



Revista de los

Tribunales Agrarios

Segunda Época Año IX

Julio - Septiembre 2012

59

VIII REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

MARZO **26-28** 2012

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO



DISEÑO DE PORTADA Y FORMACIÓN:
Fernando Muñoz Villarreal

Revista de los

Tribunales Agrarios

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

SEGUNDA ÉPOCA AÑO IX

Julio - Septiembre

MÉXICO, 2012

No. 59



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

ISSN-1665-2568

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 (†)

Lic. Maribel Concepción Méndez de Lara

MAGISTRADA SUPERNUMERARIA:

Lic. Carmen Laura López Almaraz

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Lic. Jesús Anlén López

OFICIAL MAYOR:

C.P. Leticia Arce Paredes

CONSEJO EDITORIAL:

PRESIDENTE:

Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero

VOCALES:

Dr. Marco Antonio Díaz de León Sagaón

Lic. Jesús Anlén López

C.P. Leticia Arce Paredes

Lic. Francisco Javier Barreiro Perera

M. en F. y C.P. Sofía Arce y Paredes

SECRETARIA TÉCNICA

Rocío Alonso Garibay

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Rocío Alonso Garibay

Encargada del Despacho

SUBDIRECTOR DE PUBLICACIONES:

Lic. Jaime I. González Carrancá

DISEÑO DE PORTADA Y FORMACIÓN:

Fernando Muñoz Villarreal

ASISTENTE EJECUTIVO:

Mónica Hernández Martínez

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Niza 67, 3er. Piso Col. Juárez C.P. 06600 México, D.F.

www.tribunalesagrarios.gob.mx

ceja@tribunalesagrarios.gob.mx

PRESENTACIÓN	1
<ul style="list-style-type: none"> ▪ NUEVA COMPETENCIA 	
LA RESPONSABILIDAD POR EL DAÑO AMBIENTAL EN EL JUICIO AGRARIO	5
Georg Rubén Silesky Mata	
PROPUESTA PARA DEROGAR LOS ARTÍCULOS 84 Y 85 DE LA LEY AGRARIA	23
Juan Gilberto Suárez Herrera	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DERECHOS AGRARIOS 	
LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 181 DE LA LEY AGRARIA PARA OTORGAR A LOS TRIBUNALES LA FACULTAD DE DESECHAR DEMANDAS	31
María Eugenia Camacho Aranda	
TÓPICOS SOBRE EL DERECHO AGRARIO CONTEMPORÁNEO	47
Rubén Gallardo Zúñiga	
LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO RURAL	75
Lilia Isabel Ochoa Muñoz	
APORTACIONES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS A LA PAZ SOCIAL Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS AGRARIOS	99
Luis Ponce de León Armenta	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ JURISDICCIONAL 	
NORMATIVIDAD PROCESAL QUE SUBORDINA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS	117
Marco Vinicio Martínez Guerrero	

EL PROGRAMA DE JUSTICIA ITINERANTE (VENTAJAS Y DESVENTAJAS) Araceli Cubillas Melgarejo	129
PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN A LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN SU FUNCIÓN JURISDICCIONAL Marco Antonio Díaz de León Sagaón	141
SUCESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS Rubén Gallegos Vizcarro	159
MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN DEL ACTO DE AUTORIDAD AGRARIA Odilisa Gutiérrez Mendoza	173
LA PARCELA EJIDAL (UNIDAD DE DOTACIÓN) ES UN DERECHO SUSTENTABLE. EL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD QUE LA RIGE EN MATERIA DE SUCESIÓN Y DE ENAJENACIÓN Heriberto Leyva García	179
EXPECTATIVAS PROCESALES EN LA PRUEBA PERICIAL, PARA AGILIZAR EL PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL AGRARIO José Martín López Zamora	199
REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL Delfino Ramos Morales	209

Revista de los Tribunales Agrarios. Publicación trimestral Julio-Septiembre 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. ISSN: 1665-2568. 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 Nautla No. 161, Bodega 8, Col. San Juan Xalpa, Iztapalapa, C.P. 09850, México, D. F. Distribuidor: Tribunal Superior Agrario en forma gratuita.

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

PRESENTACIÓN

El XX Aniversario de la creación de los Tribunales Agrarios es motivo propicio para ofrecer a nuestros lectores, las ponencias expuestas durante la VIII Reunión Nacional de Magistrados, celebrada los días 26, 27 y 28 de marzo de 2012, evento que sirvió para el intercambio de ideas, conocimientos, debates y propuestas, entre los participantes.

Este número contiene catorce ponencias agrupadas en los siguientes rubros: Nueva competencia, Derechos Agrarios y Jurisdiccional, las restantes quedan para la próxima edición.

A partir de la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, publicada el 29 de julio de 2010, el Magistrado Georg Rubén Silesky Mata, aborda la responsabilidad por el daño ambiental en el juicio agrario; provee un panorama de conceptos básicos de esa materia y la legislación vigente. Estima que debe realizarse una reforma constitucional y legal que adicione a la competencia de los Tribunales Agrarios, los aspectos ambientales que afecten a la colectividad de los núcleos agrarios.

El Magistrado Juan Gilberto Suárez Herrera, en su texto propone derogar el artículo 84 de la Ley Agraria, dada la complejidad de lo previsto en el mismo, dice que además de ser incongruente con otras disposiciones de dicha ley, es inconstitucional, y que en la práctica propicia juicios simulados e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, por ende recomienda derogar el ordinal 85 del citado ordenamiento.

Para evitar la tramitación de juicios inútiles en detrimento de la impartición de justicia agraria y de la certeza jurídica debida a los justiciables, amén de evitarles gastos innecesarios y al propio Tribunal, la Magistrada María Eugenia Camacho Aranda,

precisa de la necesidad de reformar el artículo 181 de la Ley Agraria para facultar a los Tribunales Agrarios para desechar demandas, por causa sustantiva, manifiesta e indudable de improcedencia de la acción.

En su colaboración, la Magistrada Lilia Isabel Ochoa Muñoz expone la implementación, evolución y experiencias de la aplicación de la Ley Agraria y su impacto en el entorno social, político y legal en que se encuentra el campo mexicano, además sobre la convivencia de esa ley con otras, como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El Magistrado Luis Ponce de León Armenta participa con una reflexión que destaca los factores que influyeron en la incertidumbre e inseguridad en los sectores agrarios, antes de la reforma constitucional de 1992; refiere las aportaciones de los Tribunales Agrarios a la paz social y el respectivo goce de los derechos agrarios, mostrando su desarrollo y la necesidad de introducir en nuestra Constitución, nuevos derechos humanos de la familia del campo.

En su contribución, el Magistrado Presidente Marco Vinicio Martínez Guerrero concluye que el derecho procesal aplicado por los Tribunales Agrarios, en sentido amplio, es una manifestación de la voluntad democrática encaminada a regular justamente la titularidad y la actividad de los campesinos, dirigida a evitar la venganza privada, a propiciar el aprovechamiento y disfrute cabal de sus derechos e igualmente a subordinar a los órganos de gobierno involucrados en que se cumpla con el debido proceso.

Respecto al Programa de Justicia Itinerante a cargo de los Tribunales Unitarios Agrarios, se pronuncia la Magistrada Araceli Cubillas Melgarejo, dando generalidades del mismo; logros de su implementación, como acercar la justicia al campo. Aduce la creciente demanda de ejidos y comunidades, así como expone las limitantes presupuestales para su realización.

La ponencia del Magistrado Marco Antonio Díaz de León Sagaón versa en torno a los principios constitucionales y procesales que rigen a los Tribunales Agrarios en su función jurisdiccional. Detalla cada uno de tales principios; establece que estos son prerrogativas de seguridad jurídica y de legalidad que protegen el debido proceso de la materia, plenamente garantizados en nuestra Constitución y en los tratados internacionales.

La sucesión de los derechos agrarios es tocada por el Magistrado Rubén Gallegos Vizcarro, propugna por el establecimiento de un plazo de dos años para el ejercicio de la acción y que pasado ese lapso, debe extinguirse la reclamación de los derechos, a través de la prescripción, a fin de que la asamblea, siguiendo el orden preferencial previsto en la ley, proceda a la adjudicación de los derechos sucesorios, tomando en cuenta a los familiares más próximos del ejidatario fallecido.

La Magistrada Odilisa Gutiérrez Mendoza expone en su ponencia sobre la distinción de las medidas cautelares y la suspensión del acto reclamado en la materia de nuestra incumbencia, puntualizando tanto su objetivo como la legislación aplicable y las características comunes a ambas figuras jurídicas.

En torno al derecho sustentable de la parcela ejidal (Unidad de dotación) y el principio de indivisibilidad que la rige en materia de sucesión y enajenación, gira la ponencia del Magistrado Heriberto Leyva García, precisa que de persistir el criterio de fragmentación, tendrá que determinarse la superficie, calidad de tierras y niveles de producción para no considerarse excesiva y no caer en el abuso.

Con el tema *Expectativas procesales en la prueba pericial, para agilizar el procedimiento jurisdiccional agrario*, el Magistrado José Martín López Zamora analiza en dos vertientes tales expectativas: la primera, consistente en una nueva actitud del Magistrado en el proceso jurisdiccional, ser proactivo e inquisitorio, con mejor utilización de los recursos legales y material para el desahogo de la prueba pericial; y la segunda, traducida en una reforma legislativa que prevea normas específicas a la materia pericial en el juicio agrario.

El Magistrado Delfino Ramos Morales hace algunas reflexiones acerca de la integración y desahogo de la prueba pericial, pues esto constituye un obstáculo en la substanciación del juicio agrario. Sugiere retomar los principios de ese juicio, que conlleven un procedimiento ágil, sencillo y claro que resuelva los conflictos en el campo y una nueva interpretación de la ley que evite la supletoriedad del Código Federal Adjetivo.

Como siempre la intención de esta Revista, es compartir con nuestro apreciable público, los vastos conocimientos de los responsables de impartir justicia agraria, con miras a que la difusión de la actividad jurisdiccional y de las experiencias obtenidas en el quehacer cotidiano de los Tribunales, sirva para prestar un servicio de excelencia en beneficio de los justiciables, que así lo reclaman y merecen.

LA RESPONSABILIDAD POR EL DAÑO AMBIENTAL EN EL JUICIO AGRARIO

Georg Rubén Silesky Mata*

SUMARIO: 1. Prólogo. 2. La protección ambiental. 3. Legislación ambiental. 4. Responsabilidad civil. 5. Responsabilidad penal. 6. Responsabilidad administrativa. 7. La responsabilidad ambiental. 8. La responsabilidad por el daño ambiental conforme a las reformas del Código Federal de Procedimientos Civiles. 9. Conclusiones.

1. PRÓLOGO

Estimados compañeros magistrados, es innegable que el tema ambiental no les es ajeno, en virtud de que desde la Tercera Reunión Nacional de Magistrados Agrarios se ha dado espacio para abordar este tema, por lo que no pretendo reiterar la información que sobre los conceptos ambientales se ha vertido, sin embargo, estimo conveniente para los nuevos magistrados que no tuvimos oportunidad de participar en dichas reuniones, realizar un repaso somero sobre esta materia, particularmente porque el tema que abordaré, creo que será significativo por una visión un poco diferente, pero no desconocida por ustedes como juristas que son, más aún con las recientes reformas al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Quiero reiterar mi agradecimiento en particular al Magistrado Presidente, Marco Vinicio Martínez Guerrero, por permitirme dirigirme a ustedes para exponer este tema sobre la responsabilidad por el daño ambiental en el juicio agrario, en virtud de que me encuentro involucrado en la investigación del tema ambiental como parte de mi tesis doctoral, como seguimiento a la tesis de grado que realice para obtener el grado de maestría por la Universidad Autónoma de Tlaxcala que se intituló *LA PROYECCIÓN DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS*.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario Distrito 44 con sede en Chetumal, Quintana Roo.

En ese sentido, la presente exposición tiende abordar fundamentalmente el aspecto de la responsabilidad por el daño ambiental, para tal efecto estimo necesario realizar un panorama de los conceptos básicos sobre esta materia y la legislación vigente y de forma muy importante destacar el trabajo que realizó el doctor Juan José González Márquez¹ en el año 2003, quien por encargo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), hace una exposición muy clara sobre dicha responsabilidad, trabajo que fue publicado en una serie de documentos sobre Derecho Ambiental.

2. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Los primeros antecedentes internacionales para procurar la protección ambiental la encontramos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo, Suecia, en el año de 1972², en donde se coincidió que los principios de conservación se incorporan al desarrollo, dando origen al término *Ecodesarrollo*, cuyo pionero fue el señor Maurice S. Strong, primer director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Las ideas proteccionistas se retomaron más ampliamente en la estrategia mundial para la conservación en el año de 1980, en donde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)³, del (PNUMA), trata de conciliar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales, creándose así el término del desarrollo sostenido o sustentable, en función de alcanzar tres objetivos principales en la conservación.

En este contexto, los gobiernos latinoamericanos y los especialistas clarificaron aún más estos conceptos, y en la reunión celebrada en Cocoyoc, México, en 1974, sobre los aspectos esenciales del desarrollo ecológico y desarrollo sustentable elaborándose el documento conocido como la *Declaración de Cocoyoc*.

¹ Dicho investigador resume en dicho trabajo sus conceptos sobre responsabilidad ambiental mismos que expone en su libro, *La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, México 2002, 1ª edición, ed. Miguel Ángel Porrúa.

² "Declaración de Estocolmo", www.ambiente.gov.

³ "Unión Internacional para la conservación de la naturaleza", <http://es.wikipedia.org>.

Las consideraciones anteriores, pusieron en la mesa de negociaciones los modelos de desarrollo imperantes, tratando de conciliar dos aspectos cruciales en ámbito de la conservación: el desarrollo respetuoso y armónico con los procesos naturales, que permitieran a la vez, elevar el nivel de la vida de población, así como la calidad del planeta para las futuras generaciones.

3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Desde entonces México se integró a la dinámica ambientalista como una prioridad, no sólo para connacionales, sino para todos los habitantes de esta casa llamada *tierra*, motivo por el cual el derecho a un medio ambiente adecuado fue incorporado a nuestra Constitución en su artículo 4º.

Es verdad que, desde la creación de la Constitución de 1917, existía el principio de conservación, al señalar en el texto original del artículo 27 la protección de los recursos naturales, más no la conciencia por parte de las autoridades, ni de los ciudadanos de llevar a cabo dicho principio, quizás porque se suponía insignificante el grado de deterioro que llegaría a tener el medio ambiente sesenta años después, esta disposición más bien tenía una visión de protección de los medios de producción y no ambientalista como ahora lo conocemos.

La legislación vigente es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988 y entró en vigor el 1 de marzo del mismo año, esta ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXIX-G, y por lo tanto establece el régimen de atribuciones que tiene el Estado en materia de prevención del equilibrio ecológico, y que ejercen de manera concurrente la Federación, las entidades federativas y los municipios, siendo publicada su última reforma el 4 de junio de este año.

Dicha legislación además de conceptualizar los términos ambientalistas, regula y estatuye la forma como se va a desarrollar la política ambiental, resaltando el capítulo de sanciones por violación a la legislación, que pueden ser recurridas mediante el recurso de revisión administrativo previsto por la propia ley, así como un capítulo sobre sanciones penales por la comisión de delitos de carácter ambiental,

siendo de alguna manera interesante la denuncia popular por actos u omisiones que afecten el equilibrio ecológico y las violaciones a la legislación ambiental, dando dicha facultad a toda persona, organización o grupo social para denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, quien tendrá facultades investigativas y de sanción.

La naturaleza del propio bien protegido por este derecho, genera la obligación de establecer concurrencia de todos los órdenes de gobierno, esto es que la política y legislación ambientalista no solo corresponde a la Federación, sino también a las entidades federativas y a los municipios, tal y como lo refiere el artículo 4 de la legislación referida; sin embargo, existen otras disposiciones que tienen un efecto de regular la protección ambiental de manera indirecta, para los efectos de esta exposición solo referiré las más relevantes en el ámbito federal como son Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley de Desarrollo Rural Sustentable; Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; Ley General de Desarrollo Social; Código Civil Federal; Código Penal Federal, así como otras legislaciones de carácter sectorial como la Ley Agraria, Ley General de Salud; Ley de Aguas Nacionales; Ley Federal del Mar; Ley Federal de Pesca y Acuicultura Sustentable; Ley Minera; Ley General de Asentamientos Humanos, entre otras.

De lo anterior podemos deducir que en el ámbito federal existen tres tipos de leyes ambientales:

1. Aquellas leyes que influyen de manera importante en los procesos ecológicos (Leyes del ambiente de carácter general);
2. Aquellas leyes sectoriales de relevancia ambiental que regulan ciertos elementos del ambiente con una visión marcadamente parcial y limitativa del funcionamiento de la naturaleza; y
3. Aquellas leyes de relevancia ambiental casual, es decir, legislación que ha sido expedida sin propósitos ambientales expresos (Código Civil, Código Penal, etcétera).

