuestros países. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes que consagra el artículo 21 de la Convención Americana, y pretender que únicamente existe una forma de usar y disfrutar de los bienes, equivaldría a negar a millones de personas

---

<sup>114</sup> Hay otras resoluciones relevantes en las que la Corte Interamericana de Derechos Humanos aborda el tema de la tierra de comunidades indígenas o de integrantes de dichas comunidades. En este sentido, cfr. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, sentencia del 29 de marzo de 2006, y *Caso Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia del 17 de junio de 2005.

la tutela de ese precepto, sustrayéndolos así del reconocimiento y la protección de derechos esenciales, que se brindan, en cambio, a las demás personas. De esta suerte, lejos de asegurar la igualdad de todas las personas, se establecería una desigualdad contraria a las convicciones y a los propósitos que inspiran el sistema continental de los derechos humanos<sup>115</sup>.

La instalación de los Tribunales Agrarios, realizada en poco menos de un año<sup>116</sup>, comprometió la imaginación y el trabajo de un buen número de entusiastas participantes en esta obra colectiva. Magistrados del Tribunal Superior y de los Tribunales Unitarios, titulares y supernumerarios, todos recién designados, secretarios judiciales, actuarios y otros auxiliares de la administración de justicia asumieron la tarea de recibir y estudiar expedientes -millares, previamente analizados por la Secretaría de la Reforma Agraria, que prestó una eficiente colaboración en este arduo trabajo<sup>117</sup>-, seleccionar y acondicionar oficinas en decenas de poblaciones

---

<sup>115</sup> García Ramírez, "Derechos de integrantes de una comunidad indígena", en *Temas de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos. Votos particulares*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)/Universidad Iberoamericana. Ciudad de México/Universidad Iberoamericana. Puebla/Universidad Autónoma de Guanajuato, Guadalajara, 2005, pp. 259-160. Asimismo, cfr. artículo "Dos temas recurrentes: debido proceso y derechos de indígenas", en *La jurisdicción interamericana de derechos humanos. Estudios*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2006, pp. 276 y ss.

<sup>116</sup> El decreto de reforma constitucional fue publicado el 6 de enero de 1992; el 23 de febrero lo fueron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; el 1º de abril se hizo la designación de magistrados del Tribunal Superior, que entró en funciones el 8 de julio y tuvo su primera sesión jurisdiccional el 21 de julio (en ella, el Tribunal dictó las primeras ocho sentencias). Cfr. *La nueva justicia agraria...*, op. cit. p. 15.

<sup>117</sup> Cfr. el comentario y la información acerca de la transmisión de expedientes a los Tribunales Agrarios, en García Burgos, Enrique, "Cumplimiento por los Tribunales Agrarios de una deuda histórica con los campesinos (abatimiento del rezago agrario)", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 50 y ss.

del país, iniciar el equipamiento de aquéllas, establecer contactos con autoridades federales, estatales y municipales, organizaciones agrarias nacionales y locales -"interlocutor válido, para la atención de los problemas sociales que subyacen a diversos juicios agrarios"<sup>118</sup>-, organizar cursos y seminarios de capacitación de personal y divulgación en universidades y otras instituciones, difundir la "buena nueva" en diversos medios. Comenzaba, además, lo que se ha denominado una "nueva cultura jurídica agraria"<sup>119</sup>.

En fin, había que llevar adelante -como en efecto sucedió- un amplio conjunto de labores, propio del establecimiento de una nueva rama jurisdiccional llamada a colmar inmediatamente, sin reposo ni dilación, el espacio que dejaría, en su reflujo histórico al cabo de todo el tiempo transcurrido desde los años de la Revolución, el viejo aparato administrativo de la justicia agraria. Muchas miradas escrutadoras se posaron sobre aquella obra de organización e inicio. No pocos brindaron apoyo vigoroso y constructivo, desde sus propios espacios administrativos, sociales o académicos. Algunos, que se propusieron marchar en otro sentido -por acción o por omisión-, no alcanzaron a impedir, y ni siquiera a estorbar, el avance de la justicia agraria.

La selección e instalación de oficinas en la ciudad de México nos llevó a varios destinos: desde alguna sala de juntas, prestada para el desarrollo de trabajos apremiantes, hasta las dos sedes formales del Tribunal Superior. La primera de éstas, en la calle de Morena, colonia Narvarte -escueto edificio en el que comenzó, modestamente, la impartición de justicia-. La segunda, su sede actual, que ha ocupado casi tres lustros, en la calle de Orizaba, colonia Roma, también un edificio sin otra pretensión

---

<sup>118</sup> Esta interlocución, basada en el reconocimiento de la representatividad social de las organizaciones campesinas "tiene un saldo definitivamente positivo". Hernández Palacios, Luis, "Las organizaciones sociales campesinas y los Tribunales Agrarios", en *id.*, p. 469.

<sup>119</sup> Cfr. López Escutia, Luis Angel, "Contribución de los Tribunales Agrarios a la conformación de una nueva cultura jurídica agraria", en *id.*, pp. 525 y ss., y Quintana Miranda, Humberto J., "Los Tribunales Agrarios y la Universidades", en *id.*, pp. 609 y ss.

que servir para el digno funcionamiento de las dependencias judiciales, en vivo -hasta violento- contraste con algunas oficinas públicas instaladas lujosamente, con olvido de que los elevados precios de la compra o el arrendamiento de suntuosos edificios corren a cargo del pueblo, en el que forman filas los campesinos que demandan justicia.

En lo que solemos llamar, con expresión curiosa, el "interior" de la República, la instalación de los Tribunales Unitarios se hizo con celeridad y eficiencia por parte de los respectivos magistrados y de sus auxiliares judiciales. No fue fácil cumplir esta etapa en tan corto plazo, pero se logró. Así, en "tiempo y forma" inició la operación de treinta y cuatro Tribunales Unitarios, a lo largo y ancho del país<sup>120</sup>. No se agotan en las sedes oficiales las actuaciones de la justicia agraria. Pronto comenzó, por resolución del Tribunal Superior Agrario, la administración itinerante de justicia<sup>121</sup>, que no necesariamente significa el establecimiento de "sedes temporales". De esta forma, se extendió sustancialmente la actuación de los órganos jurisdiccionales y avanzó el acceso a la justicia.

En los años posteriores -y hasta 2007- la "geografía de la justicia agraria" se ha extendido muy considerablemente, superando los problemas que surgen en la marcha de este género de tareas. Corresponde a las más recientes administraciones del sistema de justicia agraria el incremento del número de Tribunales Unitarios a cuarenta y nueve, establecidos en el mismo número de distritos para el ejercicio territorial de la juris-

---

<sup>120</sup> El Acuerdo del Tribunal Superior Agrario que establece distritos para la impartición de la justicia agraria y fija el número y la competencia territorial de los Tribunales Ordinarios fue aprobado el 8 de mayo de 1991 y publicado el 16 de junio, con fe de erratas y adiciones publicadas el 8 de julio.

<sup>121</sup> La fracción II del artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios indica que el Tribunal Superior podrá autorizar a los Unitarios, cuando lo estime conveniente, "para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca". Esta atribución legal se ha desarrollado en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. La itinerancia comenzó con apoyo en la Circular 3/93 del Tribunal Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1993.

dicción agraria. Es evidente el beneficio que ha significado esta continuidad en la construcción de un gran sistema de justicia. Saludo y aprecio el trabajo realizado en este sentido por sucesivos responsables de la administración de justicia agraria. Es evidente que los juzgadores y colaboradores de esta función tienen a su cargo "una responsabilidad histórica" trascendente, arraigada en el desarrollo del país y atendida con cualidades éticas y jurídicas que deben presidir la selección de estos funcionarios y el desempeño de sus tareas<sup>122</sup>.

El sistema agrario establecido por la reforma constitucional de 1992 no ha variado en aspectos sustanciales. Se mantienen las estipulaciones aportadas entonces a la ley suprema, que debieron permitir el alcance de los objetivos que las determinaron. No es este el sitio para valorar el éxito de la reforma en todos y cada uno de sus extremos. Las opiniones son diversas, y abundan las calificaciones negativas o, al menos, escépticas<sup>123</sup>. La globalización económica -en la especie, el libre comercio con los vecinos del norte, en un juego de fuerzas gobernado por el más notorio desequilibrio- ha producido efectos de diverso signo: tanto beneficios innegables como perjuicios inocultables. Esto último se observa en el campo, más que en otros sectores de la economía. La migración de centenares de millares de mexicanos, campesinos en buena proporción, ha

---

<sup>122</sup> Cfr. Luna Obregón, Sergio, "Reflexiones sobre el 'ser' y la 'forma de ser' de los Tribunales Unitarios Agrarios", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 289 y ss. Asimismo, de este autor, cfr. *Impartición de justicia agraria*, Universidad La Salle, Cuernavaca, 2001, pp. 143 y ss.

<sup>123</sup> Cfr. la evaluación que hace la exmagistrada agraria Arely Madrid Tovilla en "Actualidad y proyecciones de la nueva legislación agraria desde la perspectiva parlamentaria", en Varios autores, *Diez años de justicia agraria...*, op. cit., pp. 644 y ss. Salvador Valencia Carmoña observó en 1995 "Es demasiado temprano para evaluar los efectos que estas reformas han conducido, aunque muchas de ellas siguen siendo controvertidas y provocando encontradas posiciones". *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Ed. Porrúa, México, 1995, p. 199

sido constante y creciente. No encuentran aquí las oportunidades de justicia y desarrollo que necesitan. El problema es antiguo y grave, y no ha tenido solución que aliente la esperanza.

Obviamente, el desarrollo del campo no es apenas un problema de disposiciones jurídicas. Con frecuencia hemos caído en la ilusión de que el cambio en la ley es cambio en la vida, necesariamente. Sucede que ahora -como hace un siglo, y mucho más todavía- "todo lo hemos esperado de la ley escrita, y la ley escrita ha demostrado su incurable incompetencia"<sup>124</sup>. Se necesita la concurrencia, cierta, segura, firme, bastante, de otras acciones públicas y privadas. Es verdad que no ocurrió lo que muchos temíamos: la masiva conversión de la tenencia ejidal en dominio pleno, con los peligros que esto entraña<sup>125</sup>; la reorganización de la economía campesina, tan deseable, no debiera pasar por una nueva pérdida patrimonial, que sería nefasta. Pero también es verdad que subsiste la pobreza en el campo, incluso en formas extremas, con mayor severidad que en otros ámbitos. De ahí que se diga: "la situación del ejidatario y del minifundista en general es francamente crítica, en cuanto al nivel de vida se refiere y resulta difícil imaginar cómo van a salir de esta condición sin una reforma al sector agrícola"<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Rabasa, *La Constitución y la dictadura...*, op. cit., p. 8.

<sup>125</sup> Un detallado examen sobre las consecuencias inmediatas de la reforma del sistema agrario (reforma normativa, pendiente de otros cambios), en Zepeda Lecuona, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco constitucional*, CIDAC/Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México, 2000, esp. pp. 275 y ss. En concepto del investigador, la "visión panorámica del problema agropecuario (que hace en su obra) nos demuestra que de poco sirve buscar un mercado competitivo de derechos de propiedad sobre la tierra, mientras la posibilidad de hacerla producir y el propio mercado de productos se enfrenten a tan graves anomalías. La modernización del campo no puede ser parcial, esporádica ni difusa en sus esfuerzos", *id.*, p. 324.

<sup>126</sup> Esta reforma tendría por objetivo, señala Marco Vinicio Martínez Guerrero, elevar la productividad de los mercados de capital, de tierras y laboral. Cfr. "La estructura actual de la tenencia de la tierra ejidal", trabajo publicado en esta obra colectiva que conmemora el décimo quinto aniversario de la fundación de los Tribunales Agrarios.



Es perfectamente posible -e incluso necesario- valorar el desempeño de la jurisdicción agraria en forma autónoma, separada de la valoración que se haga sobre otros aspectos de la reforma constitucional de 1992. La innovación jurisdiccional quiso servir al propósito -entre otros fines- de fortalecer la seguridad jurídica y afianzar el principio de legalidad en la solución de los conflictos agrarios. Este designio, explícitamente vinculado a dicha reforma, sirve en realidad -o debiera servir- a cualquier sistema de tenencia de la tierra y desarrollo de las actividades económicas que se realizan en el campo. Por ello, pues, cabe el deslinde entre ambos extremos del espacio que cubrió y los fines que persiguió la reforma constitucional de 1992.

En materia jurisdiccional agraria subsisten las reglas orgánicas y procesales establecidas en 1992. Periódicamente se plantea la posibilidad y conveniencia, que hasta ahora no se ha traducido en novedades constitucionales o legales, de reformar el enjuiciamiento agrario. Vale decir que con extrema frecuencia acudimos a reformas legales que no necesariamente habrán de resolver los graves problemas cuya solución depositamos en las manos de los legisladores, convertidos en taumaturgos. Cambiar las normas no trae consigo, por fuerza y de inmediato, el cambio de la vida, la exaltación de sus bienes y el remedio de sus males, aunque siempre permite que los "padres de las reformas" inscriban su nombre en la historia legislativa, que a menudo es crónica de frustraciones más que relación de aciertos.

En todo caso, es obvio que las disposiciones legislativas no debieran perdurar intactas cuando nuevas condiciones, necesidades y exigencias sugieren -u ordenan- reformas que permitan acelerar el paso en la forma adecuada y en el rumbo correcto. Ahora bien, es preciso, indispensable, actuar con cautela, ponderando muy cuidadosamente el derrotero y el signo de las reformas, en caso de haberlas. También hay que analizar la oportunidad en que se plantean, que pudiera ser favorable a cambios progresistas o propicia a retrocesos. Me estoy refiriendo, obviamente, al tema del campo y de la justicia agraria. ¿Es verdaderamente necesario modificar las normas? ¿Es posible hacerlo, en la presente circunstancia, de manera que tengamos la certeza -porque no podemos correr riesgos

o formular "apuestas" con cargo al porvenir de la república- de que los pasos que demos irán hacia adelante, es decir, avanzaran en el camino que lleva a la justicia social y al desarrollo de los campesinos?

Sabemos perfectamente que una vez encendido el motor de una reforma el destino de ésta queda en muchas manos y se sujeta a la presión de numerosos intereses, personales, sectoriales, partidarios, entre otros. No podemos reducirla a los temas que figuran en una iniciativa, ni asegurar que sólo la experiencia, el conocimiento, la buena voluntad, la generosidad y el patriotismo influirán en la redacción definitiva. En ocasiones, la interpretación creativa, que supere obstáculos y despeje caminos, puede lograr lo que se pretende a través de una aparatosa e impredecible reforma legislativa. Obviamente, nada de esto constituye una invitación a prescindir de cambios legislativos -que "son necesarios cuando son necesarios", como diría el ilustrado maestro Perogrullo-, sino implica una reflexión sobre la forma de hacerlos -y la decisión misma de emprenderlos- en un ámbito supremo para la justicia y, no menos, para la nación, como es la justicia agraria. No sea que las corrientes soplen mal sobre las velas y desencaminen una travesía emprendida de buena fe y con plausible destino.

Entre los cambios que alguna vez se han sugerido, y que muchos estudiosos y prácticos recomiendan, figura uno que me parece muy estimable y al mismo tiempo muy difícil. Sería una modificación profunda, no en sentido reductor del signo social de la justicia agraria -signo combatido por las fuerzas que han acudido a salvar al país con recetas para el siglo XXI que provienen de boticas del siglo XIX-, sino precisamente extensivo de ese signo y comprensivo del contexto en el que debe desenvolverse la justicia con orientación social para que produzca todos sus frutos. Aludo ahora a la ampliación del ámbito material de competencia de los tribunales agrarios, de manera que éstos asuman el conocimiento de litigios más allá de sus actuales fronteras. Esto implica reconocer, desde luego, que el Derecho agrario mismo debe avanzar sobre esas fronteras y desplegarse en el espacio de otras relaciones jurídicas que extenderían de manera muy importante el ámbito

de "lo agrario"<sup>127</sup> -fuertemente ligado a las preocupaciones por el ambiente y el espacio rural<sup>128</sup>- y la jurisdicción de los órganos creados para actuar en ese ámbito<sup>129</sup>, como lo ha puntualizado el Presidente del

<sup>127</sup> A mi juicio, aquí concurren "tres datos característicos: a) cierta forma jurídica de tenencia de la tierra; dominio pleno o propiedad ejidal o comunal; b) determinado empleo natural de la tierra: aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal; y c) relaciones jurídicas que se suscitan a propósito de esas formas de tenencia en relación con ese aprovechamiento específico". *Justicia agraria...*, op. cit. pp. 73-74.

<sup>128</sup> Cfr. Delgado de Miguel, Juan Francisco, *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1992, pp. 37 y ss.; y Zeledón Zeledón, Ricardo, "Las nueva dimensiones del Derecho agrario" y "La dimensión ambiental del Derecho agrario", en Zeledón Zeledón y Romano Orlando Pietro, *El renacimiento del Derecho agrario*, Ed. Guayacan Centroamericana, San José, 1998, pp. 21 y ss y 85 y ss. Asimismo, cfr. López Escutia, Luis Angel, "Derecho agrario y ambiental, perspectivas y necesidad de una jurisdicción concurrente, en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año X, núm. 29, enero-abril 2002, pp 5 y ss. López Almaraz, Carmen Laura, "Nuevo enfoque de la justicia y agroambiental", en *id.*, año X, núm. 30, mayo-agosto 2002, pp. 91-93.

<sup>129</sup> En este sentido, cfr., por ejemplo, las conclusiones del I Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario (San José, Liberia, C.R., 1997): "1. La jurisdicción agraria y ambiental, especializada, se constituye en el instrumento fundamental para lograr en América la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, considerado éste como uno de los derechos humanos fundamentales de la tercera generación o derechos de solidaridad-Es el mecanismo jurídico idóneo para lograr la seguridad jurídica y el desarrollo agrario sustentable con justicia y paz social". "1.2. Dentro de la competencia debe prevalecer una concepción muy amplia para comprender no sólo la materia agraria, sino también todo lo relativo a la protección de recursos naturales, aguas, territorios indígenas, delitos agroambientales, entre otros..(...)". Veloz Bañuelos, Rodolfo, "Conclusiones generales y recomendaciones del I Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año V, núm. 15, mayo-agosto 1997, pp. 23 y ss.

Tribunal Superior Agrario<sup>130</sup>.

También se puede llevar adelante, claro está, la reforma del procedimiento. La hubo en 1993, como antes dije. Ahora bien, en este caso habría que tener gran cuidado en conciliar las necesidades auténticas del enjuiciamiento agrario con la enseñanza que proviene de la teoría general del proceso, habida cuenta de que estaríamos actuando en la rama surgida de un tronco común a otras expresiones del enjuiciamiento. Abandonar, en aras de innovaciones discutibles, los conceptos de la teoría general del proceso, y ensayar un enjuiciamiento desvinculado de ésta y colmado de particularidades no siempre necesarias e incluso de formalidades que no resulten indispensables -y que modifiquen este rasgo de la justicia agraria, destacado por García Villalobos<sup>131</sup>-, podría afectar negativamente el desempeño jurisdiccional y desembarcar en puertos desfavorables. Por supuesto, habrá que tener cuidado en que el enjuiciamiento agrario no pierda su orientación y su naturaleza en "contaminaciones" provenientes de otros procedimientos<sup>132</sup>.

La legislación procesal agraria en vigor es muy reducida, a cambio de que la anterior fuera muy abundante y detallada. Esa "dimensión" del ordenamiento vigente pudiera traer consigo obstáculos y lagunas para la

---

<sup>130</sup> García Villalobos, en la clausura de la Reunión Nacional de Magistrados Agrarios 2004: "Estamos convencidos de que la ampliación de la jurisdicción agraria, a través de las reformas legales correspondientes, deberá abrir espacio para el conocimiento de todos los aspectos agroambientales por los Tribunales Agrarios". (publicación sobre la) *Reunión Nacional...*, p. 16, segundo párrafo.

<sup>131</sup> "La justicia agraria es la única justicia (...) en el campo del derecho mexicano que tiene un procedimiento agil, expedito y prácticamente sin formalismos ni formulismos innecesarios (...)". "La apertura del sector agropecuario en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (T.L.C.A.N.). Semblanza de los Tribunales Agrarios", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año X, núm. 31, septiembre-diciembre 2002, p. 13.

<sup>132</sup> Cfr. Veloz Bañuelos, Rodolfo, "El moderno Derecho procesal agrario mexicano", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 133-134.

marcha del enjuiciamiento<sup>133</sup>. Sin embargo, no siempre resulta deseable y plausible la frondosidad normativa, que origina códigos prolijos, colmados de normas prescindibles, receptores de una técnica legislativa anticuada.

Evidentemente, no todo puede quedar a discreción de la autoridad que conduce el proceso, o al uso que el tiempo y la práctica establezcan, o a las disposiciones conductoras del procedimiento a través de reglamentos, acuerdos y circulares. Pero también es evidente que no todo lo que ocurre o pudiera ocurrir en el proceso debe quedar previsto, con minucioso detalle, en normas legales propias que acaso llevarían a la adopción de un extenso -¿también necesario?- código procesal agrario. Son perfectamente conciliables seguridad jurídica y racionalidad procesal.

En otra ocasión he reconocido<sup>134</sup> -reitero ese reconocimiento- la existencia de diferentes posiciones respetables que tal vez pueden arribar a conclusiones compartidas. Tomando en cuenta que la Ley Agraria prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>135</sup>, generalmente apreciado como un buen ordenamiento procesal, algunos especialistas consideran razonable el reenvío<sup>136</sup> y otros invocan la especificidad del enjuiciamiento agrario, sobre todo a la luz de su orientación social, y consideran deseable un tratamiento jurídico

---

<sup>133</sup> Para una opinión crítica sobre este punto, cfr. Chávez Padrón, Martha, "Breves consideraciones sobre la evolución de los Tribunales Agrarios y su jurisdicción especializada", en Varios autores, *Diez años de justicia...*, op. cit., pp. 65-66, y "Consideraciones jurisdiccionales en materia agraria", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año III, núm. 8, enero-abril 199, pp. 43-44 y 57 y ss.

<sup>134</sup> Cfr. *Elementos de Derecho procesal agrario*, op. cit., p.107.

<sup>135</sup> Esta suplencia no implica -se ha dicho- la posibilidad de incorporar en el derecho agrario sustantivo o adjetivo, a partir de normas supletorias, instituciones que aquél no reconoce. Cfr. Gómez de Silva, *Tratado de la justicia agraria...*, op. cit., p. 632.

<sup>136</sup> Cfr. Díaz de León, Marco Antonio, "El proceso ante los modernos tribunales agrarios", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año VIII, no. 24, mayo-agosto 2000, p. 93.

procesal autónomo y detallado, que provea soluciones propias en todos los casos<sup>137</sup>.

Con frecuencia sucede que la respuesta frente al dilema se halla a medio camino entre las posiciones encontradas. Pudiera ocurrir esto mismo en el presente caso. ¿Sería razonable proveer, en normas propias, lo que resulte *verdaderamente* específico de la materia agraria, extraño al régimen procesal general y por lo tanto intransmisible, y recibir desde aquél lo que pueda servir con eficacia a la justicia agraria, por no ser exclusivo de ésta? Es posible.

Me complace haber tenido la oportunidad de sumarme, a través de estas páginas, a la celebración del décimo quinto aniversario del establecimiento de los Tribunales Agrarios. Estos acudieron, quince años atrás, a ensanchar el horizonte de la justicia. Agradezco la invitación que se me hizo para concurrir a esta conmemoración que hace el Tribunal Superior por medio de una obra colectiva que da cuenta de antecedentes, propuestas, realizaciones, proyectos y progresos en el marco de la justicia agraria.

Hallarme aquí, por la hospitalidad que se me ha brindado, me permite atraer una vez más recuerdos y reflexiones sobre la etapa que me tocó cubrir al servicio de la justicia agraria -entre 1992 y 1995-, apreciar de nueva cuenta el buen trabajo desarrollado por quienes cumplieron con integridad y talento su propia encomienda, en los años de fundación de estas instituciones, y expresar mi cordial aprecio hacia quienes, con esas mismas calidades, además de firme voluntad, han cubierto hasta hoy

---

<sup>137</sup> Es interesante el análisis que hace Ricardo Zeledón Zeledón, que no se contrae al sistema procesal, sino aborda en general el orden jurídico agrario a través de sus fuentes y de las respuestas que aporta a las cuestiones que debe enfrentar. Cfr., de este autor, "El dilema de la codificación en el Derecho agrario", *Revista de los Tribunales Agrarios*, año 5, núm. 16, septiembre-diciembre 1997, pp. 7 y ss. Para una detallada propuesta de formulación de un código agrario sustantivo y adjetivo cfr, Rivera Rodríguez, Isaías, "Necesidad de la codificación de un Código Agrario sustantivo y adjetivo", en *Estudios Agrarios*, año 8, número 20, mayo-agosto de 2002, pp. 29 y ss.

los nuevos capítulos en la historia de una jurisdicción prevista para atender el hambre y la sed de justicia de millones de mexicanos. La jurisdicción agraria representa un remedio -de gran trascendencia, aunque no el único, por supuesto- para desterrar esas carencias que han causado inmenso agravio a los pobladores del campo.





# El Desarrollo Sustentable Futuro del Campo en México

---

*Luis Octavio Porte Petit Moreno\**

---

LA TEMÁTICA DEL desarrollo sustentable del campo en México se inserta en las expresiones sobre los usos de los recursos naturales, el marco normativo del derecho agrario y el derecho ambiental. En ese sentido se plantea la necesidad de redefinir los ordenamientos jurídicos para normar las formas de acceso y aprovechamiento de la naturaleza que satisfacen las necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras) para dirimir conflictos sobre los derechos de uso y transformación de la biodiversidad.

La historia de nuestro campo se nutre de la simbiosis hombre-tierra. Dicho vínculo permeó el espíritu de lucha hace apenas cien años, así nace la primera Revolución social del mundo del siglo XX. Hoy al inicio del tercer milenio tenemos el reto de enfrentar el deterioro ambiental de la madre naturaleza, además de continuar con la regularización de la tierra de un reparto justo y equitativo de la distribución de la riqueza inmobiliaria, a fin de responder con responsabilidad el reto de la sustentabilidad. Es decir, satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer el futuro, pues no sólo tenemos que resolver el problema legal y de producción, sino el de regenerar toda nuestra superficie: tierra, agua, bosque, aire,

---

\* Magistrado del Tribunal Superior Agrario.

especies animales, con el fin de tener un entorno ecológico que nos permita satisfacer nuestras insuficiencias, disfrutar de la naturaleza y enriquecer nuestra propia vida dándole seguridad a las generaciones que nos sucederán.

El desafío en el proceso de globalización es otorgar seguridad alimentaria a todos los mexicanos. Por ello debemos sumarnos a los pueblos del mundo que actúan a favor de la sustentabilidad y actuar con responsabilidad para desterrar la pobreza, la miseria y la hambruna involucrando formas alternativas del uso de los recursos con base a un marco jurídico de restauración y compensación de daños.

Un pueblo que cuida su campo tiene garantizado su futuro. En la historia lamentablemente, muchos pueblos se pierden por hambre y se recrudece su panorama por la degradación del medio ambiente; es un hecho cierto que el hombre no puede prescindir de la libertad, de la salud, de una alimentación básica y cotidiana, del agua y del aire que proporcionan el equilibrio ecológico, de la educación, del derecho y de la justicia.

Son éstos elementos fundamentales que favorecen el bienestar y el desarrollo. Nuestro crecimiento demográfico y económico, demanda mayor producción de alimentos y elevación en los niveles de calidad de vida. Por un lado, requerimos autosuficiencia alimentaria y por otro, capacidad de exportación para crecer con independencia y autonomía soberana.

Dentro de este esquema de productividad tenemos la obligación de ser responsables en el aprovechamiento de nuestros recursos naturales porque la degradación del medio ambiente, tierra, agua, bosques, selvas, flora y fauna, pueden acabar con la posibilidad de vida de las próximas generaciones.

México tiene el imperativo de garantizar su permanencia y viabilidad como nación frente a los retos del mundo actual. Lo tendremos que hacer sin apartarnos de su proyecto histórico, actualizando sus instituciones con una profunda reforma del Estado. En este contexto, el campo y sus hombres son y serán siempre el pilar fundamental.

Mañana tal vez los tribunales que imparten justicia para el campo deberán atender las controversias de orden agrario ambiental ecológico para resolver los conflictos legales que se presenten en el campo, esta es,

tenencia de la tierra, actividades productivas y preservación de los recursos naturales de manera integral. Esa es la convocatoria, luchar por un desarrollo sustentable que satisfaga nuestras necesidades y regenere lo que con irresponsabilidad hemos destruido. Coincido con otras voces que plantean que los Tribunales Agrarios establezcan competencia en la acción de la tutela con relación a los bienes de la biodiversidad de los núcleos agrarios (derecho de la tierra-recursos naturales) bajo la forma de controversia agraria; la vulneración del derecho colectivo, en virtud de daños por terceros (selva, bosques, aguas, manglares, entre otros); bonos como recompensa a cambio de conservar selvas, bosques y aguas.

La agenda nacional de atención al campo requiere de un marco legal de derecho ambiental. Es perentorio plantear al ambiente como un bien jurídico susceptible de tutela legal. Al no haber tribunales especializados en materia ambiental es necesario que los tribunales agrarios contemplen la competencia agroambiental ya conceptualizada en el artículo 27 Constitucional.

## **EL IMPULSO AGRARIO BASADO EN EL PRINCIPIO DE UN DESARROLLO SUSTENTABLE**

A partir de las reformas constitucionales de 1992, hemos ingresado a una nueva etapa de la vida social del campo mexicano. Se ha otorgado prioridad a la seguridad en la tenencia de la tierra, se garantizó la libertad de decisión y de gestión de ejidos y comunidades para el libre manejo de sus bienes, conforme al acuerdo de sus asambleas y se dio fin al tutelaje estatal y a la intervención de autoridades administrativas en la determinación de los campesinos respecto al uso de sus recursos naturales; se han abierto condiciones para que éstos sean aportados a la constitución de diversas formas de sociedades, y se ha posibilitado la existencia de figuras asociativas de ejidos y comunidades para el desarrollo rural.

Las reformas constitucionales de febrero de 1992 tienen dos objetivos muy claros: la certidumbre jurídica del campo y el impulso al desarrollo agrario basado en el principio de un desarrollo sustentable.

El cambio jurídico transformo la relaciones sociales de los núcleos y las instituciones agrarias. En primer término dotó de autonomía plena a los núcleos agrarios, ejidos y comunidades, para su funcionamiento pleno. Esto fue posible al eliminar la estructura vertical de poder que iba desde el Presidente de la República hasta el Comisariado Ejidal, pasando por los gobernadores estatales, la Secretaría de la Reforma Agraria y las Comisiones Agrarias Mixtas, consideradas todas ellas, autoridades en materia agraria en el país.

Asimismo, las reformas confluyeron en la creación de instituciones que hoy son pilar fundamental en la vida agraria.

La Procuraduría Agraria es por antonomasia el abogado de los campesinos y se encarga al mismo tiempo, de procurar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

El Registro Agrario Nacional se convirtió en órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria y se constituye como el registro público de propiedad rural.

Por otra parte, para garantizar la impartición de la justicia agraria y los principios mismos de ésta, que son imparcialidad, oralidad, inmediatez y economía procesal, se crearon los Tribunales Agrarios que son órganos dotados de autonomía y jurisdicción plena, encargados de conocer y resolver en conciencia y buena fe guardada, las disputas agrarias.

Por otra parte, se abrió la opción de inversión directa al campo por parte de particulares, a través de formas de asociación con ejidatarios y comuneros, donde unos aportan capital y tecnología y otros aportan tierras y mano de obra. La constitución de sociedades civiles y mercantiles, sin embargo, es hoy el gran reto para conformar el desarrollo agrario. Este es un compromiso incumplido.