4. RESPONSABILIDAD CIVIL

El concepto de responsabilidad ha sido motivo de muchas controversias entre juristas, sin embargo, es claro para todos ellos que dicho concepto viene íntimamente ligado a la teoría de las obligaciones la cual en opinión del eminente civilista Marcel Planiol⁴, nos dice que *la obligación es un lazo de derecho por el cual una persona es compelida a hacer o a no hacer alguna cosa a favor de otra*, dicho tratadista señala que *en sentido estricto, todas las obligaciones se derivan de dos fuentes: el contrato y la ley*, por lo que en ausencia de contrato es la ley la fuente de las obligaciones no convencionales, denominadas obligaciones legales⁵.

Sin entrar en polémica sobre dicha clasificación que ha sido discutida por distintos tratadistas, la misma queda clarificada en la teoría de los actos y hechos jurídicos como generadora de obligaciones, que evidentemente, al tener tal carácter, todo acto o hecho por disposición de la ley crea obligaciones tal y como lo explica Julien Bonnecase⁶.

Bajo estas opiniones, la responsabilidad proviene de hechos o actos jurídicos que crean obligaciones, por lo tanto, la forma tradicional de entender el concepto de responsabilidad es la capacidad que existe en todo sujeto activo de derecho, de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo, inteligente y libre. Entre estas consecuencias se encuentra el daño, mismo que se ocasiona por el actuar o no actuar de un individuo, en el patrimonio o en el aspecto moral de una persona.

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

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

Nuestro sistema jurídico regula la responsabilidad bajo dos vertientes la responsabilidad civil contractual y la responsabilidad civil extracontractual, la

⁴ Planiol, Marcel, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, revisado y complementado por Georg Ripert, traducido por Leonel Pereznieto Castro, México, Editorial Harla, 1997, Clásicos del Derecho, volumen 8, p. 613.

⁵ *Ob. Cit.* p.768.

⁶ Bonnecase, Julien, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, traducido por Enrique Figueroa Alonso, México, Editorial Harla, 1997, Clásicos del Derecho, volumen 1, p. 868.

cual es la comúnmente conocida únicamente como *responsabilidad civil* interesándonos para los efectos de esta exposición ésta última, la cual se encuentra regulada por el Capítulo V, Libro Cuarto, del Código Civil Federal, capítulo que se intitula *De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos*, el cual contempla la responsabilidad civil a partir de los artículos 1910 y siguientes.

Nos dice Ignacio Galindo Garfias⁷, la responsabilidad civil requiere de la concurrencia de los siguientes elementos:

- 1) Un hecho ilícito⁸.
- 2) La existencia de un daño.
- 3) Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño

La *responsabilidad civil* o responsabilidad civil extracontractual se ve bajo dos perspectivas, la *responsabilidad civil subjetiva*, en donde encontramos directamente involucrada la voluntad del sujeto responsable y por la otra, la *responsabilidad civil objetiva*.

En este sentido, debemos entender que el hecho ilícito en sí implica una conducta antijurídica, culpable o dañosa, que no se valora para la reparación del daño o indemnización, pero si en un momento posterior, en el caso específico de que la ley así lo establezca, para ser ilustrativo estimo necesario transcribir los artículos 1910 y 1912 del referido Código Civil que dicen:

ARTÍCULO 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

ARTÍCULO 1912. Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar daño, sin utilidad para el titular del derecho.

Por otro lado, los hechos voluntarios o involuntarios que producen consecuencias de derecho que no son contrarios de la ley, pueden también producir *responsabilidad civil*; en este sentido, toda acción humana puede consistir en una acción positiva (*facere*) o en una acción negativa, omisión o abstención (*non facere*). Para que la acción u omisión pueda ser considerada como fuente de responsabilidad es preciso que pueda ser calificada como ilícita o antijurídica; esta responsabilidad

⁷ Galindo Garfias, Ignacio, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, 4ª edición, México, ed. Porrúa, 1991.

⁸ Artículo 1830 del Código Civil Federal.

es conocida como *responsabilidad civil objetiva* o *riesgo creado*, la cual es definida como la conducta que impone el derecho de reparar los daños y perjuicios causados por objetos y mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de éstos, aunque no haya obrado ilícitamente y el precepto legal que la regula es el artículo 1913 del Código Civil Federal.

En este sentido, la diferencia fundamental entre *la responsabilidad civil extracontractual subjetiva* y *la responsabilidad civil extracontractual objetiva*, es que la primera de las mencionadas debe contener el elemento de culpa, en el entendido de que el responsable deberá ser capaz de restablecer las cosas a su situación original, y en caso de no hacerlo, indemnizar al perjudicado de acuerdo a la ley.

Para este efecto debemos entender igualmente que en ambos casos existen hechos antijurídicos a la acción generadora de daños que acarrearán responsabilidad civil, calificados de la forma siguiente:

- a) Hecho abusivo; Acción ejercida en forma anti funcional, que ocasiona un resultado dañoso.
- b) Hecho ilícito: Acción violatoria de la ley.
- c) Hecho excesivo: Acción que en su ejercicio ocasione un perjuicio mayor del funcionamiento permitido, generando responsabilidad civil.

De los tres tipos de hechos, el último de los mencionados solo es aplicable para *responsabilidad civil objetiva*, siendo importante la acreditación de la relación causal del hecho realizado y el daño generado por este hecho.

Conviene también señalar que la imputación de tal conducta al agente provocador puede ser por un comportamiento enteramente suyo, es decir, por hecho propio; o bien, por una conducta de otro, sea, por hecho ajeno, cuyo autor no ha tenido relación jurídica previa con el ofendido.

Por otro lado, la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios, como lo prevé el artículo 1915, debiéndose identificar que es ésta sutil pero importante diferencia del reclamo de pago de daños y otra muy distinta el pago de perjuicios.

La reclamación de pago por daños se encuentra íntimamente ligado a la afectación directa que tuvo el sujeto activo en su patrimonio, por otro lado, el pago de los perjuicios son las utilidades que dejó de percibir el sujeto activo de la acción; en ambos casos la acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del presente capítulo, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño, como lo prevé el artículo 1934.

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

5. RESPONSABILIDAD PENAL

Además de la responsabilidad civil en sus dos clasificaciones: objetiva y subjetiva, existe la responsabilidad ocasionada por la comisión de un delito, es decir, una responsabilidad penal⁹, misma que debe ser establecida por el juez de la materia, al momento de dictar sentencia.

En su resolución, el juez debe establecer la sanción corporal o pecuniaria que le corresponda por el delito cometido además la reparación del daño¹⁰, dicha reparación del daño proveniente de delito que deba ser hecha por el delincuente y tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público cuya ejecución beneficia únicamente a la víctima o a sus causahabientes quienes podrán aportar al Ministerio Público o al juez en su caso, los datos y pruebas que tengan para demostrar la procedencia y monto de dicha reparación, en los términos que prevenga el Código de Procedimientos Penales. Cuando dicha reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente, en los términos que fije el propio Código de Procedimientos Penales. Quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud de no ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente.

⁹ Regulado por el Título Primero del Código Penal Federal, denominado *Responsabilidad Penal*.

¹⁰ Artículos del 30 al 39 del Código Penal Federal.

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

Conforme al Código Penal vigente, la reparación del daño se clasifica como una pena pública dispuesta a favor de la víctima, elemento que, después de las reformas a dicho ordenamiento en enero de 1994, resulta de una actividad propia del juez penal.

Que la sentencia dictada por el juez penal en materia de reparación de daño, constituye un título público cuyo ejercicio coactivo se encarga a la organización fiscal del gobierno, resultando de ello un crédito fiscal a favor de tercero en los términos de los artículos 37 del Código Penal Federal y 4º del Código Fiscal de la Federación.

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

Específicamente los delitos ambientales están contemplados en los artículos del 414 al 423 del Código Penal Federal, dentro del Título Vigésimo Quinto intitulado *Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental* en donde se establece las penas -corporales y pecuniarias- a que se harán acreedores los responsables por cometer este tipo de delitos, dicho Título se divide el cinco capítulos bajo los rubros: *De las actividades tecnológicas y peligrosas; De la biodiversidad; De la bioseguridad; Delitos contra la gestión ambiental; y Disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente.*

6. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Entre las atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) se encuentran vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales; salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental procurando el cumplimiento de la legislación ambiental, sancionar a las personas físicas y morales que violen dichos preceptos legales, etc.

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

Conforme al artículo 169 de la referida ley las resoluciones que emitan las autoridades señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables; dichas sanciones se encuentran contempladas en el artículo 171 de la misma ley que en lo conducente dice:

ARTÍCULO 171. Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Multa por el equivalente de treinta a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción;

II. Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:

a) El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;

b) En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o

c) Se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

IV. El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente Ley, y

V. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondiente....

Las sanciones impuestas por dicho organismo tienen el grado de crédito fiscal tal y como las sentencias penales en los mismos términos del artículo 4 del Código Fiscal de la Federación.

7. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En primer término debemos conceptualizar el daño ambiental para poder comprender específicamente la responsabilidad ambiental, en este sentido, debemos recordar que el Derecho Ambiental regula la actividad humana y su impacto que tiene sobre su medio ambiente; en este sentido, es claro por lo tanto que toda actividad humana es generadora de derechos.

Esta actividad humana en el ámbito ambiental genera un impacto, que el artículo 3º. fracción XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente lo define como, *Impacto ambiental. Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.*

Dicho impacto ambiental conforme a la legislación es evaluado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), conforme al artículo 28 de la referida ley, sin que signifique esto que en todos los casos la (SEMARNAT) tenga que calificar tal impacto ambiental y cuando se habla de impacto negativo, encontramos el daño ambiental; por lo que en este sentido, podemos resumir que el daño ambiental es toda actividad humana que voluntaria o involuntariamente genera un impacto negativo al medio ambiente.

Es de mérito recordar que el bien jurídico tutelado por este derecho no es de apropiación, esto es, el medio ambiente como ente protegido es de todos y cada uno de los individuos que habitamos la tierra, incluyendo las generaciones futuras, por lo que la reclamación sobre el daño ambiental no le corresponde a un solo individuo, persona moral o entidad legalmente reconocida, sino a cada uno de nosotros somos, los sujetos afectados por un impacto ambiental negativo, por eso es un atino legislativo la figura de la denuncia popular expuesta en líneas anteriores.

Sin embargo, conforme a la legislación vigente, la inspección y vigilancia ejercida por la SEMARNAT y la PROFEPA, así como la figura de denuncia popular no resuelve favorablemente la responsabilidad ambiental; esto es así porque el fin de la actividad administrativa, es que al infractor de la ley le sea impuesta una multa que como se ha expresado se constituye en un crédito fiscal, que evidentemente no revierte en lo mas mínimo el impacto ambiental negativo, dado que el numerario con el que es sancionado el infractor no es destinado a la restauración, observándose claramente que la legislación ambiental no obliga al infractor a una sanción de otra naturaleza.

En este sentido es importante recordar que la fracción XXXIV del artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, prevé la *justicia restaurativa o reparación in natura* en los términos siguientes: *Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales*, reparación que es la verdadera posibilidad de cumplir una responsabilidad ambiental, sin embargo esta disposición no es aplicada por la autoridad administrativa como sanción.

Es verdad que esta reparación *in natura* no en todos los casos es factible, sin embargo, los ambientalistas han expuesto la posibilidad de un cumplimiento sustituto de la responsabilidad ambiental, que evidentemente lo constituye la indemnización, la cual sería destinada a fondos específicos muy especialmente por el pago de servicios ambientales.

Como lo decía en un inicio, el trabajo que realizó el doctor Juan José González Márquez¹¹, sobre la responsabilidad por el daño ambiental en América Latina resulta muy valioso sobre la diferencia entre la responsabilidad civil, penal o administrativa a la responsabilidad deducida de un daño ambiental, compartiendo por lo tanto con ustedes sus opiniones que resultan muy ilustrativas:

1. Los intereses ambientales que son de carácter colectivo.
2. La figura del daño ambiental como una institución, es diferente a la del daño civil, al respecto debe prevalecer el principio de que la reparación *in natura* sobre la indemnización pecuniaria, de igual manera debe estar basada en el

¹¹ González Márquez, Juan José, *La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, 1ª edición, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 2002.

principio de la solidaridad, debiéndose estructurar una serie de mecanismos de reparación de carácter colectivo, tales como los fondos de reparación, los seguros y la tributación.

3. El derecho ambiental debe ocuparse de establecer reglas especiales en materia de prescripción, partiendo del principio de que en todo caso que la prescripción no puede contabilizarse sino a partir de que el daño se ha manifestado en forma evidente.
4. Las sentencias en materia de daño ambiental deben tener, como sucede ya en muy pocos países incluidos en el presente estudio, un alcance *erga omnes* para permitir que una vez probado el daño ambiental y determinado el vínculo de causalidad, puedan beneficiarse de la declaración judicial, todos aquellos particulares que además de haber sido afectados en su disfrute del derecho a un medio ambiente adecuado lo sean también en sus patrimonios.

8. LA RESPONSABILIDAD POR EL DAÑO AMBIENTAL CONFORME A LAS REFORMAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Desde que México se integró a la dinámica ambientalista, el Congreso de la Unión no había realizado una reforma constitucional y legal tan importante en materia ambiental en donde se reconocen las acciones colectivas.

La reforma constitucional al artículo 17 determinó que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos¹².

Si se da uno la oportunidad de revisar la iniciativa de modificación propuesto por el senador Jesús Murillo Karam¹³, la idea original de dicha reforma constitucional no tenía el enfoque ambientalista, sino de protección a los consumidores, sin que se limitara para otras materias, también dicha iniciativa establecía que las acciones colectivas pudieran ser reguladas por las Legislaturas de los Estados, si embargo, se concluyó que solo sería facultad de la Federación.

¹² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010.

¹³ Gaceta Parlamentaria, 7 de Febrero de 2008, www.senado.gob.mx.

Con motivo de dicha reforma constitucional se realizó la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles modificándose el artículo 1º y creándose un nuevo Título Tercero denominado *De las acciones colectivas y el procedimiento judicial colectivo* correspondiente al Libro Tercero *Procedimientos Especiales*.

En dichas reformas se establece que la acción colectiva será procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas. En él se establece que en particular, las acciones colectivas son procedentes para tutelar a) derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o derecho comunes; y b) derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como el conjunto de derechos e intereses individuales de los que son titulares los miembros de un grupo de personas y que pueden reclamarse mediante acción colectiva debido a su origen común.

El procedimiento especial colectivo será procedente cuando tenga por finalidad proteger los derechos de los consumidores, lo que incluye a todos los usuarios de servicios financieros, reconocidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; *derechos en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, así como en materia de competencia económica, reconocidos en la Ley Federal de Competencia Económica.

De igual manera, se establece que tendrán legitimación activa para ejercitar acciones colectivas, los organismos, dependencias y entidades federales cuyo objeto sea la protección o tutela de los derechos e intereses de la materia del litigio, en los términos de las leyes aplicables. También podrán promover la demanda de acción colectiva las asociaciones civiles sin fines de lucro, legalmente constituidas. Con relación a los requisitos necesarios para que la demanda en un procedimiento colectivo sea admitida se establecen los siguientes:

a) La demanda deberá contener la pretensión colectiva y la descripción de la colectividad o grupo, aún cuando no sea posible la identificación individual de sus miembros; b) La existencia de cuestiones comunes jurídicas o de hecho entre los miembros de la colectividad o grupo afectado de forma tal que se permita una resolución uniforme respecto de la controversia planteada; y c) Que el legitimado colectivo o, en su caso, quien preste la asistencia legal profesional representen de forma adecuada los derechos e intereses de la colectividad o grupo.

En lo relativo a los medios probatorios, las modificaciones establecen con claridad que la parte actora deberá ofrecer y desahogar pruebas idóneas y relevantes para justificar la pretensión colectiva y, en su caso, los daños y perjuicios. Se prevé la existencia de medidas precautorias que podrá dictar el juzgador con el objetivo de garantizar el cumplimiento de una sentencia condenatoria o de impedir que se cause un daño mayor al que ya se causó al grupo o colectividad. En lo concerniente a las implicaciones y consecuencias de la sentencia que ponga fin al procedimiento colectivo, el proyecto determina que las acciones colectivas provenientes de derechos e intereses difusos y colectivos, el juzgador podrá ordenar al demandado la realización de conductas o la abstención de las mismas, en aras de proteger el derecho o interés amenazado o violado y evitar futuras violaciones a los mismos.

Para dar una congruencia sistemática, se contempla la reforma conducente a los ordenamientos antes mencionados, de tal forma que en los mismos se reconozca la posibilidad de promover las acciones colectivas con el objeto de prevenir, detener y en su caso, reparar cualquier violación a los derechos reconocidos o tutelados en dichas leyes.

Es verdad que el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles no es claro en precisar cuáles Tribunales de la Federación son competentes para conocer de este tipo de acciones, sin embargo la exposición de motivos¹⁴ si es precisa al respecto al señalar que serán los del Poder Judicial Federal, por lo que al respecto no cabe ninguna otra interpretación, mas aún cuando la reforma al artículo 17 constitucional expresa que será facultad de los jueces federales.

¹⁴ Gaceta Parlamentaria, 7 de septiembre de 2010, www.senado.gob.mx.