La última década del siglo pasado dejó en claro la consolidación de la seguridad en la tenencia de la tierra, expresando la lección principal de que la historia agraria del país se resume en al simbiosis hombre-tierra; concepto de raíces profundas y duraderas, de aquellas que no se rompen pese a los imponderables, más aún, podemos decir, que su tierra es la extensión del campesino.

La lecciones más certeras las da la historia. De ella aprendemos y de ella nos nutrimos. A ella acudimos para recordar la evolución de la propiedad agraria en el país. El anhelo más sentido de los hombres que nos heredaron una nación y no solo un proyecto de ésta, se enfocó fundamentalmente a recoger el sentir social y transformarlo en leyes y en instituciones que lo hicieran posible.

Actualmente es imprescindible tornar la mirada al desarrollo sustentable cuyo actor fundamental es el campo. Por ello, no debemos hacer a un lado la lección y debemos comprometernos en un ejercicio serio de reflexión que con el objetivo de dar un impulso al desarrollo de la producción basado en la seguridad jurídica de la tierra y en el respeto del hombre por su entorno ecológico: agua, bosques, selvas, aire y los componentes y nutrientes del suelo.

Recordemos que en los últimos años ha sido ampliamente documentada la extraordinaria riqueza biológica y ecológica de nuestro país. Pero también recordemos la dolorosa experiencia que ha transformado en forma acelerada y masiva los ecosistemas del territorio nacional. Se ha eliminado una gran proporción de hábitat naturales con un muy discutible, y en todo caso muy limitado beneficio social, contrastante con los enormes costos ambientales y sociales en los cuales se ha incurrido.

Por ello, deben establecerse mecanismos de coordinación entre autoridades e instituciones agrarias y ecológicas, así como entre los actores directamente involucrados, los campesinos, para interactuar de manera ordenada y positiva en pro de establecer la garantía del desarrollo de actividades productivas que respeten el entorno ecológico.

Más aún, se debe promover la capacitación que genere conocimientos técnicos y jurídicos para los actores involucrados y dé como resultado, una política participativa cuyo eje motor sea el desarrollo sustentable.

El impulso de la producción agrícola no es responsabilidad exclusiva de las instituciones que conforman el sector público, sino que es un trabajo concertado entre los sectores social, privado y público, en el ámbito de sus respectivas responsabilidades. No hay fórmula ni manera distinta de avanzar en este objetivo cuando se quiere hacer de manera

aislada, unilateral. El campo se merece este esfuerzo de parte de todos aquellos que estamos relacionados con él, es nuestra obligación el no abandonarlo.

Si no asumimos estos retos y actuamos en consecuencia, seguramente la pesadumbre de una realidad adversa nos rebasará. En este sentido, se debe avanzar hacia una dimensión que permita asumir el desarrollo sustentable y la conservación de la naturaleza como ordenamiento de carácter público, en el marco de un régimen jurídico que garantice seguridad en la propiedad rural y genere con ello la confianza necesaria para invertir en el campo.

Los retos del futuro para el campo mexicano son hoy más que nunca, aquellos que conforman la reforma estructural del agro, con base en los principios de igualdad y justicia social.

Solo así, con la participación conjunta de autoridades, campesinos, organizaciones sociales, técnicos e inversionistas, se logrará dar una nueva cara al agro nacional, el cual merece que las expectativas de crecimiento y bienestar para sus habitantes sean ya realidad y no letra muerta. El campo mexicano lo demanda.

## **SEGURIDAD JURÍDICA EN EL CAMPO COMO GARANTÍA DE ARMONÍA, TRABAJO Y PRODUCTIVIDAD**

Entre el ocaso del siglo pasado y principios del tercer milenio, ha sido una etapa de transformaciones históricas, en donde se consolidó una moderna institución de impartición de justicia y se forma con reciedumbre una nueva cultura para el campo, otorgando seguridad jurídica a todos los hombres que trabajan la tierra, para producir alimentos dentro de un amplio proyecto de desarrollo integral del agro mexicano.

Los resultados están a la vista. Al concluir el rezago agrario se cerró un ciclo de la historia de México, de la cual se beneficiaron millones de campesinos con el reparto de la tierra, no sólo los que en su época lucharon por ella, sino también sus hijos y los hijos de ellos. A principios de siglo XX, donde vivían 13 millones de mexicanos, ahora somos más de 120 millones de habitantes. Son más de 100 años de paz, de estabilidad social y de crecimiento. Este desarrollo ha generado nuevos retos

que están resolviendo con voluntad inquebrantable, con visión del futuro y siempre dentro del régimen constitucional.

Nuestro crecimiento demográfico y económico demanda elevar los niveles de calidad y demanda también aumento en la producción de alimentos; por un lado, requerimos autosuficiencia alimentaria para los mexicanos de hoy y los del mañana y, por otro, capacidad de exportación para crecer con independencia y autonomía en el nuevo marco de la geopolítica universal.

Uno de los principales impulsores del desarrollo ha sido el petróleo que tiene fin y término. No así el campo, que puede ser inagotable.

El hombre no puede prescindir de la libertad, de la salud, de una alimentación básica y cotidiana, del agua y el aire que proporcionan el equilibrio ecológico; del derecho y la justicia. Estos son elementos fundamentales que favorecen el bienestar y el desarrollo.

Por ello, México tiene el imperativo de garantizar su permanencia y viabilidad como nación frente a los retos del mundo actual y lo hace sin apartarse de su proyecto histórico, actualizando sus instituciones con una profunda reforma de Estado.

La Constitución, dinámica y actual, ha construido un Estado de Derecho que nos permita dirimir los conflictos por las vías legales, preservando el orden social. Sus normas, al conciliar los intereses individuales con el interés general, han consentido el desarrollo de una sociedad democrática, plural y participativa.

La reforma constitucional de 1992 ha estado a prueba en su eficacia y arraigo en estos últimos años y sus logros acreditan su viabilidad para formar una nueva cultura jurídica en el país, sustentada en la legalidad, la justicia social y el bien común.

El proyecto mexicano, exige una nueva hazaña de sus hombres; es tiempo oportuno de cambios y de adecuaciones; es el momento de confirmar valiosas experiencias y plantear novedosos proyectos que resuelvan los rezagos que no pudimos superar y los problemas que la dinámica social genera cotidianamente. Es la hora de actuar con la férrea voluntad y la terca esperanza de los que aspiran a formas superiores de la patria, sin quimeras que borra el viento.

Hoy se vislumbra para el campo un proyecto con mejor calidad de vida: la seguridad jurídica en las diferentes formas de tenencia de la tierra garantiza armonía, trabajo y productividad. La atención inmediata a los conflictos, da certidumbre jurídica. De esta manera, los campesinos y productores pueden dedicar todos sus esfuerzos a elevar la producción de alimentos.

Hemos distribuido la riqueza inmobiliaria con un concepto de justicia social, inigualable en la historia de la humanidad; ahora los campesinos pueden disponer de un patrimonio que comprende la mitad del territorio nacional y que en superficie es mayor a muchos países del mundo.

Con organización, empeño, responsabilidad y los programas gubernamentales, se transforma el territorio nacional en una fuente inagotable de recursos y riqueza, para darle a la tierra el sentido social que consagra la Constitución Mexicana.

Estas acciones dirigidas a los hombres del campo, conllevan el fortalecimiento de la paz social y de la seguridad jurídica para la inversión; el mejoramiento del nivel económico de las familias mexicanas; la disminución de la inmigración de los trabajadores agrícolas; el abastecimiento alimenticio del pueblo de México; la exportación de productos agrícolas, que en su caso equilibran o favorecen la balanza de pagos, y fundamentalmente, las posibilidades de un mejor y más justo desarrollo nacional que se apoya hoy en día, con programas gubernamentales de impulso a la producción nacional de alimentos.

En el campo mexicano hay hombres de ley, se respiran nuevos aires a pesar de las carencias y hay renovadas esperanzas.

En el nuevo sistema de justicia agraria se han establecidos sistemas y acciones tendientes a garantizar a los justiciables su acceso a la jurisdicción de los Tribunales Agrarios que son los órganos encargados de impartir justicia en el agro mexicano. Con plena autonomía y con principios básicos en su actuar como son la Imparcialidad, la Oralidad, la Economía Procesal, la Inmediatez y la Justicia Itinerante, se constituyen por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.



Aspiración legítima ha sido siempre contar con una justicia pronta y expedita. Los principios anteriores la garantizan, pero fundamentalmente la ausencia de formalismos y la simplificación procesal. Cabe mencionar que el mayor número de asuntos que se tramitan en los Tribunales Agrarios se resuelven en una instancia procesal única y sólo procede el juicio de amparo contra esas sentencias.

El legislador dio un paso importante al suprimir el recurso de revisión para todas las sentencias y agilizó los tiempos para dar certidumbre jurídica. Los ahorros de esfuerzo, tiempo y dinero para los justiciables y para el Estado con una estructura orgánica simplificada, son evidentes. Por ello, a los juzgadores agrarios les dio el rango de Magistrados. Los costos y los tiempos se reducen al máximo. Es un modelo de economía procesal.

La presencia de los Magistrados en todas las audiencias públicas del juicio, el contacto directo con las partes en el ofrecimiento de pruebas, los esfuerzos constantes para la conciliación, la oralidad y brevedad del juicio respetando las garantías procesales y la itinerancia son un toque de distinción de la justicia agraria.

Mediante la justicia itinerante que fomenta el acercamiento de los Magistrados agrarios a los lugares en que se suscitan los problemas, así como a la información que requieren en relación a los asuntos que se tramitan en los Tribunales. La itinerancia de los Tribunales sigue dando frutos. La justicia agraria reconoce los caminos de la nación, llegando directamente a donde se solicita. Existen muchos campesinos que no pueden pagar sus traslados a las oficinas del Tribunal Superior Agrario, por ello habremos de caminar mucho más para acercar la justicia a quien más la necesita, forjando así el perfil social del moderno derecho mexicano.

La presencia y cobertura nacional de la justicia agraria vigoriza el Estado de Derecho. Es como el oxígeno en el torrente sanguíneo, que da vida y salud al cuerpo. Así la aplicación de la ley y la seguridad jurídica evitan la gangrena social en cualquier rincón de la patria.

En este marco de atención, las Unidades de Audiencia y Orientación Campesina establecidas en todos los Tribunales Agrarios han visto incrementado el volumen de trabajo con solicitudes relativas a información de

seguimiento procesal, vista de expedientes, respuestas a promociones, canalización de asuntos a otras autoridades agrarias competentes y de orientación legal agraria.

Los avances y resultados reflejan presencia, confianza y aceptación social ante los justiciables, que se convierten en factores de la nueva cultura agraria. Los hombres y mujeres del campo por su parte, dan ejemplo de cumplimiento a la ley y de respeto a las autoridades jurisdiccionales; luchadores sociales incansables por naturaleza, solo impugnan las resoluciones con estricto apego a la ley por la vía de revisión o a través del juicio de amparo. Ello habla claro de la evolución del pueblo mexicano.

En el marco de su actuar, los Tribunales Agrarios han mantenido un diálogo permanente con los grupos y organizaciones campesinas, y en esta tarea en la que el compromiso es común, los hombres del campo han sido, son y serán como siempre, un pilar fundamental.

## EL SIGLO DEL AGUA

En México y en el mundo, el siglo XX fue el siglo de la tierra. Tierra, la esencia que da vida al hombre. La que lo alimenta, le da sustento. La madre tierra. La raíz indestructible de la identidad nacional que en las antiguas culturas hoy preservadas, representa la matriz del nuevo ser, el hombre. Por ella, los hombres viven y por ella también han luchado y procurado su preservación.

El amanecer del siglo XX presentaba un panorama nada halagador y sí muy incierto para la gran mayoría de los mexicanos. La concentración de la tierra en pocas manos y enormes condiciones de desigualdad, despertaron a un pueblo que, sin tierra y sin libertad, inició la primera Revolución social del siglo que con justicia se ha calificado, como el prototipo de las grandes transformaciones sociales a nivel internacional.

En veinte lustros las condiciones del país vivieron cambios profundos y se modificaron de manera sustancial, las expectativas de vida y el crecimiento demográfico. México pasó de ser un país de trece millones de habitantes a uno de cien millones. La demanda de servicios y oportunidades se ha potencializado y las condiciones de vida de los mexicanos han ido modificándose a partir de nuevos y mayores satisfactores.

También los elementos esenciales para la sobrevivencia humana y de las especies fueron resintiendo la mayor demanda a la que han sido expuestos. Uno de ellos, el agua, comenzó a escasear y su valor real fue entonces ponderado. Sin embargo, como en tantas cosas de la vida, la desigualdad ante este elemento está también presente.

En México del tercer milenio presenta grandes diferencias geográficas que contrastan con los modos y maneras de ser y las necesidades existentes. Un dato llama ponderosamente a la reflexión. En el país el 50% del agua se concentra en 10% del territorio nacional, por lo que se requiere de estrategias audaces para su conservación y distribución.

En la región norte por ejemplo, la escasez del agua es un problema cotidiano. Amén de la presencia exigua de cuencas hidrológicas, en proporción al tamaño territorial y a la demanda poblacional, se suman las condiciones climatológicas adversas con temporadas de estiaje severo. Esta tendencia se ha agravado los últimos años, y de acuerdo a la opinión de especialistas en la materia, se dice que la sequía que se ha observado en el norte del país, se relaciona con la alteración de ecosistemas, por lo que debemos ser extremadamente cuidadosos con el entorno natural y con la preservación y máximo aprovechamiento de los recursos naturales.

En esa zona del país el agua es considerada con mayor aprecio que en el resto, debido precisamente a su escasez. Su contraste lo representa el sureste mexicano que es beneficiado por abundantes cuencas hidrológicas, por la humedad de sus climas y por la benevolencia de las lluvias asociadas a sus ecosistemas. Al ser una zona de abundancia en recursos naturales, en distintas ocasiones el valor de los mismos no se pondera.

Por su parte, la región central del país, en la que se asienta el mayor centro urbano del planeta, sufre las dificultades de la extracción y distribución del preciado líquido, que por lo mismo se encarece día con día.

Frente a este panorama, es necesario insistir en lo inminente que resulta la promoción de la Cultura del Agua. En ella, se incluye un proceso continuo de educación y capacitación en el que se destaquen los beneficios y se haga énfasis a los perjuicios que el inadecuado aprovechamiento del agua trae aparejados. Debe ser una actitud del máximo beneficio en la que se destaque su uso adecuado y racional, así como su debido reciclaje y utilización.

La Cultura del agua prevé que el ser humano defina sus prioridades de vida presente y futura a través de la responsabilidad que tiene sobre los elementos naturales esenciales para mantenerse vivo. La Cultura del Agua es aprender a ser responsable con el uso del agua y preservarla en condiciones de calidad y cantidad.

México debe en el plazo inmediato, promover una política integral del uso del agua para generar su uso racional. Las instituciones públicas federales, estatales y municipales, así como instancias de los sectores privado y social y grupos organizados de la sociedad civil, habrán de participar en el esfuerzo conjunto que logre el aprovechamiento óptimo del agua a la par que conforme su equitativa distribución.

Y habremos de avanzar en varios frentes. A través de un programa de coordinación federal, se deberá prever la constitución de nuevos distritos de riego que respondan a la realidad nacional y a la planeación del desarrollo agropecuario integral en México. Es indispensable la construcción de nuevas presas y represas a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, para evitar la sobreexplotación de las zonas hidrológicas existentes. Es urgente combatir el dispendio y los costos excesivos de su uso.

Es menester definir una agenda nacional en la cual queden plasmados usos y destinos del agua, diferenciando su uso para actividades productivas o para el consumo humano; para el campo o para la ciudad. Por medio de la agenda nacional del agua, se evitará su desviación y abuso, y se propondrá castigar a quienes cometan tales faltas.

Ante las circunstancias actuales, se debe promover el uso de aguas residuales tratadas y la limpieza de aguas negras, para que éstas se destinen al aprovechamiento de actividades secundarias, industriales, de riego menor, de limpieza de residuos, de utilización de letrinas, entre otros.

No se debe cejar en el impulso de una campaña de modernización de muebles de agua para uso de servicios humanos, tendiente a modificar prácticas de dispendio involuntario. Asimismo, llevar a cabo la modernización de las redes de agua y mantener un estricto control de supervisión de las mismas, toda vez que representan el mayor índice en la pérdida y desaprovechamiento del agua.

De manera concertada, tenemos que promover un programa intensivo de instalación de sistemas de recuperación de aguas pluviales en las ciudades y la construcción de diques y tinas de almacenamiento en el campo, para obtener los mayores beneficios del agua. Asimismo, se deberá de legislar para hacer obligatorios en los centros urbanos los sistemas de recuperación pluvial como prioridad en la planeación y crecimiento de las ciudades.

Al implementar una política de saneamiento y en su caso salvamento de los ríos, arroyos, esteros, manantiales y lagos, que constituyen la fuente madre del agua utilizada por el hombre, estaremos apostando no sólo por el presente sino sobre todo por el futuro.

El Siglo XXI habrá de ser, tanto en México como en el mundo, el Siglo del Agua. Así como la tierra no sólo es sustento de la actividad productiva sino matriz positiva de nuestra identidad, el agua es elemento vital y su máximo aprovechamiento paso obligado para la conservación de las especies.

Hoy día, el trinomio agua, tierra y desarrollo sustentable habrá de ser el nuevo derrotero de toda la humanidad; el paradigma a través del cual el ser humano planifique su vida y de hecho, su existencia misma. No hay regreso ni camino alternativo: o asumimos nuestro compromiso como habitantes de este planeta, preservando nuestros recursos naturales con su máximo aprovechamiento, o esperamos que el planeta se nos deshaga en las manos.



## "La Jurisdicción Agraria Costarricense y su Impacto en los Tribunales Agrarios Mexicanos en sus XX Años"

---

*Rodolfo Veloz Bañuelos\**

---

AGRADEZCO A CADA uno de los convocantes la invitación para participar en la celebración del XXX aniversario de la Ley de Jurisdicción Agraria y de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario, en la que también se rinde homenaje a Ricardo Zeledón Zeledón, insigne agrarista latinoamericano, continuador de la obra del distinguido maestro Antonio Carroza, y fundador de la Escuela Contemporánea del Derecho Agrario.

Este año se celebran los XXX años de la Ley de Jurisdicción Agraria de Costa Rica y los XX años de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de México. La misión que les ha tocado realizar a lo largo de estos años, ha sido positiva para ambos países, especialmente para el establecimiento de un clima de paz en el campo, que favorezca las actividades productivas.

Uno de los primeros problemas que nos planteamos al tratar el tema del derecho procesal agrario es su autonomía respecto al sistema procesal. Es el mismo tema respecto al derecho agrario, con relación a si es una disciplina autónoma o una especialización del derecho civil. Siguiendo el

---

\* LICENCIADO EN DERECHO. Magistrado del Tribunal Superior Agrario de México. Presidente del Colegio de Profesores de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Derecho Agrario, de Derecho Procesal Agrario y de Legislación Agropecuaria.

pensamiento de Carroza, podemos proponernos la búsqueda de institutos propios del derecho procesal agrario. Para defender la creación de una teoría general del proceso agrario propondríamos como institutos propios de esta disciplina a los sujetos agrarios; las acciones relacionadas con la defensa de la propiedad, posesión, uso y usufructo de las tierras destinadas a la producción alimentaria y de materias primas derivadas de la "agrariedad", en los términos propuestos por el maestro Antonio Carroza; las controversias surgidas de las relaciones contractuales agrarias; la empresa agraria; los daños al medioambiente relativo a las tierras, bosques y aguas, destinadas a la producción alimentaria y forestal; la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos y materias primas, derivadas de la actividad del hombre sobre la tierra y el aprovechamiento de sus recursos naturales. Íntimamente ligado a los institutos del proceso agrario está la existencia del derecho procesal agrario y los órganos encargados de aplicarlo, que en el caso de México y Costa Rica son los tribunales agrarios.

## **EL REPARTO AGRARIO Y LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

El reparto de tierras en los países latinoamericanos tuvo como esencia la democratización de la riqueza obtenida del aprovechamiento de los recursos naturales contenidos en las tierras, bosque y aguas territoriales; con ello se suprimieron los latifundios civiles y eclesiásticos, heredados de la Colonia y fortalecidos por la intervención de las empresas transnacionales de las grandes potencias a finales del siglo XIX. Este proceso democratizador estuvo acompañado de normas procesales, generalmente más ligadas al derecho administrativo que al jurisdiccional. Tanto en México como en Costa Rica, existieron procesos de reforma agraria tendientes a redistribuir las tierras entre un mayor número de campesinos.

En México el proceso de reparto de tierras se inicia formalmente a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, que ordena la restitución de las tierras desposeídas a los pueblos por las autoridades administrativas y judiciales de la dictadura de Porfirio Díaz, y concluye después de 77 años, con la reforma al artículo 27 constitucional, realizada en el año 1992. En



este período existieron múltiples legislaciones: Ley de Ejidos de 1920; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927; los Códigos Agrarios de 1934; 1940 y 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. El procedimiento para resolver las solicitudes de tierras, las afectaciones y en general todas las controversias derivadas, se sustentaban dentro de la esfera del poder ejecutivo: en primera instancia ante los gobernadores de los estados y, en segunda, ante el presidente de la república. Fue un procedimiento administrativo que culminaba con una resolución del poder ejecutivo federal, que era considerado como la suprema autoridad agraria del país, figura plasmada en la Constitución como resultado del presidencialismo instaurado por la revolución mexicana. Este procedimiento resultaba arbitrario porque no estaba sujeto a las reglas más elementales del debido proceso, especialmente en las garantías de audiencia. Correspondía a la necesidad de los gobiernos revolucionarios por impulsar la lucha por el reparto de tierras, que tuvo fuertes oposiciones.

La creación de tribunales especializados para resolver la conflictiva agraria, fue planteada por Emiliano Zapata en su Plan de Ayala de 1911, pero en su lugar se instauró el procedimiento administrativo descrito. A partir de 1959 se empieza a esbozar la creación de tribunales agrarios especializados, en diferentes congresos de derecho procesal, influenciados por tratadistas como Armienta Calderón, Ponce de León, Gelsi Bidart, Alcalá y Zamora.

Los tribunales agrarios mexicanos, autónomos y de plena jurisdicción, son una creación de la reforma constitucional de 1992, que suprimió el reparto agrario, permitió que los núcleos agrarios pudieran adoptar el dominio pleno sobre sus tierras y que las sociedades mercantiles pudieran acumular hasta 25 veces la pequeña propiedad en explotaciones agropecuarias y forestales.

En 1983 se reformó la fracción XIX del artículo 27 constitucional para señalar: *"Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (sic) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyara la asesoría legal de los campesinos"*. Pero fue hasta 9

años después que se crearon los tribunales agrarios para la impartición de la justicia, y la Procuraduría Agraria para la defensa de los campesinos.

El proceso de reparto de tierras en Costa Rica se inicia con la Ley de Cabezas de Familia en 1909; y se continua en 1939 con la Ley de Informaciones Posesorias; la Ley de Ocupantes en Precario de 1942; la Ley de Tierras y Colonización de 1961; la Ley del Instituto de Tierras y Colonización de 1962; en 1981 esta institución pasó a ser el IDA y ahora, el 22 de marzo del presente año, se transformó en el Instituto de Desarrollo Rural con una nueva conceptualización, para darle énfasis no sólo a la distribución de la tierra, sino también al desarrollo rural y de los asentamientos de las comunidades. El reparto de tierras en Costa Rica ha seguido la suerte del resto de Latinoamérica: el fenómeno de la globalización ha desplazado a los campesinos con la invasión de alimentos provenientes de los países desarrollados, aunado a una política de abandono del crédito rural. La competencia con Europa y Estados Unidos nunca será superada mientras estos países mantengan la política de subsidio a sus productores rurales, en tanto se exige a las naciones menos desarrolladas una política de libre comercio, con aduanas abiertas, sin restricciones impositivas y sin subsidios.

## **LA AUTONOMÍA DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO**

Al hacer un análisis los tribunales agrarios de Costa Rica y México, es necesario plantearse si es posible la existencia de un sistema procesal agrario autónomo, como se intenta con su materia sustantiva: el derecho agrario.

El maestro uruguayo, Adolfo Gelsi Bidart, al analizar el caso de los tribunales agrarios mexicanos, señala que más que de derecho procesal agrario o de derecho agrario procesal, debe hablarse del proceso agrario. Ante la tendencia de los procesalistas por crear especialidades procesales para cada derecho sustantivo, él prefiere referirse al proceso agrario, que debe respetar las instituciones del sistema procesal general.

El procesal, como derecho adjetivo, califica al derecho sustantivo, y establece las reglas para su reparación, en caso de ser vulnerado. La espe-

cializaciones o autonomías de los derechos sustantivos, y encuentra la justificación de su existencia en las características específicas de los sujetos y objetos que regulan estas diferentes normas jurídicas. Las últimas tendencias de los procesalistas se relacionan con la creación de un derecho procesal único que sirva para todas las ramas del derecho; sin embargo, nos enfrentamos a una realidad donde existe pluralidad de normas procesales que rigen las actuaciones de los órganos y los contendientes en la solución de las diferentes controversias, derivadas de otras tantas parcelas del derecho.

La presencia y fortalecimiento de los tribunales agrarios costarricenses y mexicanos, así como sus normas procesales, justifican su existencia. La misma jurisprudencia sirve para perfeccionar sus institutos fundamentales, como los sujetos, la competencia, las acciones, sus fuentes y, en general, el proceso mismo. A 30 años de la creación de los tribunales agrarios de Costa Rica, y a 20 de los de México, nos demuestran la tendencia a la especialización del derecho procesal agrario. En México un reclamo constante de las organizaciones campesinas es la promulgación de un Código Procesal Agrario. En Costa Rica existe un proyecto en ese sentido. En lo personal creo que la época de las codificaciones ya pasó. Contener en una sola norma todas las disposiciones sustantivas o procesales relacionadas con una materia, implica el riesgo de someterla a constantes modificaciones por las reformas que pueden sufrir las diferentes disposiciones codificadas. Por otra parte, debemos reconocer que las normas procesales que rigen la vida de los tribunales agrarios de Costa Rica y de México, carecen de simplicidad y sufren lagunas y contradicciones que deben sustituirse por normas procesales civiles supletorias.

## LA INTEGRACIÓN DE LOS TRIBUNALES

La integración del órgano judicial tiene sus características propias, independientemente del sistema político de que se trate. En el caso de Costa Rica, los jueces agrarios son designados por la Corte Plena; en México se eligen mediante una fórmula que combina la actividad del ejecutivo, quien propone, y el Senado de la República, quien designa.

Los tribunales costarricenses están encuadrados dentro del poder judicial, en tanto que los mexicanos son autónomos y pertenecen a un género de órganos judiciales de carácter administrativo, independiente del poder judicial y del ejecutivo. En esta situación se encuentra también el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La pertenencia al Poder Judicial debe ser mas efectiva, a condición de que el Tribunal Superior resuelva en definitiva las impugnaciones del inferior, convirtiendo el juicio en uninstancial, en beneficio del justiciable. En el esquema actual la apelación y la casación, en el caso costarricense, y la revisión y juicio de amparo, en el caso mexicano, retrasan el proceso de manera considerable.

### **LOS SUJETOS AGRARIOS**

Los sujetos de los juicios agrarios responden a la realidad social que regula el derecho agrario sustantivo. Las formas de propiedad son similares por lo que corresponde a la privada, pero por lo que se refiere a los ejidos y comunidades indígenas son diferentes. Los regímenes de propiedad social en México se encuentran regulados en su organización interna. En Costa Rica predomina la propiedad privada y existen una decena de comunidades indígenas, en tanto que en nuestro país hay más de 30 mil núcleos agrarios, que detentan más de la mitad del territorio nacional, de los cuales dos mil son de origen étnico. Esta situación influye en la cantidad de órganos judiciales, como en su competencia y jurisdicción territorial. Anualmente los 54 tribunales agrarios de México conocen y resuelven más de 45 mil asuntos anuales, tanto individuales, como colectivos.

### **LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**

La forma de organización política del país también influye en la competencia jurisdiccional. México es una República Federal con sistemas jurídicos alternos. Cada entidad tiene su legislación propia y existe una federal para todo el país. La propiedad privada se rige de acuerdo con la ley federal, en cuanto a sus limitaciones, y por la legislación del fuero común, en lo que se refiere a sus conflictos. Los núcleos agrarios sólo son regulados por la legislación federal. La competencia de los tribunales agra-

rios en México está limitada respecto a los conflictos de la propiedad privada, aunque conoce aquéllos que se dan entre pequeños propietarios y los núcleos agrarios.

## **DE LOS PRINCIPIOS DEL JUICIO AGRARIO INQUISITIVO O DISPOSITIVO**

En el derecho procesal agrario se establece como principio fundamental el inquisitivo frente al dispositivo, porque el magistrado agrario tiene la facultad de conducir el proceso para investigar en forma directa y encontrar la verdad material, no la formal que se encuentra en el expediente; por el contrario, en el proceso civil dispositivo, son las partes las que tienen el control del proceso. El peligro del sistema inquisitivo radica en el abuso del poder que tiene el juez para orientar el curso del procedimiento, a través de la admisión o desecho de pruebas y ordenar que se realicen aquéllas que a su juicio son necesarias para el conocimiento de la verdad. Por ello, el juez agrario, al hacer uso de estas facultades, debe actuar con equidad, buscando la verdad y cuidando el equilibrio de las partes. En el juicio agrario el juzgador cuenta con las más amplias facultades para ordenar todo tipo de probanzas, a efecto de encontrar la verdad material, histórica o social; la verdad verdadera.

En el proceso agrario existe una aparente contradicción, ya que el artículo 186 de la Ley Agraria dice que el tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados, obrando como estime pertinente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad, en tanto el artículo 187 señala que las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Sin embargo, ante esta aparente contradicción, debe prevalecer la facultad del magistrado para ordenar las diligencias que sean necesarias y así poder cumplir con el principio del conocimiento de la verdad material.

## **LA ORALIDAD**

La oralidad es característica de ambos sistemas. Tanto en la presentación y contestación de la demanda, como en el desarrollo de la audiencia, la oralidad preside el proceso. El juzgador puede interrogar a los testigos, a las partes y a los peritos de manera directa, para conocer la verdad material. Su presencia en el lugar del conflicto, le permite conocer la realidad de los hechos que le son expuestos. Igualmente la libertad de que goza el juzgador para dictar las providencias que sean necesarias le permite indagar la realidad histórica.

## **VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS**

En la valoración de las pruebas, en los dos sistemas el juzgador cuenta con las más amplias facultades para hacerlo en libertad de conciencia y sin sujetarse a reglas, pero siempre cuidando la igualdad de las partes y fundando y motivando su tasación.

## **LA INMEDIATEZ**

La presencia del juez en la audiencia y en la realización de las diligencias in situ, le permite estar en contacto directo con los hechos. Está en aptitud de conocer la verdad en los ojos y las palabras de los testigos, los peritos y las partes. En el caso del juicio agrario mexicano, la ausencia del magistrado en la audiencia es causa de nulidad de lo actuado. El principio de inmediatez debe ser impuesto en todos los sistemas procesales, para garantizar que el juzgador constate directamente los hechos expuestos en la demanda y en el desarrollo de las probanzas.

## **LA CONCENTRACIÓN**

Junto al principio de la inmediación, el proceso agrario requiere la concentración. Ésta se expresa mediante la facultad que tiene el juzgador para evitar la dispersión de las actuaciones de las partes, orientándolas respecto a los caminos que lleven con mayor celeridad al conocimiento de la verdad, procurando sustanciar el procedimiento en una o dos audiencias.

En el juicio agrario deben existir la menor cantidad de instancias. Los medios de impugnación de las sentencias deben ser mínimos, para alcanzar una justicia expedita. Sería ideal que el juicio agrario fuera resuelto en una sola instancia, pero la necesidad de que las sentencias sean valoradas por una autoridad superior, impone la existencia de un recurso como mínimo, para alcanzar la fuerza de la cosa juzgada.