9. CONCLUSIONES

En conclusión, la responsabilidad ambiental en México solo se había visto bajo la perspectiva de responsabilidad civil objetiva, responsabilidad civil subjetiva, responsabilidad penal y responsabilidad administrativa, porque hasta las reformas al Código Federal de Procedimientos Civiles del año pasado no se podían ejercitar acciones colectivas o de intereses difusos como actualmente se encuentran contempladas.

Estas reformas permitieron verdaderamente transformar el concepto de interés legítimo que frenaba el desarrollo del Derecho Ambiental en México, por lo que a partir de estas reformas se puede pensar que este derecho tiene un futuro prominente en beneficio de las generaciones futuras.

Las únicas acciones de responsabilidad ambiental que se pueden ejercitar ante los Tribunales Agrarios, son las acciones de responsabilidad civil que han sido expuestas, sin que se pudiera pensar que las acciones colectivas ambientales propiamente dichas, sean competencia de estos tribunales, porque la Constitución y el Código Federal de Procedimientos Civiles no lo contemplan.

De igual manera, puedo afirmar que en forma indirecta, a través de la acción de nulidad se puede resolver asuntos de naturaleza ambiental, en la que se reclama la nulidad de permisos de explotación cinegética, constitución de Unidades de Conservación; Manejo y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre UMAs, permisos de explotación forestal o de concesión de aguas.

Aun cuando estén actualmente contempladas las acciones colectivas, no queda suficientemente regulada la justicia restaurativa que debe prevalecer en el derecho ambiental, porque una sanción o la orden de pagar a los directamente afectados que hayan ejercitado una acción colectiva, no resulta eficaz la protección ambiental, debiéndose propugnar porque las sentencias tengan un alcance *erga omnes* para permitir que una vez probado el daño ambiental y determinado el vínculo de causalidad, puedan beneficiarse de la declaración judicial, todos aquellos particulares que además de haber sido afectados en su disfrute del derecho a un medio ambiente adecuado lo sean también en sus patrimonios.

Dada la especialidad de la materia ambiental se requerirá la creación de tribunales especializados de esta naturaleza, mientras no se den las condiciones, estimo que igualmente deberá realizarse una reforma constitucional y legal que incluya en la competencia de los Tribunales Agrarios los aspectos ambientales que afecten a la colectividad de los núcleos agrarios.

10. BIBLIOGRAFÍA

1. Bonnacase, Julien, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, traducido por Enrique Figueroa Alonso, México, Editorial Harla, 1997, Clásicos del Derecho, volumen 1.
2. Galindo Garfias, Ignacio, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, 4ª edición, México, ed. Porrúa, 1991.
3. González Márquez, Juan José, *La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, 1ª edición, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 2002.
4. Planiol, Marcel, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, revisado y complementado por Georg Ripert, traducido por Leonel Pereznieta Castro, México, Editorial Harla, 1997, Clásicos del Derecho, volumen 8.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Penal Federal.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental.

DIRECCIONES WEB

- Declaración Estocolmo", *www.ambiente.gov.*
- Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza" *http://rd.wikipedia.org.*
- Gaceta Parlamentaria", 7 de Febrero de 2008, *www.senado.gob.mx.*
- Gaceta Parlamentaria", 7 de Septiembre de 2010, *www.senado.gob.mx.*

PROPUESTA PARA DEROGAR LOS ARTÍCULOS 84 Y 85 DE LA LEY AGRARIA

Juan Gilberto Suárez Herrera*

RESUMEN: El artículo 84 de la Ley Agraria es incongruente con otras disposiciones de esta Ley por considerarse inconstitucional; así que en la práctica propicia juicios simulados e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, por lo que se propone sea derogado y como consecuencia también el artículo 85.

SUMARIO: 1. Problemática que surge de su texto. 2. Fundamento de la propuesta. 3. Consecuencias que propicia el artículo 84. 4. Artículo 85. 5. Conclusión.

TÍTULO TERCERO: DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES CAPÍTULO II: DE LOS TERRENOS EJIDALES SECCIÓN SEXTA: DE LAS TIERRAS PARCELADAS

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

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

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

1. PROBLEMÁTICA QUE SURGE DE SU TEXTO

En esencia, este artículo se refiere a la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, y los requisitos que se deben cumplir

* Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario Distrito 33 con sede en Tlaxcala, Tlaxcala.

para llevarla a cabo. Cabe destacar que los ejidatarios quedan facultados con esta disposición para vender sus parcelas a personas ajenas al núcleo de población.

Para su validez, se describen los sujetos entre quienes se debe propalar el derecho del tanto bajo el siguiente orden:

1.1 Los familiares del enajenante

No se especifica hasta qué grado de parentesco de los familiares del enajenante, se debe notificar la enajenación que se pretende realizar para que ejerzan su derecho del tanto. Cabe mencionar que se ha utilizado por analogía el artículo 80 de la propia Ley Agraria, que se refiere a la enajenación de derechos parcelarios, en el sentido de notificar la primera enajenación al cónyuge, concubina o concubinario e hijos del enajenante; pero ya existen pronunciamientos del Poder Judicial en el sentido de que el grado de parentesco no puede ser limitativo.

1.2 Las personas que hayan trabajado la parcela por más de un año

Es motivo de controversia el demostrar quiénes están realmente sobre ese supuesto, tanto en la temporalidad como en el señalamiento de los sujetos que efectivamente hayan trabajado la tierra. Además, podría darse el supuesto que quienes hayan trabajado la parcela no sean ejidatarios.

1.3 Los ejidatarios

En este inciso, no se hace referencia a los ejidatarios fallecidos, cuyos sucesores aun no han sido reconocidos legalmente. Lo mismo ocurre con los ejidatarios ausentes o desavecindados.

1.4 Los avecindados

Estos sujetos deberán acreditar esa calidad mediante acta de asamblea en que así se les haya reconocido.

Tanto en los incisos 1.3 como en el 1.4 el artículo que se analiza no especifica si debe ser la totalidad de estos sujetos; y bastaría que solo uno de ellos no fuese notificado para que no se cumpliera debidamente esta disposición.

1.5 El núcleo de población ejidal

Lo destacable de este inciso es que se propala el derecho del tanto al núcleo de población ejidal como persona moral, respecto de una o varias parcelas que previamente han obtenido el dominio pleno, y que por lo tanto ya pertenecen al derecho común. Por lo tanto, habría que precisar si la o las parcelas se reincorporarían al régimen ejidal o permanecerían como propiedad privada del núcleo agrario.

Agrega el ordenamiento que se analiza, que para ejercer el derecho del tanto, los cinco grupos de personas arriba mencionados cuentan con: *...un término de 30 días naturales contados a partir de la notificación, cuyo vencimiento caducará tal derecho*; circunstancia que implica un diverso aspecto: cómo hacer la notificación a todos los derechosos, para que la notificación no sea motivo de impugnación o controversia.

Y concluye el primer párrafo: *...si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada...* Después de la problemática planteada, surge este nuevo aspecto: la nulidad de la enajenación por no haberse notificado el derecho del tanto, con un agravante: *no se establece un término para demandar esta nulidad*, situación que afecta directamente sobre la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

El segundo párrafo del artículo en comento, refiere la responsabilidad tanto del Comisariado Ejidal como del Consejo de Vigilancia para verificar que se cumpla con esta disposición. Sobre este punto, se omite precisar en qué consiste o hasta dónde llega la responsabilidad del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia si no verifican el cumplimiento de esta disposición; como tampoco cuáles son las consecuencias legales en caso de incumplimiento. Igualmente, la responsabilidad que se impone a los órganos de representación y vigilancia mencionados solo sería aplicable si ambos son sabedores de la enajenación que se pretende realizar.

El tercer y último párrafo, prácticamente nulifica lo dispuesto por los dos primeros en cuanto a la notificación que debe realizarse a los derechosos, al establecer que:

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

Como se puede observar, es un sencillo mecanismo de cuyo cumplimiento se responsabiliza al Comisariado, quien deberá publicar en los lugares más visibles del ejido la relación de los bienes que se enajenan. El aspecto a considerar, será el de cuándo inicia el cómputo del término de treinta días que tienen los derechos, para manifestar su interés en ejercer el derecho del tanto. Sobre este particular, se ha emitido la tesis bajo el rubro **NOTIFICACIÓN AL COMISARIADO EJIDAL EN EL CASO DE LA PRIMERA ENAJENACIÓN DE UNIDADES PARCELARIAS. DEBE CONSTAR POR ESCRITO (ARTÍCULO 84 DE LA LEY AGRARIA)**, que en lo conducente establece que la notificación que se haga al comisariado ejidal debe reunir las formalidades que para la notificaciones personales establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, debiéndose tomar en cuenta que esa notificación constituye el principio para que corra el término de treinta días para ejercitar el derecho del tanto; y la comunicación relativa que se haga al comisariado ejidal con la participación de dos testigos, debe constar por escrito.

De lo anterior, se desprende que el derecho del tanto puede notificarse de dos maneras:

- a) Mediante notificación personal a todos y cada uno de los sujetos enunciados en el primer párrafo; y
- b) Por notificación hecha al comisariado con la participación de dos testigos o ante fedatario público, que *surtirá los efectos de notificación personal*.

Resulta muy discutible que la notificación personal pueda hacerse de manera distinta a lo que es en sí misma una notificación personal, al realizarse como lo señala el inciso b) y que surta los mismos efectos; lo que puede tener consecuencias legales relevantes.

Con los aspectos hasta ahora enunciados, se pretende demostrar el grado de complejidad que puede suscitarse en un litigio relativo a la primera enajenación de parcelas con dominio pleno.

2. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

Para que se pueda adquirir el dominio pleno de una parcela, se requiere como mínimo la celebración de dos asambleas de formalidades especiales.

La primera de estas asambleas es la denominada *asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras ejidales*, que emana del artículo 56 de la Ley Agraria; y por medio de la cual los integrantes de un poblado asignan una superficie a favor de determinada persona, e implica la expedición de un certificado parcelario.

En la segunda de las asambleas, se autoriza a los ejidatarios titulares de parcelas previamente delimitadas y asignadas, para que puedan adoptar el *dominio pleno*, conforme a lo dispuesto al artículo 81 de la Ley Agraria.

Una vez que se asume el dominio pleno, se expide un título de propiedad a favor del titular de la parcela, cancelándose su inscripción en el Registro Agrario Nacional, y a partir de este momento el inmueble deja de ser ejidal y queda sujeto a las disposiciones del derecho común.

La trascendencia de las dos asambleas antes mencionadas, consiste en que los integrantes de un determinado poblado reunidos en asamblea formal ya han emitido un pronunciamiento, primero asignando una parcela y segundo, autorizando que su titular adquiriera el dominio pleno, por lo que, se estima que es contradictorio y hasta incongruente que los integrantes de un poblado después de haber emitido esos pronunciamientos, aún estuviesen interesados en adquirir una superficie mediante el ejercicio del derecho del tanto a que se refiere el artículo 84 de la Ley Agraria, sobre todo cuando esa superficie ya ha dejado de pertenecer al régimen ejidal.

Conforme al artículo 80 de la Ley Agraria, cuando un titular de derechos parcelarios pretende enajenarlos, únicamente puede hacerlo en favor de diverso ejidatario o vecindado del mismo núcleo de población; señalándose además los sujetos que pueden ejercer el derecho del tanto. De esta disposición se desprende con claridad la intención del legislador para que, en el caso de que determinado sujeto agrario decida enajenar sus derechos parcelarios, estos permanezcan con sujetos pertenecientes al mismo núcleo de población.

En cuanto al artículo 84, se estima que este artículo no parece ser muy afortunado y es de dudosa constitucionalidad¹, porque si se adquiere el dominio pleno de una parcela y por lo tanto deja de ser ejidal, quedando sujeta a las disposiciones del derecho común como lo establece el último párrafo del artículo 82, no resulta lógico que la Ley Agraria reglamente en el artículo que se analiza, un derecho del tanto para una propiedad que ya se rige por el derecho civil.

Por su parte, la fracción VII del artículo 27 Constitucional al final de su párrafo cuarto establece que *...En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley...*, disposición que no distingue si se trata de enajenación de derechos parcelarios (artículo 80) o de parcelas con dominio pleno (artículo 84), o ambas. Se estima que es relevante definir con claridad esta circunstancia, sobre todo por la problemática que en la práctica representa la complejidad del artículo 84 respecto del derecho del tanto, y que por lo mismo en caso de litigio tendería a retardar considerablemente la impartición de justicia.

3. CONSECUENCIAS QUE PROPICIA EL ARTÍCULO 84

3.1 Simulación

El grado de complejidad que puede suscitarse en un litigio relativo a la primera enajenación de parcela con dominio pleno, favorece a quienes en abuso del derecho procesal agrario, ejercitan acciones con el objeto de simular situaciones que les generen beneficios ilícitos y propiciando un estado *sub judice*².

¹ López, Armando y Nogales, Rafael, *Ley Agraria comentada*, 7ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 208.

² Rivera Rodríguez, Isaías, *El abuso del Derecho Procesal Agrario*, Revista de los Tribunales Agrarios, México, D.F. año 2002, No. 30, p. 50.

En la práctica, se han detectado casos

...de quienes bajo cualquier pretexto y careciendo de algún derecho formal, plantean un juicio agrario ejercitando simulada y dolosamente acciones agrarias procesales con el único afán de ejercer una presión económica, social o de prestigio, para obtener una ganancia, provecho, gratificación o participación de las operaciones, negocios o actos jurídicos que pretendan realizar los propietarios sociales o de naturaleza plena, a sabiendas de que estos se ajustan plenamente a derecho o que aún existiendo algún vicio pueda ser subsanable, presiones que suelen ser suficientes para que los afectados se vean obligados a conceder la injusta pretensión precisamente con el fin de evitar la presión derivada de la existencia de un juicio...³

3.2 Ausencia de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra

La exposición de motivos de las reformas al artículo 27 Constitucional (reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992), en el punto número 3 que se denomina *La propuesta de la reforma al artículo 27 Constitucional*, ratifica y respeta las decisiones políticas fundamentales y principios fundadores de la institución de la propiedad en México y destaca la importancia de lograr la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Sin embargo, el artículo 84 objeto de nuestro estudio es contrario a esta intención, ya que como se desprende de la parte final de su primer párrafo, si no se lleva a cabo la notificación del derecho del tanto a los sujetos que indica, la venta podrá ser anulada; destacándose que *no se establece un término para demandar esta nulidad*, circunstancia que incide directamente sobre la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

En otras palabras y como ejemplo, si un particular adquiere un terreno de dominio pleno en términos de ley, en cualquier tiempo puede ser objeto de una demanda en su contra reclamándole la nulidad de la enajenación hecha en su favor por no haberse ejercitado el derecho del tanto; y con independencia de los daños y perjuicios de que pueda ser objeto, no logra obtener la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra objeto de su adquisición. Situación que se agravaría si el terreno ya hubiese sido fraccionado y enajenado a terceros. Y por supuesto, tendría mucho que ver la ubicación, tamaño, vocación y valor de los terrenos.

³ Ídem.

4. ARTÍCULO 85

En caso de que se presente ejercicio simultáneo del derecho del tanto con posturas iguales, el Comisariado Ejidal, ante la presencia de Fedatario Público, realizará un sorteo para determinar a quién corresponde la preferencia.

Por ser consecuencia del artículo 84, en caso de ser derogado este último, el artículo 85 correría la misma suerte.

5. CONCLUSIÓN

Dada la complejidad del texto del artículo 84, además de ser incongruente con otras disposiciones de la Ley Agraria y por considerarse inconstitucional; y que en la práctica propicia juicios simulados e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, es que se propone sea derogado y como consecuencia también el artículo 85.

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 181 DE LA LEY AGRARIA PARA OTORGAR A LOS TRIBUNALES LA FACULTAD DE DESECHAR DEMANDADAS

María Eugenia Camacho Aranda*

RESUMEN: Es necesario reformar el artículo 181 de la Ley Agraria para dotar a los Tribunales Agrarios de la facultad de desechar demandas, lo que desde luego no debe tener su fundamento en falta de formalidades procesales, sino en una causa sustantiva, manifiesta e indudable de improcedencia de la acción. Expresando el Magistrado del conocimiento, de manera fundada y motivada las causas que consideró para desechar la demanda, ello con la finalidad de evitar la tramitación de juicios inútiles en detrimento de la administración de justicia agraria y de la certeza jurídica que deben tener los propios justiciables, así como para evitar gastos innecesarios a los sujetos agrarios y al propio tribunal, por lo que sería de gran utilidad para la mejor impartición de justicia agraria la aprobación de la reforma a ese artículo que actualmente se encuentra a consideración de la Cámara de Diputados.

El propósito de este trabajo es reflexionar sobre la necesidad de reformar el artículo 181 de la Ley Agraria, lo anterior tiene sus bases en la experiencia adquirida en veinte años de administración de justicia agraria.

En efecto, a lo largo de esos veinte años, se hace evidente esa necesidad, ya que los Tribunales Agrarios carecen de la facultad de desechar demandas, de acuerdo con el texto vigente del artículo 181 de la Ley Agraria y según se ha establecido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia por contradicción de tesis, cuyos textos se citan a continuación:

ARTÍCULO 181. Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si hubiera irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que los subsane dentro del término de ocho días.

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se desempeñó como Juez por Ministerio de Ley de Juzgado Civil y Juez de Primera Instancia Civil por oposición. Actualmente es Magistrada Numeraria del Tribunal Unitario Agrario Distrito 14 con sede en Pachuca, Hidalgo.

Registro No. 193623
Localización: Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Julio de 1999
Página: 69
Tesis: 2a./J. 84/99
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa

ACCIÓN AGRARIA. EL TRIBUNAL AGRARIO CARECE DE FACULTADES PARA CALIFICAR SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA EN EL AUTO INICIAL

De las disposiciones contenidas en la Ley Agraria en vigor, en su título décimo, que regulan el proceso agrario, no se desprende que los tribunales agrarios tengan facultades para determinar, en el auto inicial, si la acción agraria intentada es o no procedente, ni menos aún para desechar una demanda. La ausencia de estas facultades es acorde con la naturaleza del procedimiento agrario, pues es hasta la audiencia de derecho establecida en el artículo 185 de la citada Ley Agraria, cuando se hacen valer las acciones, excepciones y defensas, reservándose la calificación de su procedencia y demostración para la sentencia respectiva; luego, determinar la procedencia o improcedencia de la acción agraria en el auto que recae a la presentación de la demanda, daría lugar a que ya no se celebrara la audiencia de derecho y, por tanto, a que se privara al demandante de ejercitar materialmente su acción. No se soslaya que los tribunales agrarios se encuentran autorizados para prevenir al actor a efecto de que regularice y aclare su demanda dentro del plazo de ocho días, según lo dispuesto en el artículo 181 de la mencionada legislación, lo que tiene por objeto simplemente precisar el contenido de la pretensión agraria, las partes y demás presupuestos lógicos para poder entablar la litis y seguir el procedimiento con certidumbre, pero no significa que aclarada la demanda, el tribunal pueda desecharla por estimar improcedente la acción. Corrobora lo expuesto, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 168 de la ley en cita, el tribunal agrario ni siquiera puede desechar una demanda por advertir su legal incompetencia, sino que se encuentra obligado a suspender el procedimiento y remitir lo actuado al tribunal que estime competente. Finalmente, la existencia de facultades sobre el particular tampoco puede derivarse de la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles a que se refiere el artículo 167 de la Ley Agraria, dado que en el procedimiento civil es en la propia demanda donde se ejercita la acción.

Contradicción de tesis 2/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del mismo circuito. 4 de junio de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Tesis de jurisprudencia 84/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de junio de mil novecientos noventa y nueve.

Lo establecido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se fundamenta medularmente en que:

...es hasta la audiencia de derecho establecida en el artículo 185 de la citada Ley Agraria, cuando se hacen valer las acciones, excepciones y defensas, reservándose la calificación de su procedencia y demostración para la sentencia respectiva; luego, determinar la procedencia o improcedencia de la acción agraria en el auto que recae a la presentación de la demanda, daría lugar a que ya no se celebrara la audiencia de derecho y, por tanto, a que se privara al demandante de ejercitar materialmente su acción...

No es desconocido por nosotros que ya el 13 de diciembre de 2007, la Cámara de Senadores aprobó un dictamen en el que se otorgaba a los Tribunales Unitarios la facultad de desechar demandas y que dicho dictamen fue presentado ante la Cámara de Diputados con proyecto de decreto por el que se proponía reformar el artículo 181 de la Ley Agraria, adicionando el artículo 181 Bis al citado ordenamiento en los siguientes términos:

ARTÍCULO 181. La demanda deberá versar sobre asuntos de naturaleza agraria y formularse por escrito, en la que se expresarán:

- I. El tribunal ante el cual se promueva;
- II. El nombre del actor y el del demandado.
- III. Los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa;
- IV. Los fundamentos de derecho, y
- V. Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos.

Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.

ARTÍCULO 181-Bis. Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 181 de esta ley; o no se hubiese expresado con precisión los hechos en que el actor funde su petición, el magistrado agrario mandará prevenir al promovente para que llene los requisitos omitidos o haga las aclaraciones que corresponda, dentro del término de ocho días, expresando en el auto relativo, las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.

Si el promovente no llenare los requisitos omitidos o no hiciera las aclaraciones conducentes dentro del término señalado, el magistrado agrario *desechará la demanda*, razonando de manera fundada y motivada su resolución.

Minuta que fue desechada por la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados con fecha 5 de octubre de 2010, bajo el argumento total de que:

...facultar a los tribunales agrarios para determinar la procedencia o improcedencia de la acción agraria en el auto que recae a la presentación de la demanda, daría lugar a que ya no se celebrara la audiencia de derecho y, por tanto a que se privara al demandante, generalmente campesino, ejidatario o comunero, de ejercitar materialmente su acción. Ello está en franca oposición al carácter tutelar del derecho agrario...

Sin embargo, la propuesta que la suscrita presenta a consideración, no tiene por objeto privar a los justiciables, del acceso a un juicio donde respetándose sus garantías constitucionales se haga un pronunciamiento sobre sus acciones y excepciones, ni desvirtuar los principios fundamentales que rigen el proceso agrario, y menos aún desechar demandas por meros formalismos procesales, sino la de evitar procedimientos que son notoriamente improcedentes, y que en vez de contribuir a la paz social en el campo y a la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y derechos de los sujetos agrarios, solamente provocan que exista un ejercicio en muchos casos perverso y en otros dilatado e infructuoso de acciones y por notoriamente improcedentes nos referimos a aquellos que desde que se presenta la demanda se conoce el resultado de la misma, no obstante las pruebas que puedan ofrecerse y desahogarse, ya sea porque la acción que se promueve es contraria al texto expreso de la ley o a una jurisprudencia previamente establecida que es obligatoria, o por otra causa manifiesta e indudable, es decir por causas que tienen que ver con el fondo substancial controvertido, y no con cuestiones procesales.

Al efecto debe señalarse que aún en los juicios de amparo en que el cumplimiento de las garantías constitucionales deben ser analizadas por los Tribunales Federales *incluyendo las que se produzcan en materia agraria*, existen causales para desechar una demanda, sin que esto pueda considerarse como una denegación de justicia, a saber el artículo 145 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

ARTÍCULO 145. El juez de Distrito examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.

Y el artículo 73 del mismo ordenamiento legal establece cuales son las causales de improcedencia, respecto de las cuales dicho numeral establece en su parte final que: *Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.*

Estableciéndose criterios para interpretar los preceptos antes citados como los que se citan a continuación y que hacen alusión a los elementos que deben considerarse para desechar una demanda:

Registro No. 185783
 Localización: Novena Época
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002
 Página: 1160
 Tesis: VI.3o.C. J/50
 Jurisprudencia
 Materia(s): Común

DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA. ES CASO DE ESTRICTA EXCEPCIÓN.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, el desecharamiento de la demanda sólo procede cuando exista "motivo manifiesto e indudable de improcedencia", de lo cual se infiere que si la improcedencia no es patente, clara o evidente ello basta para admitir la demanda; tal consideración que deriva de la interpretación del artículo 145 antes mencionado, es acorde con la intención establecida por el legislador en los artículos 103 y 107 constitucionales, de instituir el juicio de amparo como un remedio abierto a los particulares en contra de los actos de autoridad de manera genérica; asimismo, la conclusión de que el desecharamiento de la demanda de amparo es caso de estricta excepción, responde a la idea de que los afectados por la admisión (autoridades responsables y tercero perjudicado) tienen amplia oportunidad de defensa dentro del juicio, así como para acreditar en la audiencia constitucional, o antes de ella, la existencia de cualquier causa de improcedencia, puesto que la admisión de la demanda no impide al Juez Federal pronunciarse al respecto con posterioridad.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 40/90. Autobuses Alas de Oro, S.A. de C.V. y otras. 21 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Vázquez Marín. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

Amparo en revisión (improcedencia) 264/91. María Trinidad Chamorro Silva. 12 de julio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: Florida López Hernández.

Amparo en revisión (improcedencia) 272/92. José Francisco Romero Potenciano por sí y como representante común de otros. 11 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

Amparo en revisión (improcedencia) 237/2002. Antonio Merchant Perdomo y otro. 8 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Filiberto Méndez Gutiérrez. Secretario: José Luis Alberto Ramos Ponce.

Amparo en revisión (improcedencia) 309/2002. Héctor Manuel Cervantes Soto. 6 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Filiberto Méndez Gutiérrez. Secretario: José Luis Alberto Ramos Ponce.

Registro No. 180663

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Septiembre de 2004

Página: 1631

Tesis: I.13o.A. J/6

Jurisprudencia

Materia(s): Común

DEMANDA DE AMPARO. DEBE DESECHARSE DE PLANO SI SE ADVIERTE UN MOTIVO "MANIFIESTO" DE IMPROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DE AMPARO.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la tesis de jurisprudencia 4/95, que en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe examinar, ante todo, el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desecharía de plano; sin embargo, para ello debe analizarse si en el caso se surte alguna de las dieciocho causas de improcedencia reguladas en el artículo 73 de la ley invocada. Ahora bien, atendiendo a lo considerado por nuestro Máximo Tribunal, es pertinente establecer que los términos "manifiesto" e "indudable" a los que se alude, no resultan sinónimos pues, por una parte, **manifiesto es dar a conocer, poner a la vista los argumentos en los cuales el juzgador se va a apoyar para que de forma contundente, determine la causa de improcedencia que en la especie se actualiza y que, por ende, le permita desechar de plano la demanda de garantías, e "indudable" significa evidente, lo que no se puede poner en duda;** entonces, al contener significados distintos, deben aplicarse en forma individual, esto es, para que cuando el juzgador ante un caso de manifiesta improcedencia, ya sea porque se actualiza plenamente cualquiera de las diecisiete causas de improcedencia establecidas en el artículo 73 de la ley de la materia o, en su caso, la última de las fracciones contempladas en dicho precepto en relación con cualquier otro artículo de la misma ley o de la Constitución, **proceda a desechar de plano la demanda de garantías y no así, la admisión y tramitación del juicio, ya que a nada jurídicamente práctico se llegaría con dicho trámite si se conoce desde un inicio el resultado, sobre todo porque en nada beneficiaría a las partes,** primordialmente al quejoso, al cual incluso se le podría dejar en estado de indefensión, además de que se contravendría lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, al no impartir una justicia pronta y expedita.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 33/2001. Rafael Galván Anaya. 31 de enero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Carolina Acevedo Ruiz.

Amparo en revisión (improcedencia) 65/2002. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 26 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Muñoz Bastida, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Everardo Maya Arias.

Amparo en revisión (improcedencia) 160/2002. Guillermo Villa Juárez. 28 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Acevedo Ruiz, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: Luis Manuel Reyes Chávez.

Amparo en revisión (improcedencia) 300/2003. Sandra Teresa López Pineda. 15 de julio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: María Teresa García Robles. Secretario: Fidencio Vera Baltazar.

Amparo en revisión (improcedencia) 722/2003. Sergio Cabrera Delgado. 27 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María Teresa García Robles. Secretario: Antonio Campuzano Rodríguez.

De lo antes expuesto se desprende que el desechamiento de demandas, no por excepcional deja de ser un instrumento útil y necesario para la administración de justicia de la que no puede eximirse a la justicia agraria ya que la facultad de desechar demandas que eventualmente pudiera otorgarse a los magistrados agrarios, es un instrumento legal que bien utilizado, contribuirá a evitar la tramitación de juicios improcedentes, que lejos de garantizar una adecuada tutela legal a los justiciables, solamente entorpecen la labor de los órganos de impartición de justicia, con detrimento incluso de los propios sujetos agrarios, de su economía y de la expeditéz de los procesos.

Existen precedentes establecidos por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados relativos a supuestos en que el desechamiento de la demanda es procedente y necesario, supuestos que si bien están referidos a materias diversas a la agraria, *analógicamente* se pueden considerar como *criterios rectores* para establecer los casos en que procede el desechamiento de la demanda, como los que a continuación se citan:

Registro No. 249481
Localización: Séptima Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
175-180 Sexta Parte
Página: 96
Tesis Aislada
Materia(s): Común

FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO, FALTA DE EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA ES CORRECTO, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 145 DE LA LEY DE AMPARO, POR SER UNA MANIFIESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA.

El juicio constitucional se rige por el principio de instancia de parte agraviada, es decir, la exigencia de que el particular a quien se afecte en su esfera de derechos por el acto de autoridad, sea quien presente el escrito de demanda de amparo en calidad de promovente, y la única manera de que el particular inste al órgano jurisdiccional para que conozca de la contienda constitucional, es presentando la demanda de amparo firmada por la parte quejosa. Un escrito de demanda presentado sin firma, equivale a un anónimo que no obliga al órgano jurisdiccional a realizar ningún acto procesal tendiente a darle curso legal, **pues la falta de firma, en lugar de ser una deficiencia que pueda ser corregida, constituye una ausencia en la expresión de la voluntad del actor de presentar la demanda.** El obligar al Juez a otorgar al promovente el término de tres días para subsanar esa formalidad, autorizaría la práctica de presentar demandas oportunas sin firma, subsanando la omisión de la voluntad de promover, con grave daño de la seguridad jurídica. Por tanto, resulta correcta la conducta del Juez de Distrito al desechar de plano la demanda presentada sin firma de la parte quejosa.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1693/82 (Improcedencia). Sociedad Cooperativa de Transportes Coatzacoalcos Minatitlán, S.C.L. 12 de julio de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Registro No. 179954
Localización: Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Diciembre de 2004
Página: 1122
Tesis: P. LXXI/2004
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO.

Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres,

no son desvirtuables con su **tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.**

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXI/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

Registro No. 188643

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Octubre de 2001

Página: 803

Tesis: P./J. 128/2001

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, **de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.**

Recurso de reclamación 209/2001, deducido de la controversia constitucional 28/2001. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy once de octubre en curso, aprobó, con el número 128/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil uno.

Registro No. 172727

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007

Página: 1777

Tesis: I.3o.C.613 C

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. LOS JUZGADORES ESTÁN FACULTADOS PARA DESECHAR DEMANDAS NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES.

La interpretación subjetiva e histórica de los artículos 737-A a 737-L del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, permite advertir que la ratio legis de la acción de nulidad es posibilitar la anulación ante la existencia de elementos contrarios a la buena fe procesal, y que pueden redundar en la distorsión de la verdad de los hechos, cuya averiguación es el objetivo último que buscan los procesos judiciales. Tal característica demuestra la excepcionalidad de la acción de nulidad de juicio concluido, pues su procedencia está limitada a hipótesis que versan sobre circunstancias relacionadas con conductas fraudulentas, o sea, engañosas, falaces. Por ello, no en cualquier caso, ni en todo tiempo, se podrá intentar la acción de mérito, sino que está sujeta a un criterio cerrado o numerus clausus, así como a una perención ante su falta de ejercicio oportuno. Ambas restricciones conllevan la facultad del juzgador de examinarlas acuciosamente, lo cual podrá hacer, por regla general, una vez que decida la controversia en el fondo, pero también, de manera excepcional, en el momento en que analice la demanda a fin de pronunciarse sobre su admisión o rechazo, previo ejercicio, en su caso de su atribución de prevenir al actor, en términos del artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de acuerdo con el cual el juzgador se encuentra facultado para desechar la demanda, aunque esa atribución está limitada a la falta de desahogo de la prevención que, a su vez, atañe únicamente a la irregularidad u oscuridad de la demanda, o la insatisfacción de ciertos requisitos formales. **Sin embargo, en el caso de la acción de nulidad de juicio concluido, la facultad de referencia también puede ser ejercida en conjunto con la diversa relativa al examen de las causas de nulidad limitativamente enunciadas y de la oportunidad del ejercicio de la acción, porque estas últimas son restricciones que buscan evitar el ejercicio indiscriminado de la figura de nulidad de juicio concluido que la desvíe de su finalidad: sancionar las conductas fraudulentas que condujeron a la realización y conclusión engañosa y contraria a la verdad de un procedimiento. En todo caso, el desechamiento de la demanda está acotado por la circunstancia de que sea notoria e indudable la improcedencia de la acción de nulidad, ya sea porque resulte patente que ninguna causa legal de nulidad se puede presentar conforme a los hechos expuestos en la demanda, o bien, por haber expirado el plazo para su promoción. Con ello, se evita la realización de maniobras contrarias al respeto que merece la cosa juzgada y el uso de una figura de naturaleza excepcional, creada ante la existencia de casos también especiales, para evadir o dilatar el cumplimiento de una resolución que ha causado ejecutoria, lo que produciría la inadmisibles paradoja de que una acción creada para restar efectividad a las conductas fraudulentas permita nuevas conductas de ese tipo. De esa manera, la actividad preventiva del órgano jurisdiccional para poner freno al abuso de la acción de nulidad, expresada en el análisis cuidadoso de la demanda y su desechamiento, en la forma indicada, consigue desalentar prácticas indebidas y la substanciación de un juicio que de antemano se**

aprecia inconducente, pero cuya realización consumaría el obrar fraudulento de quien lo promueve. El legislador, según se aprecia de las disposiciones legales examinadas, también quiso impedir la utilización incorrecta de la acción de nulidad al prever la aplicación de sanciones para aquellos que no logran que prosperara su pretensión, e incluso, al establecer la posibilidad de otorgar una fianza para lograr la ejecución de la resolución firme que motivare la nulidad, con lo que, de igual manera, buscó desalentar la frívola promoción de demandas. De modo que, en la teleología de esas normas jurídicas, analizadas sistemáticamente, se encuentra el germen de la atribución de examinar y, en su caso, desechar la demanda por la cual se ejerza la acción de nulidad de juicio concluido, que, por tanto, está implícita en el conjunto de disposiciones previstas en los artículos 737-A al 737-L, inclusive, del código adjetivo civil para el Distrito Federal, en relación con el diverso artículo 257 del mismo ordenamiento. En tal virtud, tanto el juzgador de primer grado como el órgano de alzada, este último reasumiendo su jurisdicción jurisdiccional ante la ausencia de reenvío en la apelación, están facultados para desechar la demanda en caso de advertir la notoria improcedencia de la misma.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 815/2006. Moisés Curiel García. 22 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

De las tesis antes citadas se desprenden claros supuestos que justifican el actuar del juzgador para desechar demandas y la conveniencia y necesidad de hacerlo, contando desde luego con un fundamento legal que lo sustente, al efecto a mi criterio existen casos en los que el desechamiento de la demanda es de fundamental importancia para evitar procesos desgastantes y costosos tanto para el erario público, como para las partes que intervienen en los mismos, algunos casos serían los siguientes:

1. Cuando se presente una demanda carente de firma o huella dactilar, ya que al no haber una expresión de voluntad para la presentación de la demanda, no es admisible ésta.
2. Cuando la acción que se pretende por el actor en la demanda es contra una disposición expresa de la Ley, como en el caso de que se desprenda claramente de la demanda que se reclama la prescripción de alguna superficie que este destinada por la asamblea al asentamiento humano, contra el texto expreso del artículo 48 de la Ley Agraria que establece: *Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las*

destinadas al asentamiento humano..., o de alguna superficie que este destinada al uso común contra el texto expreso del artículo 74 que establece: *La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley.* Casos en que es evidente que cualquiera que fuera el resultado de las pruebas en el juicio la acción resultará improcedente, siendo que la tramitación del juicio implicara que las partes deban acudir a la sede del tribunal, con el costo del traslado de las partes, sus testigos, pago de honorarios de peritos etcétera que a ningún fin práctico conduciría ya que el resultado del juicio no cambiaría por la prohibición expresa de la Ley.