### **LA CONCILIACIÓN**

En el caso mexicano, la conciliación es la reina del proceso. Se puede convenir antes, durante y después de la sentencia. Cuando las partes llegan a un acuerdo en su controversia, antes de acudir al magistrado, pueden llevar ante él su convenio para que sea elevado a categoría de sentencia, después de ser valorado y ver que esté apegado a derecho según el criterio del propio juzgador. Durante la audiencia y antes de dictar sentencia, las partes pueden conciliar, dando lugar inmediatamente al dictado de la sentencia, previa valoración del magistrado. Una vez dictada la sentencia, las partes pueden pactar su cumplimiento, en cuanto a los términos o, inclusive, un cambio sustituto respecto al contenido.

### **LA COMPETENCIA**

La competencia en ambos sistemas es ordinaria, para resolver conflictos entre particulares, y contencioso-administrativa, para atender controversias entre los gobernados y los órganos del estado, cuando se afecten intereses de los sujetos agrarios. En el caso mexicano, la jurisdicción es de dos clases: una ordinaria para conocer conflictos entre particulares, y otra de carácter contencioso administrativo, para resolver controversias entre los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios y las autoridades agrarias. Los tribunales agrarios mexicanos recibieron una competencia transitoria que consistió en resolver, como autoridad sustituta del presidente de la república, los expedientes pendientes de resolución definitiva del llamado reparto agrario.

## LA JURISPRUDENCIA

En ambos sistemas la jurisprudencia ha concurrido a completar la competencia y el funcionamiento de los tribunales agrarios. En el caso de los tribunales mexicanos, el poder judicial de la federación ha emitido más de 3,300 tesis y jurisprudencias desde la fundación de dichos órganos.

Tanto la legislación procesal agraria de Costa Rica, como la de México, tienen muy pocos artículos y deben ocurrir a otros sistemas procesales como el civil o el laboral. En el primer caso son 85 artículos, y en segundo 37. A 30 y 20 años de distancia surge la necesidad de actualizar dichas normas adjetivas, aplicando la jurisprudencia para convertirla en ley positiva, independientemente de eliminar algunas disposiciones que son de naturaleza sustantiva.

## LA ITINERANCIA

Este instituto del proceso agrario da una singularidad que no tienen otras especialidades procesales. Aquí se expresa la versatilidad de nuestra disciplina cuando el juzgador acude al escenario geográfico de la controversia para desplegar su jurisdicción y restablecer la paz, al dictar la solución de la controversia en las comunidades más alejadas de los centros urbanos. Esta institución del derecho procesal agrario es relevante y única, y ha hecho posible establecer un clima de paz en el campo mexicano.

## EL PLURALISMO JURÍDICO

La coexistencia de diferentes sistemas jurídicos, como el que corresponde al derecho nacional o estatal, respecto a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, obliga al juzgador agrario a tomar en consideración los sistemas infra estatales.

La obligatoriedad de la observancia de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades la impone la Constitución Política en su artículo 2°.

Los usos y costumbres deben ser respetados en ambos sistemas procesales. Esto es así por las características propias de la vida social de los hombres del campo, entre los cuales la palabra comprometida, las mediciones *ad corpus*, los sistemas de organización para la producción, los idiomas y tradiciones culturales, crean un sistema jurídico alternativo que debe ser observado por el juzgador.



## CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con el caso Radilla Pacheco contra el gobierno mexicano y la reforma al artículo primero de la Constitución mexicana del pasado mes de junio del 2011 señala:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”* Esta resolución de la Corte Interamericana y la reforma constitucional mexicana, obliga a todas las autoridades, entre las que se cuentan los tribunales agrarios, a respetar los derechos humanos contenidos no solo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales. El llamado control difuso de la constitucionalidad presenta el problema actual de una falta de reglamentación, pero la obligación constitucional de su cumplimiento existe, aun cuando no hay normas secundarias que las regulen.

En México y en Costa Rica, este tema está siendo estudiado a profundidad para su aplicación inmediata en la justicia agraria. El control concentrado de la constitucionalidad, así como el control difuso y el sistema de interpretación *pro persona*.

A modo de conclusiones, me permitiría sugerir las siguientes:

1. Es necesario impulsar la creación de tribunales agroambientales especializados para resolver las controversias derivadas de las actividades

productivas agrícolas, ganaderas, forestales y de materias primas, provenientes del cultivo y aprovechamiento de los recursos naturales orgánicos, pertenecientes a los campesinos.

2. Se propone la celebración de un Congreso Americano de Justicia Agraria para impulsar la creación de estos órganos jurisdiccionales y fortalecer los ya existentes, con nuevos modelos de organización y legislación procesal apropiada a los sujetos agrarios.

3. Derivado de dicho congreso e intercambio de experiencias, se sugiere la creación de un comité redactor de un modelo de legislación procesal que, reuniendo los principios generales aplicables a todos los países, pueda tener flexibilidad de adaptarse a las condiciones específicas de formas de propiedad, sujetos agrarios, sistemas políticos, etc.

4. Las experiencias de los tribunales agrarios existentes en los diferentes países demuestran que favorecen la creación de un ambiente de paz entre los campesinos, al definir los derechos sobre la tierra y contar con órganos especializados, funcionarios competentes y con vocación de servicio, cercanos a las comunidades.

5. Dichos órganos deben contar con absoluta independencia para actuar con imparcialidad, libertad de criterio y sin presiones políticas, pero también con autonomía presupuestal para que sus decisiones no estén sujetas a los recortes presupuestales.

6. Los juzgadores deben tener seguridad en el cargo y ser inamovibles, con las salvedades de la formación de procesos de responsabilidad.

Los tribunales agrarios constituyen el complemento de las normas sustantivas del derecho agrario. Al igual que el derecho civil no pudo contener el avance de 105 derechos de 105 campesinos y 105 trabajadores, tampoco el sistema procesal civil puede resolver las exigencias de una justicia agraria pronta, expedita y sencilla que se adapte a las necesidades y urgencias de los hombres del campo.

Se plantea la necesidad de elaborar un modelo de legislación procesal agraria aplicable a los países latinoamericanos que cuentan con órganos jurisdiccionales.

# Conexidad de la Ecología con la Materia Agraria<sup>1</sup>

---

*Arely Madrid Tovilla<sup>2</sup>*

---

## 1.- INTRODUCCIÓN

EN EL MARCO del tema "ecología y desarrollo rural" abordaré la importante cuestión relativa a la conexidad de la ecología con la materia agraria.

Haré alusión únicamente a algunas de las cuestiones que integran el tema, varias de las cuales tienen correspondencia con la conexidad de la materia agraria. Las peculiaridades de esta intervención y el tiempo disponible, para tal fin, me impiden hacer un examen completo de las materias citadas.

En los últimos años del milenio que termina, dos grandes prioridades demandan la atención de todas las naciones de la tierra por su incidencia en el destino futuro de la humanidad; el deterioro ecológico en el mundo y la crisis alimentaria que extiende la hambruna a sectores cada vez mayores de una población en crecimiento permanente.

La presencia apremiante de estos factores en la actual problemática de la sociedad establecen el primer contacto, la inicial conexidad entre el agro y la ecología.

---

<sup>1</sup> CONFERENCIA PUBLICADA EN la Revista No. 12 de Mayo-Agosto, año IV, 1996.

<sup>2</sup> Licenciada en Derecho. Magistrada fundadora de los Tribunales Agrarios.

Indican al mismo tiempo la necesidad de analizar nuestro marco jurídico relativo.

México posee una gran riqueza biológica en sus bosques tropicales y templados.

Los científicos lo han clasificado como el cuarto país del mundo en importancia por su biodiversidad y por la cantidad de especies endémicas con que cuenta este país.

Los bosques y selvas representan el 80% de propiedad comunal o ejidal, el 15% propiedad privada y el 5% propiedad federal.

Cuenta aproximadamente con 29,983 ejidos y comunidades; de éstos, 7 mil son forestales, y de los 7 mil, 4 mil cuentan con recursos forestales no explotados y 2,100 con permiso de aprovechamiento forestal, y de ellos solo 10 tienen una industrialización mayor<sup>3</sup>, Como se puede ver, existe un gran potencial forestal representado por los ejidos y comunidades que aún no se incorporan a la producción.

Las áreas naturales protegidas son 6'161,558 hectáreas, (el 4%), 73 áreas protegidas, 44 parques nacionales y 10 reservas de la biosfera.

La organización es el problema más grave que presenta el sector social forestal, son pocas sus posibilidades de integración económica y desarrollo. El 68% de los ejidos y comunidades tienen dificultades de organización interna y significativa degradación de sus recursos forestales, el 28% tiene algún grado de organización, pero enfrenta serias dificultades que le impiden incrementar el ritmo de crecimiento del recurso forestal, mientras que sólo el 4% ha podido consolidar su organización, aprovechar sus recursos y fomentarlos.

¿Qué ha pasado que no han podido aprovechar sus riquezas?

Que han tenido una organización inadecuada de la producción; estamos dilapidando nuestros recursos.

Es aquí donde la acción conjunta de la Federación, los Estados, Municipios y todos los ejidos, deben coincidir en una modernización de sistemas de explotación.

---

<sup>3</sup> VII Censo Agropecuario 1991. Encuesta 1990. Sector Social -SARH y la CEPAL.

Durante mi convivencia con las comunidades agrarias de la selva de Chiapas mi tierra y en especial con los lacandones, pude corroborar lo difícil que resulta que se regeneren las zonas selváticas, por ello debe ser prioritaria su atención y apoyo, es importante ofrecer alternativas e incrementar programas productivos inmediatos que les permita subsistir sin depredar.

## II.- LA CONEXIDAD DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

### *A) Fundamento constitucional*

En la legislación mexicana la materia agraria y la preservación ecológica han guardado estrecha relación y enlace directo.

En efecto, ambas materias tienen su base constitucional en el artículo 27, en cuyos principios se sientan las bases rectoras de la reforma agraria mexicana y constituyen el sustento de todas sus leyes reglamentarias.

Asimismo, la Legislación Ecológica, tiene su basamento constitucional en el párrafo tercero del precepto de Ley Suprema de referencia, donde se señala que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y que, "en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destino de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población: para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;..." Por su parte el Artículo 73 de la propia Constitución, faculta al Congreso de la Unión en su fracción XXIX, inciso G: "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

### *B) Legislación aplicable*

Por otra parte, en diversas leyes reglamentarias de la reforma agraria mexicana encontramos la presencia de normas directa o indirectamente

ligadas con la preservación del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente. Así, en el Código Agrario expedido el 31 de diciembre de 1942, en el Artículo 207, se ordena que para preservar, los campesinos y productores agropecuarios acatarán todas las medidas y disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La Ley de Conservación de Suelos y Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1946, declara de utilidad pública: *fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional; y desarrollar la investigación, difusión, divulgación y una acción educativa permanente acerca de los principios y prácticas de conservación que comprenda desde la educación de los niños, jóvenes, campesinos y población en general.* Asimismo, la Ley Federal de Caza del 3 de diciembre de 1951, declara de utilidad pública la conservación, restauración, y propagación de toda clase de animales silvestres útiles al hombre.

Casi todos los países del mundo en los años 70, empiezan a preocuparse del problema ecológico.

El hombre toma conciencia y México en materia legislativa avanza y es así como en la Ley Federal de Reforma Agraria expedida a los 22 días del mes de marzo de 1971, observamos que su Artículo 154, dispone que:

"los ejidos y comunidades estarán obligados a la conservación y cuidado de los bosques conforme a las disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a los preceptos legales relativos; en todo caso habrán de contribuir a los programas de reforestación, creación y cuidado de viveros de árboles frutales y maderables, y, en general, al fomento de la riqueza forestal nacional. Asimismo, deberán cumplir estrictamente con las disposiciones, programas y técnicas que sobre conservación de suelos y aguas dicten las autoridades correspondientes y todas aquellas referentes a sanidad animal o vegetal, las que serán informadas a las autoridades ejidales para que la asamblea general colabore estableciendo sanciones a los infractores".

Desde esa época el Cuerpo Consultivo Agrario dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, dotaba de volúmenes de aguas de manera accesoria en superficies concedidas por dotaciones agrarias.

La Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972, en su Artículo 2º establece que se declara de utilidad pública:

"IX.- La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, cauces, vasos y acuíferos".

"XXXI.- La prevención y el control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su régimen legal, en los términos de la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y demás disposiciones aplicables".

La Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 1986, en su Artículo 3º declara de utilidad pública: la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración de los ecosistemas forestales".

Por otra parte al establecer los lineamientos de la política nacional en materia forestal, señala como una obligación básica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, apoyar el desarrollo rural integral, coadyuvar a la productividad alimentaria e impulsar la de otros sectores vinculados a la actividad forestal.

En la vigente Ley Agraria promulgada el 23 de febrero de 1992, nos encontramos que el Artículo 2º, en su párrafo segundo, establece que: *"el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustara a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente y demás leyes aplicables"*.

La Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada el 20 de mayo de 1976, establece que sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer la competencia concurrente de los Municipios, Entidades Federativas y Gobierno Federal, en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. La conservación y mejoramiento de los centros de población

implica mantener el equilibrio ecológico, según lo postulan los Artículos 31 y 33 del ordenamiento legal en referencia.

En la Ley Federal del Mar promulgada el 20 de diciembre de 1985, el Artículo 21 señala que en el ejercicio de los poderes, derechos, jurisdicción y competencia de la nación dentro de las zonas marítimas mexicanas, se observará y aplicará la Ley General de Equilibrio Ecológico al Ambiente, la Ley General de Salud, la Ley Federal de Aguas y sus reglamentos, para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, promulgada el 23 de diciembre de 1987, reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que sus normas son de orden público e interés social y que tienen por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente en el Territorio Nacional y en todas las zonas en las que ejerce su soberanía y jurisdicción. Define los principios de la política ecológica en general y reglamenta los instrumentos adecuados para su aplicación.

En su Artículo 2° señala que el ordenamiento ecológico será tomado en consideración en la regulación del aprovechamiento de recursos naturales, en cuyo ámbito se tendrá presente la realización de obras públicas; las autorizaciones para el uso del suelo en el ámbito regional para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general, que puedan motivar desequilibrios ecológicos.

La Ley considera como áreas naturales, las reservas de la biosfera, así como las especiales, los parques nacionales, monumentos naturales, parques marinos, áreas de protección de recursos naturales, así como la flora y la fauna, parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica.

Las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales contendrán la delimitación precisa del área, las modalidades a que se sujeta, la causa de utilidad pública y las acciones y actividades que puedan desarrollarse en ellas.



Las áreas naturales protegidas podrán comprender todos los predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, ya sea nacional, ejidal, comunal o privada. Su aprovechamiento se sujetará a las modalidades que imponga la Ley y la declaratoria correspondiente.

Para la exploración, explotación o aprovechamiento de los recursos de las áreas naturales protegidas, las autoridades podrán expedir los permisos, autorizaciones, licencias o concesiones que procedan. En todos los casos las Secretarías de Agricultura y de la Reforma Agraria, presentarán a ejidatarios y comuneros la asesoría técnica necesaria para llevar a cabo los aprovechamientos en zonas sujetas al régimen ejidal o comunal.

Las medidas que el Ejecutivo Federal podrá imponer, para la preservación de las áreas naturales protegidas, serán las que según las materias respectivas, establecen la Ley General de Equilibrio Ecológico, la Ley Forestal, la Ley Federal de Aguas, la Ley Federal del Mar, la Ley Federal de Caza, la Ley Orgánica de la Administración Pública y, todas aquéllas que resulten aplicables en materia de protección ecológica, según lo apunta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente indicada, en su Artículo 69.

A mi juicio, la reseña panorámica que hemos hecho es de las más importantes leyes en materia agraria y ecológica, dentro del sistema jurídico mexicano, resalta los puntos de conexidad que existen no sólo entre ellas, sino entre los problemas y materias que derivan de aquellos actos de particulares o políticas que pudieran alterar los ciclos normales de la naturaleza, en las materias ya descritas.