3. Otro caso también se presenta cuando la acción que se ejercita es contraria a una jurisprudencia firme y obligatoria para el Juzgador, por ejemplo la prescripción o cumplimiento de una enajenación respecto de una fracción de parcela ejidal, lo que es contrario a la jurisprudencia por contradicción de tesis que se señala a continuación:

Registro No. 188558

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Octubre de 2001

Página: 400

Tesis: 2a./J. 46/2001

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

PARCELA EJIDAL. ES INDIVISIBLE BAJO EL RÉGIMEN AGRARIO EN VIGOR.

En la exposición de motivos de la reforma del artículo 27 constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se señala como un defecto que se pretende remediar, la pulverización de las unidades agrarias existentes, proponiéndose revertir la tendencia al minifundio para propiciar que las "unidades" y la pequeña propiedad puedan sustentar plenamente a sus poseedores. En relación con el régimen parcelario, la Ley Agraria, siguiendo las reglas del párrafo quinto, fracción VII, del artículo 27 constitucional, permite la compactación parcelaria dentro de ciertos límites, como aparece del artículo 47, pero ni en este precepto ni en ningún otro, se regula la división de la **parcela**, lo que permite considerar que el derecho positivo acogió, de manera limitada, la fusión de parcelas (a lo que se llama compactación), pero no aceptó su división, seguramente por subsistir la necesidad de salvaguardar el principio de que la **parcela** debe ser la unidad económica suficiente para dar sustento a la familia campesina. Esta consideración se confirma mediante el análisis de los artículos 17 y 18 de la citada Ley Agraria, que aunque no prohíben la división parcelaria

de manera directa, sí la evitan, pues el primero consigna que el ejidatario puede designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la **parcela**, pero siempre lo señala en singular, sea su cónyuge, su concubina o concubinario, uno de sus hijos, uno de sus ascendientes u otra persona, además de que los enlistados están sujetos a un orden preferencial, de modo que el anterior posterga a los demás, lo que confirma la consideración de indivisibilidad. El segundo de dichos preceptos prevé la posibilidad de que el ejidatario no haga designación de sucesores, o que ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, y establece que en tales casos, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia, pero siempre se otorgan los derechos sucesorios a una sola persona, siendo importante observar que en los casos en que haya pluralidad de herederos, éstos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales, pero en caso de no ponerse de acuerdo, el tribunal agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar, lo cual viene a reiterar el criterio de que la ley evita la división de la **parcela**.

Contradicción de tesis 57/2001-SS. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

Tesis de jurisprudencia 46/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de octubre de dos mil uno.

4. Existen otros casos en que la acción también resulta improcedente por causas que se desprenden de manera clara e irrefutable de la propia demanda, y la improcedencia de la acción resulta *manifiesta e indudable*, como cuando se pide la nulidad de una Asamblea de delimitación y destino de las tierras ejidales por *un ejidatario* después del término que establece el artículo 61 de la Ley Agraria que dice: *La asignación de tierras que no haya sido impugnada en un término de noventa días naturales posteriores a la resolución correspondiente de la asamblea será firme y definitiva*, en razón de que esta preclusión puede ser invocada de oficio por el Magistrado del conocimiento como lo estableció la jurisprudencia por contradicción de tesis 158/2002 de la *H. Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro EJIDOS. SI EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA EN QUE ASIGNAN TIERRAS NO ES IMPUGNADO DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS OPERA LA PRESCRIPCIÓN, Y PUEDE SER ANALIZADA DE OFICIO POR EL TRIBUNAL AGRARIO.*

Otro supuesto es cuando se pide la nulidad de un juicio concluido por el demandado que perdió un juicio anterior y que agotó todos los medios de defensa en ese procedimiento y que pretende mediante el nuevo juicio o los nuevos juicios (porque a veces es más de uno) dilatar y entorpecer la ejecución de sentencia firme y definitiva, supuesto respecto del cual incluso se estableció la jurisprudencia *Tesis: VII.1o.C. J/25 por Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito que es del rubro siguiente NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. ES IMPROCEDENTE SI QUIEN LA PROMUEVE FUE PARTE EN EL PROCESO IMPUGNADO.* También el caso en que se promueve nuevos juicios intentando la misma acción que ya fue previamente juzgada en definitiva, y que dada la circunscripción territorial de los tribunales agrarios, toca conocer al mismo magistrado, por el que se puede identificar de manera inequívoca que se trata de una cosa juzgada, que puede ser invocada como hecho notorio de conformidad con el criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. En las jurisprudencias con los siguientes datos: *Tesis: P./J. 43/2009 Jurisprudencia ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO. Y Tesis: XIX.1o.P.T. J/4 Jurisprudencia Materia(s): Común HECHOS NOTORIOS. LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN INVOCAR CON ESE CARÁCTER LAS EJECUTORIAS QUE EMITIERON Y LOS DIFERENTES DATOS E INFORMACIÓN CONTENIDOS EN DICHAS RESOLUCIONES Y EN LOS ASUNTOS QUE SE SIGAN ANTE LOS PROPIOS ÓRGANOS.*

Los anteriores solo son ejemplos de juicios en que procedería el desechamiento de la demanda *por causas manifiestas e indudables y que deben ser analizadas acuciosamente y de manera fundada y motivada en cada caso por el magistrado del conocimiento*, así como las demás cuestiones que aún con el desahogo de la prevención den como resultado que la tramitación del juicio resulte notoriamente improcedente, lo anterior no constituye una denegación de

justicia, sino un medio para evitar procedimientos inútiles y que tienen un alto costo tanto para las partes como para el erario público, y que incluso producen incertidumbre jurídica y no contribuyen al desarrollo del campo ni a la paz social.

Con fecha 8 de diciembre de 2011 se turno por el Senado de la República a la Cámara de Diputados el proyecto de decreto que reforma el artículo 181 de la Ley Agraria cuyo texto propuesto es del tenor siguiente:

ARTÍCULO 181. Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si advierte que es notoriamente improcedente, la desechará de plano.

Si hubiera irregularidades en la demanda o se hubiese omitido alguno de los requisitos previstos legalmente, el tribunal prevendrá al actor para que lo subsane dentro del término de ocho días. Si transcurrido este plazo nada manifestara el promovente o la prevención desahogada en los términos requeridos, también se desechará.

En todos los casos la resolución que se dicte deberá ser fundada y motivada.

TÓPICOS SOBRE EL DERECHO AGRARIO CONTEMPORÁNEO

Rubén Gallardo Zúñiga*

SUMARIO: 1. Palabras preliminares. 2. Surgimiento y evolución del Derecho Agrario en México. 3. Desarrollo rural sustentable. 4. Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. 5. Importancia de los trabajos periciales. 6. Jurisprudencia Agraria. 7. Consideraciones Finales. 8. Bibliografía.

1. PALABRAS PRELIMINARES

Señor Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Licenciado Marco Vinicio Martínez Guerrero, le aprecio en todo lo que vale la invitación de la que he sido objeto para poder participar en esta VIII Reunión Nacional de Magistrados Agrarios; de igual forma saludo a los señores Magistrados al Pleno de nuestra institución, al Secretario General de Acuerdos, a la Oficial Mayor, a los titulares de las Direcciones Generales, a la Coordinadora de Asesores, a la titular del Órgano Interno de Control, señoras y señores, amigos todos.

En el marco de este importante evento de análisis y reflexión, con motivo del Vigésimo Aniversario de los Tribunales Agrarios, hoy se hace necesario hacer un descanso en el camino para ahondar sobre su historia, presente y futuro. Como se ha dicho en ocasiones anteriores, nuestra institución, a dos décadas de su creación, se ha consolidado como la instancia que ha contribuido a través de su quehacer jurisdiccional en la preservación de la tranquilidad y paz social del campo mexicano.

Se afirma lo anterior, porque como resultado de su trabajo serio, profesional y comprometido, se ha ganado un amplio reconocimiento de la clase campesina y de los distintos actores sociales que inciden en su atención -hoy de miles de asuntos- que son sometidos a su consideración, de muy diversa índole; sin embargo, en

* Licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Actualmente Magistrado del Tribunal Unitario Agrario Distrito 34 con sede en Mérida, Yucatán.

esta ocasión se hacen algunas reflexiones *grosso modo*, con el tema *Tópicos sobre el Derecho Agrario Contemporáneo*, con algunos rubros que directa o indirectamente inciden en la materia y, en su oportunidad, en nuestro quehacer de carácter jurisdiccional.

En razón de lo anterior y atendiendo el contenido del temario contemplado para la VIII Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios, se abordará lo relativo al surgimiento y evolución del Derecho Agrario en México, de su relación con el desarrollo rural sustentable, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, importancia de los trabajos periciales y lo relativos a la jurisprudencia agraria.

A dos décadas de la creación constitucional e inicio de las actividades de los Tribunales Agrarios, la problemática agraria en México, experimentó cambios profundos en su atención, pasó de tener un carácter eminentemente administrativo a uno de orden jurisdiccional. Por ello, hoy en día, además de realizar un balance respecto del número de juicios atendidos y resueltos, debe decirse que la actuación de los órganos jurisdiccionales agrarios, han marcado, un antes y un después -respecto a la conflictividad agraria- a partir de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, al artículo 27; sin duda, la más profunda, con ella, se cambiaron paradigmas en el México rural contemporáneo.

Estoy cierto, que la actuación de los Tribunales Agrarios, tanto el Superior como los Unitarios, han cumplido con la encomienda constitucional y legal conferida; por el constituyente permanente, pero más aún, le han cumplido a la clase campesina de nuestro país, a quienes con su quehacer cotidiano en la atención y resolución de los juicios agrarios sometidos a su potestad, siempre buscan otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, como imperativo.

Además de lo anterior, estimo importante que en las conclusiones de esta Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios, sea posible analizar su importante función y, con ello, el presente y futuro de nuestra institución; porque sin duda, seguirán contribuyendo en la tranquilidad y paz social del campo mexicano.

Asimismo, en el marco de esta reunión, tenemos la enorme oportunidad de seguir impulsando y fortaleciendo nuestro trabajo jurisdiccional, con el firme propósito de continuar sirviendo al sector agrario en su conjunto y, especialmente, a la clase campesina. Por tanto, está frente a nosotros la ocasión, de que, con nuestro

trabajo diario, sigamos conociendo y resolviendo la muy diversa problemática agraria, en la que por cierto, se involucran diversas áreas o actividades del conocimiento, relacionadas con bienes de carácter ejidal o comunal.

No puede olvidarse, que el Derecho Agrario, a casi un siglo de su nacimiento, no ha perdido su esencia, contrario a ello, ha evolucionado y trascendido; consecuentemente, se ha consolidado y prueba de ello, son las diversas reformas al artículo 27 constitucional, así como a la normatividad agraria, lo que sin duda, propició el surgimiento del Derecho Agrario contemporáneo y de nuestra institución.

Sin temor a equivocarme, los Tribunales Agrarios, han sido llamados a formar parte de un elemento fundamental para consolidar el proceso de reforma agraria y, especialmente, de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de carácter social; hoy, además de celebrar los primeros veinte años de nuestro quehacer jurisdiccional, continuemos marcando la pauta para hacer de nuestra institución el espacio de confianza y respeto que los justiciables valoran y reconocen.

2. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO

Históricamente, los tratadistas y juristas han detenido su comentario para determinar que el derecho se divide entre el orden jurídico en el que interviene el Estado frente a los particulares en lo individual o lo colectivo, a lo que se conoce como derecho público. Por su parte, el que regula las relaciones entre particulares, en igualdad de condiciones, se denomina derecho privado. Pocos tratadistas contemplan que en nuestro mundo normativo ha surgido una tercera rama o clasificación del derecho, como lo es el social, cuyo contenido e importancia, se habrá de atender en las próximas líneas.

2.1 Derecho público

Proviene del latín *Publicam Jus*, que significa del derecho que atañe a las cuestiones públicas. Consecuentemente, este tipo de derecho se compone del conjunto de normas que regula el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercerla, estableciendo además el con-

tenido posible de los actos de autoridad que en cada caso pudiera realizar y el procedimiento mediante el cual esos actos deberán realizarse¹; por ejemplo, el procedimiento administrativo ante alguna de las dependencias del Sector Público Federal, regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En concordancia con lo anterior, será de derecho público la relación en la que el Estado actúa ejercitando su autoridad o *Imperium*; tal es el caso de un decreto en materia de expropiación.

2.2 Derecho privado

Al igual que el anterior, este derecho proviene de latín *Privatum Jus*, que significa el derecho concerniente de los particulares, en ocasiones, inclusive el Estado puede llegar a estar en el mismo nivel que el particular, en cuyo caso, dicha relación podría ser contemplada por el derecho civil, por ejemplo, en un contrato de compraventa.

Por su parte, el citado Diccionario Jurídico Mexicano, lo define como el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal².

2.3 Derecho social

Sin pretender caer en excesos de carácter doctrinal sobre esta rama del derecho, se estima conveniente hacer en forma breve algunos comentarios sobre su nacimiento e importancia, surgiendo con ello el Derecho Agrario y laboral, ambas disciplinas jurídicas atienden a dos de los sectores sociales más vulnerables, como son la clase campesina y obrera, respectivamente.

Es innegable que su nacimiento se remonta al movimiento revolucionario de 1910 y, posteriormente, contemplado por el constituyente de Querétaro en 1917, en los artículos 27 y 123. Su importancia radica en su espíritu eminentemente social; es decir, se buscó -y logró- la protección, respecto de la salvaguarda de sus derechos o, en ocasiones, de la búsqueda de aquel v. gr en la solicitud y obtención de tierras, a través de las diversas acciones agrarias de tierras.

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, 6ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 1993, p. 1032.

² *Idem*.

Aunado a lo anterior, diversos acontecimientos marcaron el nacimiento de dicho movimiento social y, después, la fijación de una política de Estado para proteger, como se dijo, los derechos de los grupos más vulnerables.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano define al derecho social en los términos siguientes:

...Es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con otras clases sociales, dentro de un orden jurídico. Incluye dentro de esta rama del derecho las siguientes materias: del Trabajo, Agrario, Económico, de Seguridad, Asistencial y Cultural.³

Con un espíritu eminentemente proteccionista para la clase campesina, no menos importante es referirnos a la suplencia de la deficiencia de la queja, la que se estableció como resultado de la reforma a la fracción II, del artículo 107 constitucional, en 1959, a fin de que en los juicios de amparo en los que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o a los comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución y, no procederá, en ningún caso, la caducidad de la instancia, ni el sobreseimiento por inactividad procesal⁴.

2.4 Derecho laboral

No olvidar que los obreros de Cananea y Río Blanco, en 1906 y 1907, respectivamente, realizaron sendas huelgas en demanda de mejores condiciones. Son, sin duda, en gran medida, uno de los principales bastiones del movimiento iniciado con la muerte de los hermanos Serdán en Puebla. Por su parte, el constituyente de 1916-1917, recoge la necesidad y sentir de los trabajadores en el artículo 123 constitucional; por cierto, el tratadista Eduardo García Maynez, refiriéndose a esta materia, señala que es una legislación protectora de los trabajadores.

³ *Ibidem*, p. 1040.

⁴ Rebas, Emilio, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 274 y 275.

En ese mismo sentido lo refiere el Maestro Mario de la Cueva, quien lo aborda en los términos siguientes:

...que es un derecho protector de una clase social y se funda en la imperiosa necesidad del proletariado de mejorar su nivel de vida, en espera, y esto es lo fundamental, de que se opere la transformación del mundo hacia un régimen más justo. Sigue diciendo que el derecho del trabajo no es una finalidad última, sino una ordenación transitoria; esto es, una medida exigida por una clase social para evitar la explotación de que era víctima.

Lo anterior permite ver con claridad que aún y cuando para algunos tratadistas únicamente existe el derecho público y privado, se observó la necesidad en el siglo XX, para que México se pusiera a la vanguardia en el mundo en general y, en el normativo en particular, instituyendo como ya se dijo, el derecho de los trabajadores, que hoy como ayer siguen siendo una clase muy desvalida en lo económico, social y cultural.

En concordancia con lo anterior, el derecho del trabajo o laboral, se puede definir en los términos siguientes:

...Es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual. A mayor abundamiento, se establece también que para una visión integral de esta disciplina deberá ser entendida como ordenamiento positivo y como ciencia. Es decir, como un cuerpo normativo que regula la experiencia del trabajo, con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales.⁵

2.5 Derecho Agrario

Al igual que en materia laboral, los acontecimientos sociales (antes, durante y después de la revolución), constituyeron el soporte, de hecho, para lograr su reconocimiento constitucional, también los hombres del campo, jugaron un papel fundamental en la revolución, para impulsar y lograr una reivindicación social, más aún, don Francisco I. Madero, incluyó en el Plan Revolucionario de San Luis Potosí, que se habrían de restituir las tierras a quienes se les hubieren despojado. Ello, sin duda, entusiasmó a los peones acasillados de la época y sin más argumentos que su necesidad misma, participaron activamente en dicho movimiento.

⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, Nota 1, p. 982.

Aunado a lo anterior, es imperativo señalar que el general Emiliano Zapata Salazar, sabedor de los problemas de los hombres del campo, a quienes no se les benefició de *inmediato*, emitió el 28 de noviembre de 1911, el Plan de Ayala, por lo que con este pronunciamiento, se continuó la lucha armada con un sentido eminentemente agrarista, lo que al igual que la obra *Los Grandes Problemas Nacionales*, del Maestro Andrés Molina Enríquez, fueron motivo suficiente para llevar a feliz puerto la atención del problema agrario y, después, el establecimiento de la política de reparto agrario, rubro del que en esta ocasión solo se menciona, aunque con ello, actualmente se cuenta en el país con aproximadamente 31,000 ejidos y comunidades, que representan aproximadamente el 53.5 % de la superficie total del país.

El insigne Diputado y pensador del agrarismo en los albores del siglo XX, don Luis Cabrera, por su parte, señaló en un memorable discurso en la Cámara de Diputados en 1912, la necesidad de regular las cuestiones del campo, cristalizando dicho pensamiento tres años después, en la Ley del 6 de Enero de 1915, que elaboró por encargo del presidente de la República Venustiano Carranza, quien la promulgó en el puerto de Veracruz, a la que se le puede considerar como el acta de nacimiento del actual Derecho Agrario en México; sin olvidar, que a partir de la reforma constitucional antes aludida, existen cambios de paradigmas en el sector rural, surge una nueva institucionalidad agraria y, con ello, el surgimiento del Derecho Agrario contemporáneo.

Entre muchos otros acontecimientos, el constituyente de Querétaro, palpando el problema social-agrario, hizo suyo el verdadero sentir de los hacendados de la Revolución, los campesinos de México. A través del artículo 27 de la Constitución General de la República, incorporando el contenido de la ley citada en el párrafo que antecede, estableciendo a su vez, dos vías o aspectos torales para beneficiar a los hombres del campo; la restitución y la dotación de tierras.

De la revisión al diario de debates, se observa que el artículo referido, fue el último de los analizados y aprobados, concediéndole además mayor tiempo, ello, evidencia la importancia y trascendencia que habría de tener en los años por venir en el México de la reforma agraria y del reparto masivo de tierras, del que por cierto aún no termina, hasta entre tanto no se culminen todos los asuntos iniciados al

amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los que no se haya emitido una resolución definitiva -recuérdese que atento a los artículos terceros transitorios del decreto de reformas al artículo 27 constitucional de 1992 y de la Ley Agraria, respectivamente, han sido considerados como asuntos de rezago agrario-.

Con lo anotado anteriormente, podemos afirmar que han sido ricos y abundantes todos los acontecimientos sociales, políticos, económicos y jurídicos que dan sustento al actual Derecho Agrario, el que podríamos definir en los siguientes términos:

Para el Maestro Ángel Caso, haciendo suyos los planteamientos del tratadista Lucio Mendieta y Núñez, refiere que en el aspecto objetivo, el Derecho Agrario.

...es el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos, referentes a las industrias agrícolas; por su parte, el subjetivo es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas.⁶

Después de señalar en forma enunciativa más no limitativa la definición anterior, quien esto escribe, define esta importante y amplia disciplina del derecho positivo mexicano, en los términos y explicación siguientes:

...como el conjunto de normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia de carácter social tendientes a regular las diversas formas de propiedad en el medio rural, así como su producción, distribución y comercialización de sus productos.⁷

Tal definición busca recoger los principales aspectos que inciden en el sector rural; en tal virtud, el conjunto de normas jurídicas bajo el positivismo de Kelsen, se sustenta en el artículo 27 constitucional, las leyes: Agraria, de Aguas Nacionales, de Expropiación, Forestal, Minera, Orgánica de los Tribunales Agrarios, entre otras, los Reglamentos de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como el relativo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, los Interiores de los Tribunales Agrarios, de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, entre otros.

Por otra parte, las distintas formas de propiedad que se localizan en el medio rural son: la ejidal, comunal, pequeña propiedad, colonias agrícolas y ganaderas y terrenos nacionales, entre otras.

⁶ Caso, Ángel, *Derecho Agrario*, México, Porrúa, 1950, p. 189.

⁷ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Prontuario Agrario*, 3ª. ed., actualizada, México, Porrúa, 2009, p. 25.

Respecto a la producción, distribución y comercialización de los productos, han sido elementos muchas veces adversos al desarrollo del campo y, por ende, no han permitido cabalmente el desarrollo de la familia campesina.

Hoy en día; sin embargo, la Ley Agraria permite que se puedan combatir esas dificultades del pasado, porque hoy, los productores podrán participar con propuestas para mejorar la producción e impulsar los canales de comercialización. No se puede pasar por alto, que dicho desarrollo puede ser posible con acciones comprometidas de los sujetos agrarios, contando con el apoyo del Poder Ejecutivo Federal, todo ello, lo podemos señalar como aspectos necesarios para lograr un verdadero Desarrollo Rural Sustentable, cabe recordar, que a la fecha se cuenta con la Ley Reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional, denominada Ley de Desarrollo Rural Sustentable.⁸

La intervención del Estado, en un ánimo eminentemente proteccionista para los hombres y mujeres del campo, logró una distribución más equitativa de tierra rural, creando hasta el momento un poco más de 28,201 ejidos y 2,176 comunidades reconocidas en una superficie de 103.5 millones de hectáreas de suelo social (ejidos y comunidades). Propiedad que ha permitido históricamente, el uso y disfrute de las tierras, sin que existiera la libre disposición del bien. Este tipo de tierras otorgadas gratuitamente por el Estado a quienes reunieran los requisitos de capacidad individual y colectiva previstos lo mismo en los Códigos Agrarios (1934, 1940 y 1942) o la Ley Federal de Reforma Agraria, no podría bajo ninguna circunstancia enajenarse, ya que dicho acto, de ser el caso, era sancionado con la privación de derechos agrarios.

2.6 Derecho mixto

Sin pretender modificar el derecho sustantivo de todo ciudadano, la sola existencia de sujetos de Derecho Agrario es razón suficiente para que se promulguen las disposiciones legales que, como se ha dicho, regulen la relación hombre-tierra, con un propósito: crear mejores condiciones de vida para la sociedad en el medio rural.

⁸ Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 2001.

Por otra parte, en 1992, se aprobaron y promulgaron las reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria y se promulgó la actual Ley Agraria, modificando substancialmente la política de reparto agrario, otorgando libertad a los ejidatarios y comuneros, estableciendo instituciones de impartición y procuración de justicia agraria, como son: los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, respectivamente -lográndose el viejo anhelo del general Emiliano Zapata Salazar, quien en el artículo 6° del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, sostenía que al triunfo de la Revolución se habrían de crear tribunales especializados-.

Con dicha reforma no sólo se estableció una nueva cultura e institucionalidad agrarias, sino que al permitir que los ejidos o ejidatarios, en forma conjunta o separadamente adopten el dominio pleno, existe la posibilidad, a decir de algunas voces, de una tendencia hacia la propiedad privada, la que podría ser regulada en su caso, por el derecho común; por lo tanto, la actuación jurisdiccional de los Tribunales Agrarios y de los Juzgados Civiles, según su ámbito de competencia, nos invitan a pensar en que, en forma mixta se podrían ventilar asuntos relacionados con la propiedad rural de nuestro país.

3. DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

En los tiempos más recientes -con insistencia-, en las diversas latitudes del orbe, diversas voces se han manifestado por evitar la cada vez más alarmante contaminación del medio ambiente, de las aguas y de la tierra. ¿Este tema es reciente?, lamentablemente no, ni de poca importancia; por lo que, hoy en día, se debe atender el tema en forma integral, contando con el concurso y compromiso de los muy diversos actores que inciden en la materia.

De inicio, se hace necesario retroceder en el tiempo cuando el término invernadero fue utilizado por primera vez en 1827 por el matemático francés J.B Fourier, quien observó que ciertos gases que componían la atmósfera, en particular el dióxido de carbono, retenían el calor en ella, provocando un fenómeno similar al que ocurría en los invernaderos, así lo refiere Miriam Urzúa Venegas, funcionaria experta de CEPAL, México, en su ponencia *Avances en*

Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y su Vinculación con el Campo y la Justicia Agraria, Presentada en la VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios; Revista de los Tribunales Agrarios, mayo-agosto 2009.

Por lo anterior, es necesario llamar la atención y procurar que este apartado pueda formar parte de la agenda de las instituciones íntimamente vinculadas con el tema -tanto en el orden nacional como en el ámbito internacional-, porque este problema trasciende fronteras; en consecuencia, es necesario darle la importancia y vigencia debidas, dadas las consecuencias climáticas de la actividad humana, en el entendido de que si no se trata a tiempo como problema urgente a resolver o aminorar sus efectos, podría provocar males mayores de los que ya se están dando en el orbe.

Con el objeto de comprender mejor el tema que nos ocupa, se estima conveniente referir el significado del desarrollo sostenible -para algunos, es sinónimo de sustentable-; al respecto, el diccionario de términos ambientales de la autoría de Aurora Camacho Barreiro y Liliana Ariosa Roche, del Instituto de Literatura y Lingüística y Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental, de La Habana, Cuba.

Quienes al referirse al desarrollo sostenible, desarrollo ecológico y eco desarrollo, señalan que son términos acuñados en la política ambiental y su definición se da como el:

...Proceso de mejoramiento equitativo de la calidad de vida de las personas mediante el cual se procura el crecimiento económico social en una relación armónica con la protección del medio ambiente, de modo tal que satisfagan las necesidades de las generaciones actuales y futuras. Área temática medio ambiente y desarrollo. Término relacionado desarrollo sustentable...

En razón de lo anterior, es pertinente señalar que los problemas ambientales no se pueden analizar ni entender si no se tiene en cuenta una perspectiva global, ya que -como se ha dicho- surgen como consecuencia de múltiples factores que interactúan. Algunos efectos de la crisis ecológica ya están claramente perceptibles: aumento de las temperaturas, agujeros de la capa de ozono, desertificación, acumulación de residuos radiactivos, extensión de enfermedades como cáncer o

la malaria, insalubridad del agua dulce, inseguridad alimentaria, agotamiento de los recursos renovables y no renovables.

Por otra parte, Iñaki Bárcena, en la página electrónica GLOOBAL Guía de conocimiento sobre medio ambiente, hace referencia al efecto invernadero en los siguientes términos:

...Es un fenómeno natural de la atmósfera que consiste en que la energía solar que llega a la tierra, al tomar contacto con el suelo, se refleja sólo en parte, siendo el resto absorbida. El efecto de esta absorción es un calentamiento y se manifiesta por una irradiación de energía hacia la atmósfera; sin embargo, al viajar a la atmósfera se encuentra con gases que actúan de freno, produciéndose la vuelta hacia la tierra y evitando que la energía se escape en su totalidad hacia el exterior calentando más el suelo del planeta y junto con otros factores provenientes de las diversas actividades humanas provocan el recalentamiento mundial de la atmósfera, que está generando una ruptura de los equilibrios naturales.

Sigue diciendo, que algunos efectos son: cambios climáticos, lo que supone una amenaza para las cosechas, inundaciones, aumento de la frecuencia de tormentas y las sequías, aceleración de la extinción de las especies, difusión de enfermedades contagiosas, se agranda el agujero de la capa de ozono, provocación de lluvia ácida, contaminación de aguas y suelo, contaminación del aire, deforestación, erosión-desertificación del suelo, producción de residuos, agotamiento de los recursos naturales, pérdida de biodiversidad y de espacios naturales, en fin, es un tema amplio que no podríamos agotar en esta disertación.

En este orden de ideas, haciendo propias las palabras del bien reconocido doctor Ricardo Zeledón, otrora presidente de la Asociación Mundial de Agraristas Universitarios, podríamos preguntarnos, todo lo anterior, ¿qué tiene que ver con el Derecho Agrario?, la respuesta al tema, es que implica un verdadero movimiento del desarrollo sostenible por su impacto en el Derecho Agrario, el desarrollo sostenible funda un nuevo y profundo movimiento destinado a facilitar el progreso acelerado de la Humanidad. Impacta toda la cultura jurídica. Permite el renacimiento del Derecho Agrario. Es la evolución de la disciplina hacia el mañana, los nuevos principios rectores del desarrollo sustentable parecen abrir posibilidades ciertas para una sólida axiología, su entrada en escena vincula la actividad agraria a las exigen-

cias de la sociedad del futuro, porque desarrollo sostenible es un movimiento concebido por la humanidad para enfrentar los retos del milenio.

Sigue diciendo, el autor, en su participación en el XI Congreso Nacional Agronómico 1999. Sostiene que está destinado a permitir el progreso de las diversas concepciones acrisoladas durante el siglo XX, es la aparición indiscutible de un original derecho humano, muy particular. Resulta de unir el derecho al desarrollo con el derecho al ambiente. Conforman la síntesis más absoluta de la solidaridad porque aglutina y fusiona dos derechos humanos de tercera generación. Se le define como una estrategia de desarrollo cuya columna vertebral es el ambiente.

Cabe mencionar, que las dos últimas décadas han marcado la pauta en el continente americano -en la cumbre de Río, 1992-, en donde los documentos aprobados estaban encaminados a contemplar al ambiente como estrategia para el desarrollo; en consecuencia, nació el desarrollo sostenible. No menos importante, es señalar, que precisamente en ese año, se dio la reforma constitucional al artículo 27, en materia agraria, por la que se creó en México una nueva cultura e institucionalidad agraria.

Al respecto, dicha reforma constitucional contempló lo relativo al desarrollo rural integral, el que salvo mejor opinión, podría tener un punto de encuentro con el desarrollo sustentable, aunque, como se dijo antes, hace falta el concurso de los actores y dependencias vinculadas con el desarrollo sostenible o sustentable; por su importancia se hace referencia en lo conducente a dicha fracción XX, la que contempla lo siguiente:

...El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y generar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra...

Como resultado de lo anterior, con fecha 13 de noviembre de 2001, se expidió la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre del propio año, respecto al tema que nos ocupa, en el artículo 1º, párrafo segundo, sostiene lo siguiente: *...Sus disposiciones son de*

orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado...

El calentamiento global referido en párrafos que anteceden, ha provocado de manera natural algunos efectos en la economía y la vida de la gente en los diversos sectores sociales, aunque resulta una tarea difícil, se debe actualizar y adaptar a los nuevos tiempos el marco jurídico ante la dimensión ambiental; retomar y analizar las nuevas iniciativas para lograr la vinculación del desarrollo sustentable con el Derecho Agrario contemporáneo; es decir, proponer la inserción de nuevas voces y preceptos legales y darle competencia a los tribunales agrarios para que conozcan de los conflictos agroambientales que amenacen el sano desarrollo del campo y que repercutan en la degradación de la tierra, la contaminación de las aguas, la deforestación desmedida y contaminación del aire; ello no solo en beneficio de la población rural sino también de la ciudadana, cuyos efectos también son nocivos al consumir productos contaminados que se producen en el campo.