Desde luego, dichas normatividades se relacionan y enlazan en forma directa y estrecha, y hasta podríamos decir que las leyes agrarias siempre han destacado la importancia que tiene la preservación de los recursos naturales en los que sustentan la vida económica del país, y de ahí también la convivencia de proteger el equilibrio ecológico, como condición de su propia subsistencia.

Para los campesinos y los productores agropecuarios, que fundan su sostenimiento, subsistencia y desarrollo, en el aprovechamiento y utilización de los recursos naturales, particularmente la tierra, el agua, los bosques y la fauna y flora, una política de protección, fomento y conser-

vación de dichos recursos, reviste la más alta importancia para su vida futura, por eso su compromiso y responsabilidad con los programas de política de preservación ecológica que impulsa el Gobierno Federal.

Sobre esto último, o sea sobre nuestro régimen de Gobierno Federal, estimamos debe hacerse un replanteamiento de leyes relacionadas con la ecología y las cuestiones agrarias que inciden en la regularización del suelo, en el sentido de federalizar aquella normatividad que regule áreas que no sólo incumban a estados en particular, sino, que por vincularse con los recursos naturales, son del interés nacional.

Juzgo, que en un sistema federal como el que corresponde a México, es necesario revisar la Legislación de las Entidades Federativas en Materia de Preservación Ecológica, en atención a la competencia concurrente con la federación que les corresponde, porque en los programas que han de aplicarse a zonas y regiones, deben comunicarse, en forma coordinada, las acciones y los esfuerzos de las autoridades federales, estatales y municipales, en un todo que es el interés del país.

Asimismo, es indispensable revisar y actualizar las diversas leyes que concurren a la preservación y restauración de los recursos naturales, al control de la contaminación del aire, el agua y el suelo, la protección de los bosques, la flora y la fauna, para obtener todos los beneficios económicos que sean susceptibles de proporcionar su aprovechamiento racional, sin perjuicio del equilibrio ecológico y de su propio deterioro.

Sin embargo, la experiencia nos ha demostrado que no es suficiente la sola regulación normativa para resolver los problemas sociales, económicos, políticos y ecológicos que confronta la sociedad, sino que se requiere de la decisión del Estado, para normar, y para aplicar cabalmente la ley y hacer frente a esa problemática.

Estas reflexiones desde luego son enunciativas de una temática que debe ser considerada internacionalmente, que reclama atención en todos los estados para ofrecer a cambio mayor eficacia política en el control ecológico y una legislación congruente con la realidad.

### III.- CONEXIDAD CON EL DERECHO COMPARADO

En la mayoría de los países se habla de Derecho Rural Agrario o Derecho Agrario Ambiental.

En mi concepto, la discusión sobre el tema es muy divergente y considero que debe de hablarse de *Derecho Agrario Ecológico*.

Si el deseo es de vincular otras ramas del Derecho como el Derecho Alimentario, el Derecho Ecológico o el Derecho Ambiental, entonces se debe partir de su auténtica fuente real que es la tierra, por lo tanto la materia principal es la agraria y esta es la razón que funda la denominación de mi tema como *la conexidad de la ecología con la materia agraria*.

Por tanto, lo urgente y prioritario en el tema no vendría siendo sólo el aprovechamiento de estas zonas, porque si así fuera estaríamos hablando de un Derecho Alimentario dentro del Derecho Agrario.

Creo que debemos aspirar a más, a un verdadero *desarrollo integral*, y ¿como lograrlo? Es un tema muy difícil, con solución difícil si se analiza seriamente.

Las reformas a la Ley Agraria nos demuestran que muchas veces las presiones del mundo cambiante nos ubican dentro de la realidad, *y la tierra ha cambiado*, las áreas forestales se deterioran cada día más porque el discurso no ha pasado de ser eso, un simple discurso, este es un asunto no sólo del Estado o de determinado país.

Debemos contribuir o sumarnos a un esfuerzo que debe de ser global a todos los países del mundo, iniciando por el nuestro; si existen reservas ecológicas que no deben tocarse *¿por qué no buscar la forma de que las leyes también sean mas efectivas en esta materia?*

A la Organización de las Naciones Unidas, para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se le reconoce su interés porque se intensifiquen los aportes a la ciencia jurídica y porque se conozca con mayor intensidad la Legislación de los Estados miembros, sobre la materia agraria y alimentaria.

Esto importa a todos y hace pocos días, exactamente el 11 de marzo estuvo en México Jacques Diouf, director de la FAO y al hablar sobre las perspectivas y desafíos del desarrollo rural mexicano, señaló la importancia

que tiene México en el cuadro del desarrollo agrícola y rural mundial por su especial posición entre los países en desarrollo y los países industrializados, y dijo que: "el sector agropecuario mexicano está enfrentando un período de transición desde el sistema protegido anterior hacia un nuevo esquema, de creciente internacionalización asociado a su adhesión al GATI y sobre todo a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), bajo estas nuevas condiciones dijo, se hace necesario poner énfasis en la modernización y desarrollo tecnológico, con mayores niveles de inversión en infraestructura y en la potencialización de los recursos humanos y principalmente los esfuerzos combinados de los sectores privado y público que deberían encaminarse hacia la adecuación de los procesos productivos, a las características de los recursos naturales.

Asimismo, tales acciones deben apuntar a eliminar las causas de desigualdad social existentes en el medio rural, para lograr mayores niveles de equidad económica y social y reconociendo que la seguridad alimentaria aún es un grave problema en el cual no se ha avanzado como se esperaba y se ofreció en 1974, en la conferencia mundial de la alimentación y por tal razón, en la próxima Cumbre Mundial sobre la Alimentación que se realizará en la sede de la FAO en Roma en el mes de noviembre de este año, se buscará la aprobación de una *Declaración Normativa* y de un plan de acción que trazarán las líneas generales dentro de las cuales cada país dispondrá los programas, los recursos y las acciones de cooperación necesarias para afrontar su compromiso con la seguridad alimentaria mundial.

Es oportuno recordar que el Dr. Alberto Ballarín, el año pasado y en el periódico "La Jornada", dijo que México necesitaba exigir que se subvencionaran la mayoría de las actividades del campo.

Esto coincide con lo que dijo el citado director de la FAO al reconocer que ese fue el error de nuestro país, o sea el no haber exigido la subvención mencionada.

Lo antes citado es vigente en nuestro país, porque es patente que la estructura básica del medio rural no ha cambiado significativamente. El minifundio continúa siendo la estructura agraria dominante.

Señores, me atrevo a decir que esto no puede seguir así; para empezar debemos de tomar conciencia del problema ecológico.

En algunos países europeos como Alemania y Francia la tendencia legislativa es adecuada al considerar estos segmentos de la enciclopedia jurídica bajo el rubro de *Derecho Agrario Ambiental*.

Ello responde a una concepción moderna que considera la repercusión de toda conducta humana sobre al agro y la ecología.

### *Alemania*

En Alemania la Ley de Concentración Parcelaria de 1953, que orientaba a la evolución económica.

Posteriormente, la Ley de Tarea Común para la Mejora de la Estructura Agraria de 1969 a 1988, empieza a hablar de un Derecho Agrario Ecológico más adaptado a la realidad actual y a las necesidades que se prevén en el futuro inmediato, es decir una realización actual y en prospectiva.

### *Francia*

El Código Rural Francés adoptado por la Ley del 3 de abril de 1958, que se considera el mejor y más completo, consta de ocho libros que tratan respectivamente del *Régimen del Suelo, del Régimen de las Aguas y de la Policía Rural*.

Es una compilación de diversas leyes agrarias en donde se entiende a la perfección la relación humana con la naturaleza. En este Código no hay diversas prioridades.

La producción es basada en la conservación, y el objetivo económico va aparejado del objetivo ecológico. Algunos autores como Jean Megret lo critican, señalando que este Código carece de unidad.

Pese a lo que dice este autor, se nota que en Francia el problema ecológico no es crítico, así como que su ley se refleja en la realidad, pues han sabido preservar sus bosques.

### *España*

Para los españoles el aspecto sociológico ha sido muy relevante, la conducta humana es importante en el tema ecológico, se ha preocupado

por un estudio sistemático del Derecho Agrario Autonómico, en donde el espacio rural se convierte en el elemento aglutinador de toda la actividad agraria de sus sujetos y sus elementos como bien lo señala Delgado de Miguel en este contexto considero está muy generalizado el tema ecológico, debe quizá desde mi punto de vista, centrarse más en el Derecho Agrario como base por ser un Derecho ya constituido, para soslayar el problema de la cuestión competencial, lo importante en las leyes de carácter ecológico de este país es que la producción legislativa es activa e insisten muchos sobre las normas agroalimentarias.

*Latinoamérica* no ha sido ajena a los esfuerzos para legislar sobre el medio ambiente, limitándome por razones de tiempo, a hacer comentarios muy breves sobre algunos países tales como Colombia, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Brasil, Argentina, Paraguay y algunas de sus leyes.

En Colombia por ejemplo existe un Código que data de 1975, donde se regula la materia ecológica abarcando tres rubros.

A) Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos.

B) Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos; y

C) regular la conducta humana, individual y colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y los recursos naturales; así como la relación que surge del aprovechamiento y conservación de tales recursos del ambiente.

Existe también un "*Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente*" en el que se preceptúa la regularización de la materia ambiental en sus Artículos 195, 199, 200 y 203 los cuales determinan que en este país el Código abarca la regularización de los recursos del dominio y usos de las aguas sobre accesiones de frutos y de suelo, sobre servidumbres, acciones especiales en materia del agua y régimen forestal; al igual que Costa Rica cuenta con un consejo asesor de la política agropecuaria, tiene muchas leyes enumeradas, pero en su mayoría dispersas y obsoletas.

El régimen de las aguas no corresponde al Derecho Agrario, sino a otras ramas jurídicas principalmente la civil y la administrativa.

Para la mayoría de los agraristas colombianos<sup>4</sup> aún no se puede hablar de Derecho Ambiental o Ecológico aunque exista un Código que regula todo lo relativo al ambiente y sus recursos.

### *Venezuela*

En lo tocante a Venezuela, observamos que su Ley Orgánica del Medio Ambiente del año de 1976, establece el control ecológico a través de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, creando para ello la Oficina Nacional del Ambiente.

### *Ecuador*

Por lo que hace a Ecuador, la *Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental* contempla la preservación de los recursos aire, agua y suelo, mediante competencia de ciertas autoridades verbigracia, a los ministros de salud, de agricultura y ganadería, de la defensa nacional, de recursos naturales y energéticos, de industria, comercio e integración de trabajo y bienestar social, de gobierno, de educación pública, a la comisión ecuatoriana de energía atómica, a las universidades y escuelas politécnicas, así como, de otras instituciones publicas o privadas, vinculadas directa o indirectamente con programas de desarrollo regional provincial o local, que conlleven problemas de contaminación ambiental.

### *Costa Rica*

De igual forma Costa Rica tiene preceptuado el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en el Artículo 50 de su Constitución Política y en un decreto de 1981, que sirve para regular la materia ecológica mediante un *Consejo Nacional de Protección y Mejoramiento del Ambiente*, como integrante del sistema nacional de protección y mejoramiento del ambiente así como otros mecanismos de coordi-

---

<sup>4</sup> *Teoría General del Derecho Agrario*.- Universidad Externado de Colombia, Tomo I, 1985.- Joaquín Vanín Tello.

nación y asesoría, como comisiones o comités que se establezcan por decisión del Consejo Nacional, además, de la Procuraduría Ambiental y de la zona marítimo terrestre, que tiene también un departamento de calidad de vida de la defensoría de los habitantes y una fiscalía ecológica, existe un Instituto Nacional de Biodiversidad, que busca conservar la riqueza orgánica en el establecimiento de reservas y parques, una Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.

### *Brasil*

Destaca Brasil por su gran variedad biológica.

Regula la materia en su Constitución de octubre de 1988 en la que se instituyó un capítulo sobre el medio ambiente.

En su Artículo 225 declara como patrimonio nacional a la floresta amazónica brasileira, a Matlantico, a Serra do Mar, determinando que esas zonas si pueden ser utilizadas por el hombre mediante ciertas condiciones que aseguren a preservar el medio ambiente.

Existe además un organismo denominado COMANA, Consejo Nacional del Medio Ambiente, que se encarga de cuidar los sitios ecológicos de relevancia cultural, reservas ecológicas, biológicas y florestas nacionales.

- 1.- Mantención del equilibrio ecológico;
- 2.- racionalización del uso del suelo, del agua y del aire y;
- 3.- planeación y fiscalización de los recursos ambientales;
- 4.- protección de los ecosistemas.

### *Argentina*

En el cono sur, Argentina da menor relevancia a la materia agraria a la cual subsume en otras ramas del Derecho.

Como dice Vivanco<sup>5</sup>, la regularización jurídica ambiental no es inherente a la actividad agraria, porque su concepto es de mayor extensión y menor connotación, no se confunde con la defensa de los elementos que

<sup>5</sup> Antonio Vivanco.- *Derecho Agrario en la Argentina y sus "corrientes doctrinarias"*.



contribuyen a ella y recalca que ésta es una actividad convergente y coadyuvante de la producción.

### *República de Paraguay*

La república de Paraguay cuenta con un Estatuto Agrario de 1940, que consta de 200 Artículos que se refieren a la reforma agraria y la colonización, los arrendamientos de los bosques y el registro agrícola.

No se ve con claridad que estén tomando muy en cuenta los intereses ecológicos desde el punto de vista agrario.

México quizá sea de los únicos en el mundo que desde su origen en el Derecho Agrario los juristas y el legislador, han tenido la certeza de ligar ambas cosas, *Derecho Agrario y preservación de recursos naturales*, aunque en la práctica se manejen diferentes.

En la Secretaría de Reforma Agraria y hoy en el Tribunal Agrario se han resuelto expedientes tomando en cuenta los decretos expedidos en reservas ecológicas, analizando debidamente las cláusulas y distinguiendo aquellos solicitantes de tierras que ellos mismos han realizado las peticiones para proteger sus reservas.

El 11 de enero de 1982, se publica en el "Diario Oficial de la Federación" la *Ley Federal de Protección al Ambiente*, como normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan. Actualmente, rige la *"Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente"*, cuya aplicación compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, así como a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Cuerpo normativo, que resulta concurrente o vinculado en cuanto al ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere la Ley Agraria vigente, en lo relacionado al equilibrio ecológico, conforme a lo dispuesto en la segunda parte del Artículo 2° de la citada Ley Agraria.

En diversos países del mundo, el Derecho Agrario ha sido considerado como un derecho conservacionista, el derecho de defensa de la naturaleza o del medio ambiente.

Las propuestas de solución desde mi concepto deben ser preventivistas.

Lo que interesa es atacar el problema desde su origen.

En consecuencia, dichos cambios aquí no pueden ser sólo el resultado de la evolución racional de las instituciones jurídicas. Deben atender, prioritariamente, al sostenimiento de las realidades ecológicas del planeta y a la conveniencia de mantener o proscribir cualesquiera medios de transformación. Se trata, en fin, de ejercer dominio jurídico sobre actos de individuos y gobiernos que de alguna manera alteren o repercutan en la evolución de la naturaleza, al que también se podría añadir su observancia internacional, de acuerdo a los respectivos tratados.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Revista Derecho y Reforma Agraria. Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

# La Prueba en los Procedimientos ante las Instancias Administrativas de la Reforma Agraria y Repercusiones en los Tribunales Agrarios

---

*Jorge Lanz García\**

---

ANTES DE ENTRAR al análisis particular del tema que nos ha asignado, quisiera hacer algunas consideraciones generales sobre la importancia y trascendencia de la prueba en los asuntos o negocios justiciables.

## **LA PRUEBA**

En el lenguaje forense resulta un lugar común recordar el viejo aforismo que reza: "El derecho es Prueba". Sin embargo, nada más acertado que este adagio, porque, en efecto, la parte medular de todo proceso es la prueba: se prueba la competencia del Tribunal para juzgar o sea para conocer y resolver en el caso; se prueba el interés jurídico del ocursoante o sea su "legitimación procesal" y la oportunidad de su reclamación; se prueba la existencia de un derecho subjetivo como causa o fundamento de la petición o reclamación, se prueban los hechos afirmados, etc., todo ello mediante la aportación por las partes o mediante recaudación directa por el juzgador, de elementos demostrativos de esos condicionantes.