En el marco de la VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios, el senador Heladio Ramírez López, en su carácter de presidente de la Comisión de Desarrollo Rural, sostenía que:

...desde el Senado de la República estamos trabajando intensamente por la modernización del campo mexicano. Buscamos actualizar el andamiaje jurídico; consensuar la Ley de Inversión Rural y Desarrollo Regional y la de Planeación y Fomento Agropecuario para la Seguridad Alimentarias. Procuramos darles a los campesinos nuevas opciones de reconversión productiva...

En consonancia con lo anterior, el Derecho Agrario contemporáneo tiene que estar vinculado estrechamente con el derecho ambiental, siendo necesario señalar que estos escenarios o componentes ambientales no vienen a reemplazar lo agrario y no podría ser así, sino que en todo caso su implicación jurídica es la de estudiar las relaciones de todos esos elementos entre sí con otras ramas del derecho, como en el caso particular resulta ser el Derecho Agrario.

4. SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

Sin la pretensión de referir algunos comentarios sobre las diversas formas de tenencia de la tierra en el medio rural, sino solamente en forma enunciativa más no limitativa, puede decirse que a partir de la creación del ejido y del reconocimiento de la comunidad, se instituyó la propiedad social y fue a través de las resoluciones presidenciales o las sentencias de los tribunales agrarios, cuando nacieron material y jurídicamente, atento a lo contemplado por las diversas legislaciones agrarias, las que les reconocieron no solo la posesión, sino también la propiedad sobre sus bienes.

En concordancia con lo anterior, antes de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, al artículo 27, los núcleos de población eran considerados como propietarios de las tierras y bienes concedidos a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, hoy en día, como resultado de los trabajos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, tanto los entes colectivos, como sus integrantes, material y jurídicamente se hicieron sabedores -y en vía de ser propietarios- de los bienes que en cada caso les corresponde.

Sin el ánimo de abordar el procedimiento operativo de dicho Programa, se puede decir que como resultado de su implementación, a partir de 1993 y hasta noviembre de 2006, fue posible la certificación de cerca del 85% de los núcleos del país; con ello, se cuenta con la carpeta agraria, sustituyendo la tradicional carpeta básica. De esa forma, se cuenta con el plano interno en el que se contempló el polígono ejidal o comunal, así como los planos parcelarios y cada ejidatario recibió su certificado parcelario; en él, se ha insertado en su cara posterior, el plano de localización, con límites y colindancias de la parcela que en cada caso corresponde a su titular, ¿podría considerarse como el *inicio* de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y/o certidumbre jurídica?, no necesariamente; sin embargo, si el momento en que cada ejidatario se hace sabedor de su parcela debidamente medida y deslindada.

Bajo tales condiciones, se han impulsado acciones que buscan ofrecer dicha certidumbre y, con ello, motivar e impulsar la inversión y el desarrollo en el campo mexicano, de esa forma, podríamos estar en camino de impulsar y consolidar, en el me-

diano y largo plazo la *nueva ruralidad*, en la que podamos encontrar el desarrollo rural integral (sustentable), tan necesario a favor de los hombres del campo.⁹

Dicho Programa concluyó en noviembre de 2006, los objetivos planteados puede decirse que se cumplieron, en razón de que hoy en día los núcleos certificados cuentan con certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.

Por otra parte, además de los ejidos y comunidades, existen colonias agrícolas y ganaderas, así como pequeñas propiedades -de estas últimas- en algunos Estados, se han llegado a regularizar pequeñas porciones de tierras, en ocasiones, menores que las parcelas ejidales. Dicha regularización a manera de ejemplo se puede señalar el caso Guanajuato, en donde se emitió la Ley de Regularización de Predios Rústicos, a través de un juicio sumario ante los juzgados de lo civil; en dicho procedimiento, participó personal de la Procuraduría Agraria, los beneficiados tuvieron la oportunidad de regularizar las superficies menores de 10-00-00 hectáreas, las que fueron reconocidas mediante la sentencia emitida en cada caso, misma que se inscribió en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Actualmente, se cuenta con el Programa FANNAR -Fondo de Apoyo a Núcleos no Regularizados-, en el que participan la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional; en tal virtud, se han seguido regularizando los núcleos agrarios que habían quedado pendientes de certificación con el PROCEDE, lo anterior ha permitido ofrecer certeza jurídica en la tenencia de la tierra, aunque actualmente los tiempos y apoyo de carácter institucional, es menor que anteriormente; sin embargo, se ha seguido trabajando en la regularización de la tenencia de la tierra.

Además de lo anterior, es menester puntualizar la necesidad de que exista una relación interinstitucional más estrecha entre todas aquellas dependencias que tienen injerencia en la actividad jurisdiccional de los tribunales agrarios, citando como ejemplo: el Registro Agrario Nacional, así como la Dirección General de Notarías, pues la información con la que cuentan dichos órganos resulta de trascendental importancia al momento de la emisión de una sentencia, ya que es imprescindible conocer la verdad histórica de la controversia sometida a la potestad jurisdiccional; al respecto, es bien sabido que en algunos unitarios del país se ha llevado a la práctica el allegarse de la información de las citadas dependencias, logrando resultados muy positivos, que redundan en beneficio y seguridad jurídica a favor de los justiciables.

⁹ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Derecho Agrario Contemporáneo*, México, editorial Porrúa, 2006.

Ahora bien, bajo esta perspectiva, debe resaltarse que en términos de lo previsto por los artículos 164, 186, 187 y 189 de la Ley Agraria, el tribunal debe allegarse de todos aquellos medios de convicción que considere necesarios para resolver; en cuyo caso, al encontrarse el asunto turnado para sentencia a la Secretaría de Estudio y Cuenta correspondiente y hecho el análisis en forma integral de los autos, salvo mejor opinión, es el momento preciso para que el unitario que así lo determine, realice los requerimientos pertinentes a las dependencias en comento, con el único fin, como se dijo, de conocer la verdad histórica del asunto en conflicto; con lo cual además, se evitará el planteamiento de futuras controversias sobre el tema ya resuelto, pues en la praxis, al resolver los juicios sucesorios, únicamente se aporta la constancia expedida por el Registro Agrario Nacional, no así el informe de la Dirección General de Notarías; situación tal, que al ser colmada en los términos señalados, como se dijo, garantizarían seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Aunado a lo anterior, con las señaladas reformas constitucionales, se dieron logros importantes en materia agraria, tal es el caso, de la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria, así como la transformación del Registro Agrario Nacional, cuya institución como Dirección General, pasó a ser un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Reforma Agraria.

De igual forma, dichas reformas impulsaron la modernización del campo mexicano para hacerlo más productivo, como resultado de la referida certidumbre jurídica sobre los bienes concedidos a los ejidos y reconocidos a las comunidades agrarias.

Antes de concluir este apartado, es oportuno señalar las etapas del agrarismo mexicano; se pueden dividir en tres, tal es el caso de: a) La política de reparto agrario, lo que permitió la creación de cerca de 31,000 ejidos y comunidades; b) La certificación de la tierra ejidal y comunal, en aproximadamente el 90% de suelo social, a través del PROCEDE y c) El desarrollo rural integral.

5. IMPORTANCIA DE LOS TRABAJOS PERICIALES

La prueba pericial, por decirlo de una manera -en las diversas áreas de conocimiento y, en particular, en materia de juicio agrario-, es una herramienta muy útil en el mundo del descubrimiento de la verdad, de lo realmente acontecido en

una situación determinada, al llevarnos de la mano con el análisis pericial, hasta el momento mismo que concierne a la cuestión a dilucidar, pues la misma es realizada por expertos, que lógicamente, se han especializado en esa materia que en un momento dado, será puesta en práctica para dar luz en el ámbito del derecho y, por ende, resulta de imprescindible apoyo en la labor jurisdiccional.

Al respecto, el Maestro Cipriano Gómez Lara, en su libro *Derecho Procesal Civil*, Tercera Edición, editorial Trillas, señala que la prueba pericial se hace necesaria para observar y examinar el hecho que se trata de demostrar, se requieren conocimientos científicos, o bien, la experiencia de la práctica cotidiana de un arte o de un oficio.

Sigue diciendo, que la prueba pericial es el medio de confirmación por el cual se rinden dictámenes acerca de la producción de un hecho y sus circunstancias conforme a la legalidad causal que los rige. La prueba pericial, cuando es técnica o científica, encaja en el concepto de prueba científica que hemos tomado de Briseño Sierra y que entraña la producción eficiente de fenómenos dentro de las reglas de su propia legalidad científica.

Por su parte, el tratadista Rafael de Pina Vara, en su obra *Diccionario de Derecho*, editorial Porrúa S.A., refiere que el perito es la persona entendida en alguna ciencia o arte que puede ilustrar al juez o tribunal acerca de los diferentes aspectos de una realidad concreta, para cuyo examen se requieren conocimientos especiales en mayor grado que los que entran en el caudal de una cultura general media; concluyendo al respecto, que el perito puede ser titulado o práctico.

Así pues, como se dijo, la pericial viene a ser una prueba fundamental, al momento de adentrarse al estudio de una controversia dada, que requiere el esclarecimiento de determinar la cuestión, con lo cual, se hace necesario apoyarse en el conocimiento de los citados expertos especializados en la materia objeto de los puntos a tratar; teniendo en cuenta para lo anterior, que el debido desahogo de dicha probanza en forma colegiada, será siempre en aras de buscar la solución de la controversia con estricto apego a la legalidad, al conocer la verdad histórica del problema sometido a la potestad jurisdiccional.

En ese tenor, los peritajes cumplen con una doble función, a saber, por una parte, verificar hechos que requieren conocimientos técnicos, artísticos o científicos que escapan a la cultura común del juzgador y de la gente, sus causas y sus efectos y, por otra, suministrar reglas técnicas o científicas de la experiencia especializada de los peritos, para formar la convicción precisamente en el juzgador sobre tales hechos y para ilustrarlo con el fin de que los entienda mejor y pueda apreciarlos correctamente.

Por lo que, debe decirse que el valor probatorio del peritaje radica, entre otras cuestiones, que el perito es un experto en la materia de que forma parte el hecho sobre el cual dictamina y, que además, ha estudiado cuidadosamente el problema sometido a su consideración, ha realizado sus percepciones de los hechos o del material probatorio del proceso con eficacia y emite su dictamen sobre tales percepciones y las deducciones que de ellas se concluyen.

Lo anterior, es dable apoyándose en las reglas técnicas, científicas o artísticas de la experiencia que conoce y aplica para esos fines en forma explicada, motivada, fundada y conveniente; esto es, el valor probatorio de un peritaje depende de si está debidamente fundado; además, la claridad en las conclusiones es indispensable para que aparezcan exactas y el juzgador pueda adoptarlas; por ello, su firmeza o la ausencia de vacilaciones es necesaria para que sean convincentes; la lógica relación entre ellas y los fundamentos que las respaldan debe existir siempre, para que merezcan absoluta credibilidad, puesto que si unos buenos fundamentos van acompañados de unas malas conclusiones o si no existe armonía entre aquéllos y éstas o si el perito no parece seguro de sus conceptos, el dictamen no puede tener eficacia probatoria; luego, es precisamente al juzgador, a quien le corresponde apreciar estos aspectos intrínsecos de la prueba.

Por otra parte, no basta que las conclusiones de los peritos sean claras y firmes, como consecuencia lógica de sus fundamentos o motivaciones, porque el perito puede exponer con claridad, firmeza y lógica tesis equivocadas; por tanto, si a pesar de esta apariencia el juzgador considera que los hechos afirmados en las conclusiones son improbables, de acuerdo con las reglas generales de la experiencia y con la crítica lógica del dictamen, éste no será conveniente, ni podrá otorgarle la certeza indispensable para que lo adopte como fundamento exclusivo

de su decisión, pero si existen en el proceso otros medios de prueba que lo corroboren, en conjunto podrán darle esa certeza y cuando se considere que esos hechos son absurdos o imposibles, debe negarse a aceptar las conclusiones del dictamen.

Lo anterior, cobra relevancia en el proceso agrario, sobre todo cuando se hace necesario el nombramiento de un perito tercero en discordia, tomando en consideración que las periciales que se ofrecen con mayor frecuencia en los juicios agrarios, son en las materias de: grafoscopia o caligrafía, dactiloscopia y topografía y, en menor grado, pero no por ello menos importante, resulta la pericial en las materias de valuación, contabilidad, documentoscopia, médica en general y, en ocasiones, en psiquiatría, etc.

En razón de lo anterior, no en pocas ocasiones el juzgador se ve obligado a solicitar el apoyo de diversas dependencias, entre ellas, la Dirección General de Servicios Periciales dependiente de la Procuraduría General de Justicia o, en su caso, al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), a efecto de que designen al profesionista respectivo según la materia de que se trate; lo cual, viene en cierta forma a truncar el sano desarrollo del procedimiento, al no contarse actualmente en los Tribunales Agrarios con un padrón de peritos especializados en cada una de las materias que son más recurrentes, vulnerándose con ello las garantías de los justiciables, relativas a la pronta y expedita impartición de justicia y de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, con la consecuente incertidumbre en la vida de los hombres y mujeres que día a día se dedican a labrar y darle valor a su tierra.

De esta manera, es factible concluir, que los Tribunales Agrarios actualmente enfrentan un gran reto -tan justo como necesario- tan loable como noble, dada la necesidad real que de manera cotidiana se vive, se percibe y se reclama por parte de los justiciables, pues como se dijo precedentemente, los Tribunales Agrarios -en la medida de lo posible- requieren contar con su propio padrón de peritos, el que podría estar en el Tribunal Superior Agrario, se estaría en aptitud de cumplir con los trabajos periciales en forma diligente; esto es, al cristalizarse tal evento, como lo es la formación del citado padrón de peritos, los directamente beneficiados serán la gente del campo, quienes permanentemente piden se les *haga justicia*,

pues anhelan tener seguridad jurídica respecto al bien ejidal que posee, o bien, que está en vías de poseer al considerarse con derecho a ello.

En ese orden de ideas, es conveniente y necesario contar con lo anteriormente señalado y, por ello, al contar con un padrón de expertos especializados en cada una de las materias requeridas, se estará dando un paso sumamente trascendente en la vida de los Tribunales Agrarios, que vendrá a la vez, a fortalecer las bases en la forma de impartición de justicia agraria en beneficio del campo mexicano en general y, en particular, de los diversos sujetos agrarios, otorgando seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de manera pronta y expedita, atento a lo establecido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que en ocasiones, en la praxis en los Tribunales Unitarios Agrarios se llegan a tener algunos problemas para el desahogo de alguna prueba -ofrecida y admitida- por las partes, lo mismo porque son omisos en proponer y, en su caso, presentar a su perito para aceptar y protestar el cargo conferido o, en ocasiones, ante la discordancia de los dictámenes ofrecidos por los peritos de las partes, se hace necesario el nombramiento del perito tercero; sin embargo, en este último caso, no siempre se lleva a cabo el trabajo pericial, principalmente motivado porque las partes no logran ponerse de acuerdo respecto al pago respectivo al perito; en consecuencia, se da dilación en la prosecución del juicio.

En tal virtud, además de poder contar con el padrón de peritos señalado en párrafos que anteceden, se estima conveniente valorar la pertinencia de poder suscribir convenios de colaboración con universidades o instituciones de nivel superior, a fin de suscribir convenios de colaboración a través de los cuales se pueda contar con el apoyo de especialistas para el desahogo de periciales, según su área de conocimiento.

6. JURISPRUDENCIA AGRARIA

Previo a abordar el rubro que nos ocupa, relativo a la jurisprudencia en materia agraria, se estima necesario hacer mención *grosso modo*, acerca de lo que se entiende por jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano; al respecto, nuestro más alto tribunal del país, la ha definido en los términos siguientes:

*...Es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley...
...La Jurisprudencia constituye un medio de desentrañar el sentido de la ley, para el efecto de que los juzgadores puedan aplicar esta última en forma debida y con criterio uniforme, precisamente cuando pronuncien el fallo correspondiente...*

Por su parte, algunos tratadistas y estudiosos del derecho al abordar el tema en comento, lo han hecho desde varias perspectivas, resultando pertinente citar a algunos de ellos:

El maestro Eduardo García Maynez, la define como: *...El conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales...*

Por su parte, el tratadista español Luis Díez Picazo, sostiene lo siguiente: *...Es un complejo de afirmaciones y de decisiones pronunciadas en sus sentencias por los órganos del estado y contenidas en ellas...*

El emérito maestro Ignacio Burgoa Orihuela, hace un concepto más extenso sobre el concepto de jurisprudencia, diciendo al respecto:

...La jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniforme que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen de un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señala la ley...

Por último, el jurista Héctor G. Zertuche, da un concepto bastante amplio e interesante de la jurisprudencia a la que define como:

...El conjunto de criterios jurídicos y doctrinales contenidos en las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea en pleno o en salas, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva que sea elaborada por reiteración o mediante el procedimiento de denuncia de contradicción de tesis con los requisitos que la ley determine, lo cual da el carácter de obligatoria para los tribunales que jerárquicamente se encuentran subordinados a estos...