"La prueba es el punto central de todo proceso", según Glaser.

La prueba es la que materializa el derecho, poniéndolo de manifiesto.

---

\* LICENCIADO EN DERECHO. Magistrado fundador de los Tribunales Agrarios (q.e.p.d.) conferencia publicada en la Revista de los Tribunales Agrarios, año IV enero-abril No. 11 de 1996.

Mediante la prueba se demuestra **objetivamente** la existencia de un derecho subjetivo, así como su vigencia.

La prueba tiene para el juzgador una finalidad: La búsqueda de la verdad legal "La prueba"-se lee en el "Diccionario Jurídico Mexicano", publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México- es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos...

La prueba es el medio adecuado para establecer la certeza de un hecho o de un derecho cuestionado y de la obligación correspondiente con respecto a ese hecho o derecho.

"Ante la discusión sobre un hecho, señala Carnelutti en su "Teoría General del Proceso", es necesario un medio para buscar la verdad".

"Uno de los temas procesales de mayor significación y resonancia, tanto desde la óptica de la práctica forense y judicial como de la legislación y de la doctrina, dice el Dr. Fernando Flores García en su artículo "Derecho Probatorio Agrario en México", que publicó la revista de los Tribunales Agrarios<sup>1</sup>.

Cada acción agraria, sea colectiva o individual tiene su peculiar cauda de pruebas, pero estas quedan encuadradas dentro del marco tradicional de la prueba creado por el derecho común: la confesión; el testimonio; el peritaje; el documento público; el documento privado; la inspección judicial; los recursos técnicos aportados por la ciencia, tales como fotografías, fotocopias, discos, etc., y la presunción.

Aunque la jurisprudencia y la costumbre son consideradas tradicionalmente como fuentes del derecho, valdría pensar que al tener que citarse textualmente la primera y hacer referencia a su localización; y demostrarse la existencia de la segunda mediante documentos, testimonios, etc., por la parte que las invocan pueden ser estimadas también como elementos probatorios, toda vez que son instrumentos para demostrar la jurisdicción del hecho afirmado y la procedencia del derecho reclamado. La jurisprudencia, como se señala en el primer Informe de Labores por este Tribunal, afianza la seguridad jurídica, al permitir que

---

<sup>1</sup> No. 5 enero-abril, 1994.

haya un solo criterio de interpretación de las normas; y en cuanto a la costumbre, el Artículo 164 de la nueva Ley Agraria establece que, en aquellos juicios en los que se involucren tierras pertenecientes a grupos indígenas, los Tribunales deberán considerar los usos de cada grupo, en la medida en que no contravengan disposiciones de la propia ley o afecten derechos de terceros; lo cual, además, se ajusta a lo ordenado por el Artículo Cuarto, de la Constitución de la República, que establece:

"En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos (los pueblos indígenas) sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas...".

Vale recordar que según Joaquín Escriche, la costumbre legítima tiene fuerza de ley y "para que sea legítima se requiere que se haya introducido por el consentimiento del pueblo, que sea conforme a la utilidad general y que se haya observado por espacio de diez años..."<sup>2</sup>

## VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

Históricamente ha habido varios sistemas para valorar las pruebas.

En los códigos modernos se puede distinguir la prueba **legal** o tasada, que es la fijada por el legislador, concretándose el juez a aplicar automáticamente la norma, sin que la valoración de las pruebas dependa del criterio del juzgador; la prueba **libre**, que no está ligada a un sistema legal cuya validez queda al exclusivo criterio del juez, quien hace una valoración personal de la misma; y la prueba **mixta**, que es el sistema adoptado por la mayoría de los códigos procesales, entre ellos el nuestro, en el que predomina el **libre criterio del juzgador** en la apreciación de los resultados, pero dentro de un marco de previsiones legales y conforme a la lógica a la jurisprudencia, a la costumbre social y a la experiencia judicial, de modo que analizando los medios de prueba aportados y admitidos y valorando cada uno de ellos y en conjunto "a verdad sabida", o sea: en conciencia, pero con base en los principios generales de la prueba, en la ley vigente o en la supletoria, en el conocimiento de la realidad, en un prudente razonamiento y en la buena fe, el juzgador llega a

---

<sup>2</sup> Diccionario Razonado de Legislación...".

una convicción. Tal es a nuestro juicio el espíritu del artículo 189 de la ley Agraria vigente. Y tal es también el espíritu que anima el Artículo 16 constitucional, cuando establece que "nadie puede ser molestado en su persona, su familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de autoridad competente que **funde** y **motive** la causa legal del procedimiento".

Cabe recordar al respecto, que según el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **fundamentación** debe entenderse que el acto o resolución de la autoridad debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso; y por **motivación**, que deben señalarse, también con precisión, las circunstancias, razones y causas que se hayan tenido en consideración para emitir la orden o resolución de que se trata, debiendo haber "adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir: que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas"<sup>3</sup>

La propia Corte ha determinado que "ninguna autoridad o Tribunal debe apreciar los hechos en forma libre, sino conforme a la letra o interpretación de la ley..."; y también que "para que puedan considerarse debidamente analizadas y valoradas determinadas pruebas, no es suficiente citarlas, sino que deben ser objeto de cuidadoso examen, con la conclusión de si son o no eficaces para demostrar los hechos o la finalidad que con ellos se persigue, además de expresarse en cada caso, la razón que justifique la conclusión a que se llegue"<sup>4</sup>

## EL PROCESO AGRARIO

La función del proceso, de todo proceso, según Chiovenda, es ser un instrumento para obtener certeza jurídica.

"Fin específico del proceso es llevar al conocimiento de la verdad legal y servir de base a la sentencia", dice el Doctor Gonzalo M. Armienta Cal-

<sup>3</sup> Informe del Presidente, 1973, Segunda Sala, No. 11, Pág. 18; y Tesis 400 Págs. 664 y 666 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975.

<sup>4</sup> Sexta Época, Tercera Parte: Vol, LXXIX, Pág. 34. A.R. 4095/59. Industria Embotelladora de México, S.A.

derón, en su ponencia presentada al XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, en noviembre de 1994; ponencia que se publicó en el No. 2 de los cuadernos de justicia agraria por el Tribunal Superior Agrario con el nombre de "Algunos Aspectos Relevantes de la Competencia en Materia Agraria".

El derecho procesal agrario permite actualizar el derecho agrario sustantivo.

El derecho agrario adjetivo o **procesal** regula la organización jurisdiccional y el ejercicio de las acciones, con el objeto de hacer efectivos los derechos instituidos por la parte **sustantiva**.

El proceso Agrario es abierto, poco formalista. Es un proceso que podemos llamar "sui generis".

La Ley Federal de Reforma Agraria, proveía numerosos procedimientos para el planteamiento de asuntos contenciosos y de otros que, sin serlo, requerían la intervención de autoridades administrativas.

Las leyes agrarias en nuestro país, desde la Ley del 6 de enero de 1915, hasta la actual Ley Agraria, son ordenamientos a la vez sustantivos y adjetivos o procesales: Han regulado tanto las diversas acciones de índole agraria, como los procedimientos para hacerlas valer.

Por otra parte, el aspecto procesal, lo mismo en la legislación agraria anterior que en la actual, no está suficientemente desarrollado, por lo que hay que acudir con frecuencia a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, V.G.R. en materia de valoración de las pruebas rendidas, con apoyo en el artículo 167 de la Ley Agraria vigente.

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en sus "Estudios de Derecho Procesal", hace notar que, en la legislación agraria mexicana, se entremezclan auténticas reglas procesales con procedimientos administrativos y aún con normas de jurisdicción voluntaria.

En efecto, como dice la Dra. Martha Chávez Padrón, en el prólogo de su tratado "El Proceso Social Agrario", los procesos de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, así como los conflictos por límites y los privativos de derechos y nuevas adjudicaciones, en la Ley Federal de Reforma Agraria, eran verdaderos juicios; mientras otros como los relativos a inafectabilidades y a reconocimiento

y titulación de bienes comunales, son meramente declarativos y finalmente otros, como la fusión y división de ejidos, la expropiación de tierras ejidales o comunales, las permitas y los parcelamientos ejidales, son puramente administrativos.

Según el Lic. Héctor Fix Zamudio, en su análisis sobre los lineamientos fundamentales del proceso agrario en el derecho mexicano, publicado en la revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., no ha existido ni existe un derecho procesal agrario estructurado científicamente, como lo están los correspondientes a otros ramos, por ejemplo, el Civil o el Penal.

En el régimen agrario anterior prevalecía el llamado "Principio Inquisitorio" o sea la potestad del juzgador para indagar o investigar, que la facultaba a la autoridad para allegarse de oficio elemento de prueba.

Una vez promovida la acción o suplida ésta por la autoridad, en los casos en que así procedía, la autoridad tomaba a su cargo la actividad procesal, allegándose los elementos probatorios tendientes a justificar la acción a satisfacer la necesidad planteada a través de la misma.

Las autoridades agrarias poseían, conforme a la legislación hoy derogada, las facultades más amplias de investigación y de dirección del proceso, pudiendo repetir inspecciones oculares en los predios; y de hecho, en la mayoría de los casos, se ordenaban en segunda instancia nuevos trabajos técnicos e informativos, así como solicitar, repetidamente, informes a las oficinas del Registro Público de la Propiedad, del Catastro, del Registro Agrario Nacional, de la anterior Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural o de otras dependencias federales o locales; disponer la práctica de nuevas diligencias inquisitivas y en general "completar" de oficio los expedientes, como prevenían los artículos 284 y 301 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

También era oficiosa la apertura de una segunda instancia en materia de restituciones, dotaciones o ampliaciones de tierras y aguas, así como la iniciación de expedientes de nuevos centros de población ejidal, cuando en los casos de dotación el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario era negativo.



Mientras en la Ley Federal de Reforma Agraria la carga de la prueba descansaba, casi exclusivamente, en la autoridad administrativa, conforme a la nueva Ley Agraria la prueba corresponde a las partes, según establece su artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pero los Tribunales tienen la facultad y la libertad de buscar, por sí mismos, la verdad, hasta alcanzar la convicción, de acuerdo con el artículo 186 del ordenamiento agrario vigente.

En la legislación agraria anterior regía, así pues, el principio de "Libre Indagatoria", ya que la actividad procesal recaía principalmente sobre la autoridad, sin términos preclusivos, hasta concluir por la resolución que clausuraba el proceso.

El derecho social, dice también Martha Chávez Padrón en su referida obra modifica los conceptos tradicionales del derecho.

Para proteger a los núcleos de población que presentan mayores necesidades sociales y económicas. Toda la historia de la legislación agraria, tiene tras de sí la lucha entre los intereses individuales y los sociales; pero cuidando de acatar el mandamiento constitucional del artículo 14, que ordena observar las formalidades esenciales del procedimiento. En el proceso del Derecho Común, los procedimientos se desarrollan a base de promoción de las partes, cosa que también puede acontecer en materia agraria, pero el procedimiento se ve enriquecido socialmente, con las múltiples ocasiones en que la magistratura agraria actúa de oficio compeliendo dichos procedimientos.

El proceso agrario no puede desentenderse de los principios generales que regulan la convivencia en toda sociedad y cimientan el llamado "Estado de Derecho", entre ellos las llamadas garantías de audiencia y de legalidad que consagra nuestra Constitución General en sus artículos 14 y 16, las que, en resumen, consisten en dar a las partes involucradas en un proceso, la misma oportunidad de ser oídas y de ofrecer pruebas en apoyo de sus reclamaciones o defensas y de ser tratadas conforme al sistema legal vigente, tanto durante el procedimiento como en la resolución.

La suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que "...El recabamiento oficioso de pruebas solo es procedente cuando no existen

los elementos de convicción necesarios para resolver, con plenitud de conocimiento, sobre los hechos controvertidos".<sup>5</sup>

## LA FACULTAD JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

En nuestro país, las disposiciones agrarias, tanto sustantivas como procesales o adjetivas, corresponden al campo administrativo desde el punto de vista formal, hasta la creación de los Tribunales Agrarios en la Fracción XIX del artículo Constitucional, adicionado en 1992.

Así, la Ley Agraria anterior atribula facultades jurisdiccionales al Presidente de la República en materia de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales (art. Octavo), resolución de conflictos por límites de bienes comunales (art. 375), nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables (art. 404), nulidad de contratos y concesiones (art. 416), etc.; y con carácter provisional a los gobernadores de los estados tratándose de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas; al Secretario de la Reforma Agraria en materia de cancelación de certificados de inafectabilidad (art. 10, en relación con arts. 418 y 419); a las Comisiones Agrarias Mixtas en los casos de nulidad de fraccionamientos de bienes comunales (art. 394), de nulidad de fraccionamientos ejidales (art. 398), de nulidad de actos y documentos (art. 411), de nulidad de asambleas ejidales y comunales (art. 412), de suspensión y privación de derechos agrarios (arts. 425 y 431), de conflictos internos sobre posesión y goce de unidades individuales (art. 440), el Cuerpo Consultivo Agrario en materia de inconformidades por privación de derechos agrarios (art. 16 Fracc. V, en relación con el 432), etc.

Ello se explica, teniendo en cuenta que hasta la Revolución de 1910, la justicia agraria había sido regida por el derecho común y administrada por los Tribunales Ordinarios, que de hecho la habían convertido en injusticia para las masas campesinas mayoritarias de la población.

---

<sup>5</sup> Sala Auxiliar, Toca A.R. 382/83, Natalia Montes Viuda de Espinoza.

La Revolución, dice el Dr. Sergio García Ramírez en su artículo periodístico "La Tierra, Tema de México", buscó nuevos caminos para esa justicia, que no fueran la legislación común y los Tribunales Ordinarios. Esa justicia se regiría por leyes especiales y autoridades distintas a las judiciales; esas autoridades, por las razones histórico-políticas de la revolución misma, debían ser y fueron las administrativas, es decir; dependientes del poder ejecutivo, caudillo primero y personero más tarde de esa revolución, de origen campesino proletario. De ahí que el Presidente de la República, máxima autoridad administrativa, fuese también la "Suprema Autoridad Agraria", responsable del cumplimiento del propósito esencial de la revolución, como fue la redistribución de la tierra, con facultades para decidir, en última instancia, sobre restituciones y dotaciones de tierras y aguas, auxiliado en esa tarea por los gobernadores de los estados, que a su vez eran las autoridades de mayor jerarquía administrativa en las Entidades Federativas; y por órganos también administrativos, como fueron: primero la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales agrarias y posteriormente el Departamento Agrario, más tarde Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la actual Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas funciones, marcadas por el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración-Pública Federal, eran esencialmente, hasta la reforma del artículo 27 Constitucional de enero de 1992, la aplicación de los preceptos agrarios del mismo artículo 27, la integración de los expedientes de tierras que debía resolver en última instancia el Presidente de la República y la ejecución de esas resoluciones.

Estos órganos, formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales, conocieron, tramitaron y resolvieron un sin número de casos, peticiones, controversias y conflictos relacionados con la propiedad rústica y en general con la tenencia de la tierra, sujetándose a un procedimiento específico, que si bien guardaba, por espeto a la norma constitucional y a los principios generales que rigen la prueba, rasgos comunes con los procesos civiles, discrepaba de estos en cuanto al formalismo y a la amplitud de las facultades del juzgador para averiguar la verdad.

Lógicamente, la Legislación Sustantiva Agraria creada por la Revolución, requería de un derecho adjetivo propio. De ahí que tanto los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, como la Ley Federal de Reforma Agraria, contuvieran disposiciones procesales conducentes a aplicar en la práctica las normas sustantivas; y de que esas normas procesales se apartaran del rigorismo tradicional del derecho común y facilitaran el cumplimiento del propósito perseguido de poner término al latifundio y permitir el acceso al campesinado a su medio esencial de trabajo y de vida: la tierra.

### **AUTONOMÍA JURISDICCIONAL**

Con la legislación agraria anterior a la vigente, la administración y la jurisdicción en la materia descansaban en un solo poder; el ejecutivo, tanto local como federal. En la actual legislación, la jurisdicción es separada del control administrativo y se encomienda, conforme al artículo 27 Fracción XIX reformada a la Constitución Política de la República, a organismos autónomos, independientes del poder ejecutivo, como lo son los Tribunales Agrarios, que en función de esa autonomía y de esa independencia, están en aptitud de ofrecer garantías de imparcialidad en el juicio y de seguridad jurídica en sus resoluciones.

### **LA PRUEBA ANTE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS AGRARIAS**

"Para el Tribunal Superior Agrario, se asienta en el segundo Informe de Labores del mismo Tribunal, es ley vigente el texto anterior del artículo 27 Constitucional y el de la Ley Federal de Reforma Agraria", como ordenamientos aplicables en los casos de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras, bosques y aguas o de creación de nuevos centros de población.

Ahora bien, ¿qué valor tienen, para los Tribunales Agrarios, las pruebas ya producidas ante las autoridades administrativas? O sea: ¿cuál es la repercusión o trascendencia de esas pruebas en los juicios que se ventilan antes los Tribunales?.

Para responder esta cuestión, hay que tener presente que el decreto de seis de enero de mil novecientos noventa y dos, que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso en su tercero transitorio que la Secretaria de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades competentes, continuarían desahogando los expedientes de dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, los de creación de nuevos centros de población y los de restitución, reconocimiento o titulación de bienes comunales, que al publicarse la reforma estuviesen en trámite y sobre los cuales no se hubiese dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios, se podrían en estado de resolución y se turnarían a éstos "para conforme a su Ley Orgánica resuelvan en definitiva...", y por lo que hace a los **demás asuntos** de naturaleza agraria que estuvieran **en trámite**, se turnarían a dichos Tribunales, una vez que entraran en funciones, para que ante los mismos se completara la secuela procesal. La Ley Agraria en su tercero transitorio aclara que estos últimos asuntos se turnarían "**en el estado en que se encuentren**".

La mencionada Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su cuarto transitorio, distribuye la competencia de estos Tribunales estableciendo que le Tribunal Superior Agrario conocerá de los expedientes que ya en estado de resolución le turne la Secretaria de la Reforma Agraria, relativos a dotaciones de tierras, bosques y aguas, ampliaciones de ejido y creación de nuevos centros de población, y que los Tribunales Unitarios resolverán los casos de restitución y de reconocimiento y titulación de bienes comunales, encomendando también a estos últimos en su quinto transitorio, el conocimiento de los expedientes **en trámite** sobre suspensión y privación de derechos agrarios, sobre controversias parcelarias y demás acciones agrarias.

En ambos casos se trata de expedientes en los que ya hubo seguramente acopio de pruebas y estas pruebas deben ser analizadas y estimadas en su eficacia o valor probatorio por el Tribunal respectivo.

Es decir: el legislador no dispuso que ante los Tribunales Agrarios se iniciara nuevo procedimiento con respecto a los asuntos antes mencionados, sino que el procedimiento ya instaurado pasara al conocimiento

y resolución de estos Tribunales. De otro modo, se estaría desconociendo un proceso cuya elaboración requirió años en la mayoría de los casos y se perdería una información muchas veces instituable como elemento probatorio indispensable para fundar y motivar la resolución.

De tal modo que, tratándose de un mismo juicio, en el cual figuran las mismas partes, las constancias rendidas ante la autoridad administrativa mantienen su vigencia; sin perjuicio de que la nueva autoridad jurisdiccional encargada de conocer del negocio, determine su valor probatorio.

Este criterio se ajusta a la doctrina general procesal, según la cual aún las pruebas practicadas en juicio diverso conservan su eficacia, si el juicio posterior se suscita entre las mismas partes, siempre que se hayan desahogado ante la autoridad competente, con la intervención de aquellas y con las formalidades de ley.

"La prueba practicada ya en juicio, conserva su eficacia en otro posterior suscitado entre las mismas partes; por lo que si se reproduce en un juicio ulterior, es un documento atendible..." asienta Ricci en su "Tratado de Pruebas".

"El juicio en el Tribunal no significa la reapertura de los procedimientos realizado", se expresa en el repetido segundo informe de Labores del Tribunal Superior Agrario. Los solicitantes de tierra y los presuntos afectados deben agotar sus pruebas y argumentos ante la autoridad administrativa "porque en el Tribunal Superior no principia, sino concluye, el juicio correspondiente", ello sin perjuicio de que el Tribunal ordene "para mejor proveer", nuevas diligencias que contribuyan a esclarecer los hechos materia de su futura resolución.

Los expedientes de tierras que envía la Secretaria de la Reforma Agraria el Tribunal Superior Agrario se reciben, así pues, integrados y "en estado de resolución", según dispuso el artículo Tercero transitorio del Decreto de 3 de enero de 1992, publicad en el Diario Oficial de la Federación del 6 del mismo mes, de no estarlo, se devuelven a dicha dependencia para su integración. Poe lo que no procede la reapertura o repetición del procedimiento, sin embargo, ello no impide que le Tribunal, cuando encuentre insuficientemente aclarado un determinado hecho, acuerde "para mejor proveer" alguna diligencia probatoria condu-

cente al conocimiento de la verdad, con apoyo en el artículo 186 de la Ley Agraria. Estad diligencias debe practicarse con citación de las partes.

A este respecto, el Doctor Sergio García Ramírez. En su artículo titulado: "Consideraciones sobre la Justicia Agraria", advierte, "... El Tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que esta sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados".<sup>6</sup>

La Ley Agraria en su tercero transitorio y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su Cuarto transitorio reproducen esa misma disposición, especificando esta última cuales expedientes se turnarán al Tribunal Superior Agrario y cuales a los Tribunales Unitarios Agrarios.

Con base en el último párrafo del mismo Cuarto transitorio de la Ley Agraria se ordenan, mediante despacho a los Tribunales Unitarios, notificaciones que debieron hacerse personalmente por la autoridad administrativa, V. GR. Los acuerdos de instauración de los expedientes, los acuerdos simulados y cancelación consecuente de los certificados de inafectabilidad respectivos.

## REPERCUSIÓN DE LA PRUEBA EN LOS JUICIOS AGRARIOS

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, y con base en esa vigencia temporal o transitoria de la Ley Federal de Reforma Agraria, que le otorga el Derecho de Reformas al artículo 27 Constitucional, el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, tienen asimismo, una competencia también transitoria, para conocer de asuntos relativos a procedimientos agrarios, instaurados y tramitados ante la instancia administrativa o sea la Secretaria de la Reforma Agraria y por tanto, las pruebas que se recaben o se ofrezcan en los diversos procedimientos agrarios, tienen repercusión definitivamente en las sentencias que emiten los Tribunales Agrarios.

Cada uno de los procedimientos agrarios, tramitados en la instancia administrativa, tiene características distintas, en cuanto a las pruebas recabadas o aportadas por los involucrados en esos procesos agrarios.

---

<sup>6</sup> Revista de los Tribunales Agrarios, No. 5, enero-abril, 1994.

Haré algunos comentarios que considero esenciales, dadas las características de esta exposición:

En los expedientes de dotación de tierras, ampliación de ejido y nuevos centros de población ejidal, cuyo objetivo primordial, es de reparto de tierras, previa comprobación de los requisitos de procedibilidad, indiscutiblemente que las pruebas que son de mayor relevancia, al dictar una sentencia, el Tribunal Superior Agrario y que por mandato de la Ley Federal de Reforma Agraria, deben ser recabadas de oficio por la autoridad administrativa, son sin duda, los trabajos técnicos e informativos, el plano informativo, certificaciones del Registro Público de la Propiedad y constancias de las Oficinas Fiscales. Los trabajos técnicos e informativos, que servirán de base, para dictar sentencia por el Tribunal Superior Agrario, en las materias antes indiadas, deben reunir los requisitos que previene el artículo 286 de la Ley Federal de Reforma Agraria y así plasma en la sentencia, al indicarse, el total de predios que se ubican en el radio de afectación, los ejidos y comunidades que dentro del mismo hayan localizado, para que el Tribunal determine, cuales de esos predios investigados, resultan afectables y en este caso, las pruebas que recabe la instancia administrativa, también deben revestir ciertas características, que permitan considerarlas, como prueba plena al dictar sentencia. Estas características, son distintas y dependen de la causal que se haya encontrado para afectar el predio, la más común es su in explotación.

En este caso, el pleno del Tribunal Superior Agrario, ha considerado, que es requisito indispensable, para estimar debidamente fundada una sentencia, en la que se proponga la afectación, con base en lo que dispone el artículo 251 de la Ley Federal de Reforma Agraria, aplicado a contrario sensu, que el informe de los comisionados, se encuentre debida y técnicamente razonado, esto es, que explique el por que concluye, que el predio no ha sido explotado durante el término que la ley señala y que no han existido causas de fuerza mayor, que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total; esta es una de las pruebas que mayor repercusión tienen en los juicios agrarios y que son recabadas por la instancia administrativa.



En este caso, me he referido en especial a una prueba, entre otras, que debe recabar dicha instancia y que, como ya dije anteriormente son: el plano informativo, antecedentes registrales, el informe rendido por el propio comisionado, en el que debe describirse detalladamente el plano informativo, precisando los ejidos y comunidades localizados en el radio, los predios de propiedad particular, sus denominaciones, el nombre de sus propietarios, superficie y calidad de las tierras, así como el tipo de explotación a que se dedican, ya que como ustedes saben, en todas las sentencias que emite este Tribunal, se hace referencia a ello.

Por lo que se refiere a las pruebas que hayan ofrecido u ofrezcan los particulares involucrados en esos procedimientos administrativos, desde luego debieron o deberán ser recibidas por la autoridad administrativa e integrarse al expediente, para que el Tribunal Superior Agrario las valore conforme a derecho. Estas pruebas, por lo regular, tienden a demostrar la propiedad de los predios, superficie, calidad de tierras y explotación de los mismos, así como desvirtuar la causal de su posible afectación.

En materia de aguas, desde luego la prueba fundamental que debe recabar la instancia administrativa, es la de inspección de aguas a que se refiere el artículo 319 de la Ley de Reforma Agraria, inspección que debe practicar la Comisión Nacional del Agua. La característica de esta inspección es que debe reunir estrictamente los requisitos señalados por dicho precepto. A ello obligan diversas ejecutorias dictadas en juicios de amparo. Ya que como ustedes saben, los expedientes que en un principio se recibieron en este Tribunal venían acompañados con una simple opinión de la Comisión Nacional del Agua, en la que se determinaba la procedencia o improcedencia de la acción, sin que ésta estuviera apoyada en una inspección que previamente se hubiere practicado con las características antes detalladas, lo que motivó los amparos a que he referido; por lo que, actualmente, es criterio del pleno del Tribunal Superior Agrario que esas inspecciones de agua deben reunir esos requisitos.

Por lo que se refiere a los casos de restitución y de reconocimiento y titulación de bienes comunales, que corresponde resolver, como autoridad substituta del Presidente de la República, a los Tribunales Unitarios Agrarios, tratándose de expedientes que se encontraban en trámite al

entrar en vigor el decreto que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sobre los cuales tiene vigencia, por mandato constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria. Como ustedes saben, estos procedimientos continúan siendo contemplados en la actual Ley Agraria; pero los expedientes, que se hayan iniciado a partir de la vigencia de esta última, se tramitarán con sujeción a la misma. Consecuentemente, me referiré en forma exclusiva a aquellos expedientes turnados por la instancia administrativa y en los cuales se aplicará la Ley Federal de Reforma Agraria.

Tratándose de restitución de tierras desde luego, la prueba fundamental que repercute en la sentencia que dicte el Tribunal Unitario, lo es el título de propiedad y los documentos que acrediten la fecha y forma del despojo, así como la posesión del demandado sobre la cosa perseguida; pruebas que indiscutiblemente debe aportar la comunidad peticionaria de restitución, debiendo la instancia administrativa verificar la autenticidad de los títulos, emitiendo al efecto un dictamen, el cual también constituye una prueba con repercusión en el Tribunal Agrario. Por su parte, la autoridad administrativa también deberá practicar trabajos técnicos, consistentes en levantamiento topográfico del predio demandado en restitución y, previa notificación personal, recibir las pruebas que aporte el que ostente como propietario particular o poseedor, pruebas que desde luego serán valoradas por el Tribunal Unitario conforme a derecho.

En los expedientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales, la autoridad administrativa comprobará la autenticidad de los títulos con los que se pretenda acreditar la propiedad de las tierras. Asimismo comprobará si los solicitantes reúnen los requisitos exigidos por el artículo 267 de la Ley de Reforma Agraria, es decir: si el núcleo de población de que se trate guarda de hecho o por derecho el estado comunal de las tierras, bosques y aguas que le pertenezcan, es necesario llevar al cabo una asamblea, previa a la convocatoria de ley a quienes se dicen comuneros, no a los ejidatarios o pequeños propietarios de la región, con el objeto de precisar si existe o no la comunidad de acuerdo con la ley, ya que se da el caso de la existencia de comunidades que fueron despojadas de sus tierras y, en tal hipótesis, lo procedente es la restitución de los bienes

comunes y no su reconocimiento y titulación. Una vez realizado lo anterior, practicará trabajos técnicos e informativos, consistentes en un levantamiento topográfico y descripción limítrofe de la superficie solicitada, recabando actas de conformidad de cada uno de los colindantes, ya sean particulares, comunidades o ejidos. Estas pruebas son fundamentales y repercuten, desde luego, en la sentencia que emita el Tribunal Unitario, a las cuales hará referencia necesariamente en sus antecedentes, así como en las consideraciones en que apoye a su veredicto; esto tratándose de un caso en el cual existe conformidad de todos los colindantes. En el caso contrario, si existe conflicto de límites con un particular se suspenderá, desde luego, el reconocimiento de la superficie en conflicto y se iniciará el expediente de restitución; y si es en con otra comunidad el de conflicto por límites. Estos expedientes también son resueltos por el Tribunal Unitario, el cual deberá valorar todas las pruebas que la autoridad administrativa recabe, en los términos previstos por la ley.

En esencia, estas son las pruebas que recaba la autoridad administrativa en los expedientes que por mandato constitucional son resueltos por los Tribunales Agrarios. Me he referido solo a algunas en particular, ya que de lo contrario, tendría que mencionar cada una de las, tomando en consideración las causales de afectación, que son variadas y por lo tanto las pruebas también cambiarían.

## EN CONCLUSIÓN

El juicio agrario está sujeto a las reglas y formalidades esenciales de todo procedimiento, como son los principios de: audiencia, legalidad, igualdad procesal de las partes y seguridad jurídica; así como a los principios generales que rigen la prueba y su valoración.

Aunque los Tribunales Agrarios son Tribunales de conciencia en la apreciación de los hechos y las pruebas, según el artículo 189 de la ley vigente, son también y ante todo Tribunales de Derecho, ya que su arbitrio no los autoriza para juzgar en forma caprichosa, sino que sus resoluciones deben estar ajustadas a las previsiones legales y a los razonamientos que motiven las mismas. Su facultad para allegarse de oficio mayor información sobre las pruebas rendidas por las partes y aún para

recabar pruebas no ofrecidas, pero indispensables para formarse un juicio certero, tiene por objeto ilustrar su criterio y dar un contenido racional a su determinación.

No basta, dice un distinguido procesalista, que la justicia sea rápida; es necesario además que sea buena<sup>7</sup>. Es decir; que sea realmente justa. Eso, en parte principal, depende de la estimación que en conciencia haga la magistratura agraria de las probanzas que existan en autos.

Son los Tribunales Agrarios aplicadores imparciales y honestos de la ley; pero no diferentes al sentido social de la misma, sino inspirados en el propósito que ésta se persigue, de ser un instrumento de justicia para la clase campesina mexicana, en su largo peregrinar por un mejoramiento en sus condiciones de vida.

---

<sup>7</sup> Dr. Santiago Sentis Melendo, "Celeridad en los Juicios".



*Revista de los Tribunales Agrarios,*  
**Segunda Época Año IX Núm. 57,**  
editada por el Tribunal Superior Agrario,  
se terminó de imprimir en el mes de  
agosto de 2012, 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.