Además de lo antes expuesto, conviene decir, esta es parte integral al igual que la ley y la costumbre de una de las fuentes del derecho, aunado a que está

prevista en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ordena que la ley la regule en la forma en que será creada y los órganos que estarán facultados para ello. En efecto, el artículo 94, párrafo octavo de dicha ley fundamental, establece:

...La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación...

Ahora bien, cabe decir que las resoluciones de los tribunales, para que puedan constituir jurisprudencia deben ser exclusivamente jurisdiccionales, lo que significa que deberán ser aplicadas a las partes que intervienen en un procedimiento, con la finalidad de resolver algún derecho sujeto a controversia.

Una vez analizado en forma general el tema de la jurisprudencia, conviene decir que no solo los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito), pueden crear jurisprudencia, sino que otros tribunales de índole administrativo pueden crearla (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Electoral y Tribunal Superior Agrario), la cual indefectiblemente será de distinto valor jurídico a la creada por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Expuesto lo anterior, en este apartado del presente trabajo se hace referencia a la jurisprudencia en materia agraria. Como ya se citó precedentemente, el Tribunal Superior Agrario, podrá crear su propia jurisprudencia, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 9º, fracción V de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la que al respecto dispone lo siguiente:

*ARTÍCULO 9. El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:
(...)*

V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el tribunal superior resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también consti-

tuirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo y fracción citados, el Tribunal Superior Agrario, será competente para establecer jurisprudencia, para lo cual se necesitará que se pronuncien cinco sentencias en un mismo sentido, sin que sean interrumpidas por otra en contrario, las cuales deberán ser aprobadas por lo menos por cuatro magistrados de los cinco que integran el Pleno. La jurisprudencia creada por el Tribunal Superior Agrario podrá ser interrumpida; sin embargo, para que tal hipótesis se actualice, se requerirá del voto favorable de cuatro magistrados debiendo expresar, desde luego, las razones en que se apoye tal interrupción.

De lo anteriormente anotado, compete al Tribunal Superior Agrario, de conformidad al artículo y fracción señalados de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, crear jurisprudencia; facultad que no a todos los tribunales jurisdiccionales les está permitido, lo que en la realidad jurídica constituye un invaluable privilegio, que salvo mejor opinión, debe ser ampliamente aprovechado, aunque debemos reconocer que como órgano colegiado especializado en materia agraria, el esfuerzo o trabajo desplegado para tal efecto, debe ser mayor, con independencia de que ésta revista el carácter de obligatoria solo para los tribunales agrarios, por ser su emisor el órgano superior jerárquico.

También es menester decir, que los tribunales agrarios, al emitir cotidianamente sus fallos a lo largo y ancho de nuestra República Mexicana, se apoyan principalmente en las tesis jurisprudenciales, jurisprudencias definidas y por contradicción creadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito -órganos del Poder Judicial de la Federación, facultados constitucionalmente para crearlas-.

Esto conlleva a meditar muy seriamente, en la imperiosa necesidad que existe para redoblar esfuerzos para seguir creando jurisprudencia acorde a cada asunto que en particular se trate, lo que obviamente redundará en un mayor enriquecimiento jurí-

dico que estaría apoyando el trabajo jurisdiccional de los diversos tribunales y, con ello, los más beneficiados serán justiciables, quienes acuden ante los órganos jurisdiccionales agrarios con la finalidad de que se les atienda y, finalmente, resuelva el asunto que los lleva a solicitar nuestra intervención a la que por imperio de la ley estamos obligados y que de manera responsable, oportuna e imparcial brindamos.

Por ello, desde este momento, hago votos porque en la medida de lo posible, se pueda crear un Consejo o Comité Jurídico, el que, en su caso, será designado por el H. Pleno del Tribunal Superior Agrario, para que se dedique en el ejercicio de sus funciones, a analizar los fallos agrarios que por su relevancia e interés público destaquen de los casos sometidos a nuestro conocimiento, para extraer los criterios que en un momento dado nos lleven a seguir creando jurisprudencia, sin tener que sujetarnos -en gran medida-, como lo hemos estado haciendo hasta el momento, a los criterios jurisprudenciales emanados de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, someto a consideración de los Magistrados al Pleno de nuestra institución, así como a todos ustedes la propuesta antes mencionada, la que, desde luego, va orientada al enriquecimiento jurídico de nuestra noble institución los tribunales agrarios, encabezados por el Tribunal Superior Agrario.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Primera. En materia de desarrollo sustentable y de salvaguardar el medio ambiente, es necesario llamar la atención y procurar que este tema pueda formar parte de la agenda de las instituciones íntimamente vinculadas con dicha materia -tanto en el orden nacional como en el ámbito internacional-, porque este problema trasciende fronteras; en consecuencia, es necesario darle la importancia y vigencia debidas, dadas las consecuencias climáticas de la actividad humana.

En razón de lo anterior, se considera importante impulsar una reforma tanto de la Ley Agraria, así como de la Ley Orgánica de nuestra institución, a fin de otorgar a los tribunales agrarios competencia en asuntos relacionados con la contaminación cuando se involucren bienes de carácter ejidal o comunal -de los que por cierto, ya hemos venido atendiendo en algunos distritos-.

Segunda. Propiciar una relación interinstitucional más estrecha con las dependencias que tienen injerencia en la actividad jurisdiccional de los tribunales agrarios, citando como ejemplo: el Registro Agrario Nacional, así como la Dirección General de Notarías, pues la información con la que cuentan dichos órganos resulta de trascendental importancia al momento de la emisión de una sentencia -en materia sucesoria-, ya que es imprescindible conocer la verdad histórica de la controversia sometida a la potestad jurisdiccional.

Tercera. De igual forma, como se dijo precedentemente, se considera importante que los tribunales agrarios -en la medida de lo posible-, puedan contar con su propio padrón de peritos.

8. BIBLIOGRAFÍA

1. Caso, Ángel, *Derecho Agrario*, México, Porrúa, 1950.
2. Camacho Barreiro, Aurora y Ariosa Roche, Liliana, *Diccionario de Términos Ambientales*, La Habana, Cuba, Publicaciones Acuario, 2000.
3. Carbonell y Sánchez, Miguel, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, número 87.
4. De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, editorial Porrúa.
5. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 6ª edición, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.
6. Gallardo Zúñiga, Rubén, *Prontuario Agrario*, 3ª. ed., actualizada, México, editorial Porrúa, 2009.
7. Gómez Lara, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 3ª edición, editorial Trillas.
8. Ramírez López, Heladio, *La Justicia Agroambiental y su contribución para reducir el cambio climático y garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de los mexicanos*, VI Reunión Nacional de Magistrados Agrarios, Revista de los Tribunales Agrarios, 2009.
9. Zeledón Zeledón, Ricardo, *Desarrollo Sostenible y Derecho Agrario*, XI Congreso Nacional Agronómico / I Congreso Nacional de Extensión 1999.

Bibliografía complementaria

1. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Miguel Ángel Porrúa, México
2. Ley Agraria
3. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
4. *Diario Oficial de la Federación* 3 de diciembre de 2001
5. Ius, 2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación
6. <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index>

LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO RURAL

Lilia Isabel Ochoa Muñoz*

SUMARIO. 1. Antecedentes. 2. Modificación constitucional del artículo 27 en 1992. 3. El marco jurídico posterior a la Ley Agraria. 4. Similitudes en los planteamientos de la Reforma Constitucional de 1992 y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001. 5. Certeza jurídica en los actos realizados bajo la tutela de la Ley Agraria. 6. Exceso de normatividad administrativa. 7. Reformas a la Constitución y a la Ley de Amparo. 8. Términos para hacer valer derechos por la acción de nulidad prevista en la fracción VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. 9. Propuesta.

1. ANTECEDENTES

Este trabajo se realiza pensando en todos los magistrados que, día a día, se encuentran en la difícil tarea de aplicar el derecho, guardando los principios que nos rigen, buscando la verdad material durante el proceso y dictando una sentencia a verdad sabida y buena fe guardada, apegada a la legalidad y haciendo justicia. Difícil tarea, dilema que se ha tenido en ocasiones, cuando se debe decidir entre la legalidad en estricto derecho y la búsqueda de impartir justicia que no en todos los casos pueden coincidir en una sentencia.

Con veinte años de aplicar la Ley Agraria, podemos afirmar que la misma ley y la jurisprudencia obligatoria nos enfrentan a dictar resoluciones mediante las cuales se aplica el derecho pero enfrentado a la justicia que sería el fin último a alcanzar, por quienes resolvemos finalmente los asuntos que las partes ponen en nuestro conocimiento.

Para 1992, el Ejecutivo se enfrentó ante la imposibilidad de continuar con el reparto agrario, mismo que de haber continuado, se estaría confrontando con la propiedad privada e incluso con lo propiedad social. En forma acertada, dio por terminado el reparto agrario; ordenó la culminación del rezago agrario; ordenó la

* Magistrada Numeraria del Tribunal Unitario Agrario Distrito 11 con sede en Guanajuato, Guanajuato.

creación de instituciones como la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional; nacieron los Tribunales Agrarios y de igual forma instruyó, la realización de programas destinados al ordenamiento de la propiedad rural como el de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Todo ello con el fin de otorgar certidumbre a los ejidos y comunidades, a sus componentes y a los actos que se realizan bajo esta condición.

Las reformas al artículo 27 constitucional, fueron el inicio de la gran transformación que se requería en las circunstancias económicas, sociales y políticas del campo mexicano para el año de 1992. A veinte años de la modificación constitucional, la promulgación de la Ley Agraria y el nacimiento de los Tribunales Agrarios, estamos en condiciones de hacer una reflexión acerca de la implementación, evolución y experiencias sobre la aplicación de la Ley Agraria, así como el impacto de ésta legislación en el entorno social, político y legal en que se encuentra el campo mexicano, la convivencia de esta ley con otras publicadas posteriormente a ésta como: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, Ley del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Ley de Desarrollo Rural Sustentable y las reformas a la Constitución y la Ley de Amparo de reciente vigencia, entre otras.

Como paso previo a la propuesta que se presenta, es importante destacar las circunstancias en que se encontraba el campo mexicano, que provocaron el debate parlamentario y posterior publicación de las modificaciones a la Constitución en su artículo 27, por consecuencia la expedición posterior de la Ley Agraria, así como, (por virtud a que se encuentran estrechamente unidas), la argumentación y entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

A partir del análisis y comparación sobre los presupuestos en que se basaron los instrumentos legales vigentes que quedaron plasmados en las correspondientes *exposiciones de motivos*, así como, por qué no decirlo, las contradicciones que se encuentran en la propuesta de iniciativa de la Ley Agraria con relación a la propuesta constitucional, pasaríamos a las conclusiones que nos llevan a sostener que debe existir un presupuesto jurídico para la sana convivencia entre éste último instrumento normativo y la que se supone debe ser la consecuencia inme-

diata: la aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; es decir deben tener entre ellas, un requisito vinculante que a criterio de quien presenta esta propuesta, es el de la *Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra*, en el concepto de propiedad social.

Es importante aclarar que para encontrar las razones por las cuales legisladores de distintas épocas justificaron la causa de legislar en las materias relacionadas con el campo, me he remitido a las distintas exposiciones de motivos que fueron presentadas al Congreso de la Unión, documentos que guardan no solo la memoria histórica de las circunstancias, sociales, políticas y económicas del país, sino que en ellas queda plasmado el objeto de ley, así como el bien jurídico que se pretende proteger. Que como veremos en el desarrollo del presente trabajo, coinciden ampliamente en sus postulados, lo que nos lleva a pensar que el proteccionismo y la sobre regulación dieron origen a nuevos vicios para evadir la ley subsistiendo las condiciones que tuvo el legislador del 92, y que vuelven a mencionarse en los legisladores del 2001. Entonces podríamos pensar, ¿qué pasó con la Ley Agraria? La respuesta es contundente cumple con un papel destacado dentro de la sociedad rural; se logró la regularización de la tenencia de la tierra; se crearon los Tribunales Agrarios, que dignamente han cumplido su misión de impartir justicia agraria mediante procedimientos sencillos, accesibles y entendibles a los justiciables, procesos novedosos, con principios de oralidad, inmediatez, concentración, justicia itinerante, en fin que en el conjunto de éstos se está a la vanguardia del resto de los procesos judiciales de cualquier otro orden.

Pero, lo más importante es que se logró mantener la *paz social* en la comunidad rural, se ha creado a través de los veinte años, la confianza de los justiciables, hombres y mujeres que día a día vemos que acuden ante los Tribunales Agrarios en busca de resolver sus problemas de forma imparcial, órgano de justicia que busca durante el proceso encontrar la verdad material, dictando sentencias a verdad sabida y buena fe guardada, pero el valor más importante es que todo esto sucede frente a ellos, los justiciables quienes presencian cada una de nuestras actuaciones.

Sin embargo las leyes son perfectibles y para lograr un avance que lleve al campo mexicano a ser competitivo ante los grandes retos de la comercialización

global de productos agropecuarios, debemos de dar el siguiente paso, que a opinión de quien escribe es el de otorgar la confianza a las decisiones que se toman democráticamente al interior del ejido, así como de las que toman los ejidatarios en lo individual. Incentivar la desregulación, establecer plazos para hacer valer las acciones agrarias, es en pocas palabras, crear la *certeza jurídica*, que se requiera para la capitalización del campo, no basta la seguridad jurídica, debemos pasar a la seguridad económica, a la movilización de los activos del campo en el campo de las inversiones. Hay que continuar.

2. MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 27 EN 1992

Para 1992, ya se percibía la *escasa inversión de capital* en las actividades agropecuarias dentro del país, (como se señaló en la exposición de motivos de la propuesta de modificación constitucional, de fecha 7 de noviembre de 1991) esto debido por una parte, *al minifundio*, por otra parte *las prácticas de usufructo parcelario y renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales al margen de la ley*, que al no estar jurídicamente protegidos los ingresos obtenidos por los ejidatarios se veían disminuidos. *Las condiciones de pobreza y las dificultades para acceder al financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable, la falta de capitalización* debido a la imposible inversión de largo plazo debido a *la falta de certeza jurídica sobre las formas de realizar actos jurídicos con los ejidos o ejidatarios*, en la denominada propiedad social, colocaba al campo mexicano, en especial a la propiedad social en un rango estadístico donde se ubicaban los índices *de mayor pobreza* en el país.

Así también, la misma necesidad orilló a muchos ejidos a realizar un uso indiscriminado de los recursos naturales, causando *graves daños ecológicos*. Esto se encuentra contemplado dentro de la exposición de motivos presentada por el entonces Ejecutivo Federal para justificar la presentación de la reforma.

La propuesta entonces, hoy precepto constitucional vigente persigue los siguientes objetivos:

- a. Alcanzar mayor justicia y libertad, con una nueva respuesta para dar oportunidad a los habitantes del campo;

- b. La modernización ya exigible frente a las ya rebasadas circunstancias del anterior sistema agrario mexicano;
- c. Abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad;
- d. Evitar mayor daño a los recursos naturales.

Las reformas al artículo 27 constitucional, pretendían, como se narró en la exposición de motivos lo siguiente:

1. Otorgar el reconocimiento al ejido y a la comunidad como sociedades propietarias de las tierras protegidas por la propia Constitución;
2. Facultar a la asamblea como máxima autoridad del ejido o comunidad para decidir en libertad su destino;
3. Realizar por ella misma la reglamentación a la que, debería estar sujeta, conforme a la Ley y Reglamentos que para esos efectos se elaboraron;
4. Se otorgó la libertad para usar y disponer de la tierra a conveniencia de su titular;
5. Además se incluyó la posibilidad de que los ejidatarios cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley, adoptasen el dominio pleno de sus parcelas para poder llevarlas al régimen de propiedad privada.

En la iniciativa además se señaló:

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es esta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

Esta es la justificación para presentar al Legislativo la iniciativa de la Ley Agraria, misma que contiene en su texto el mandato constitucional como normativa del artículo 27 constitucional reformado, que vendría a abrogar la Ley Federal de la Reforma Agraria y que fue publicada el 26 de febrero de 1992.

La Ley Agraria vigente, regula y norma los nuevos derechos establecidos en la Constitución los cuales encontramos a lo largo de su articulado, sin embargo, dentro de la misma exposición de motivos, el ejecutivo provocó, la sobre regularización de lo propuesto en la reforma, estableciendo requisitos y candados no señalados en la enmienda constitucional, sobrepasando ésta ley reglamentaria, la naturaleza misma del proyecto, toda vez que en la enmienda a la Constitución se otorga, la propiedad de las tierras al ejido, la libertad de establecer el régimen de su vida interna, la democratización de sus determinaciones, la posibilidad de asociación y; la posibilidad de que cada ejidatario pudiese, mediante el procedimiento de dominio pleno, dejar de usufructuar la parcela para convertirse en propietario de la misma, todo ello elevado a rango constitucional.

Ya en la entonces exposición de motivos de la propuesta de la Ley Agraria presentada el 10 de febrero de 1992 ante la Cámara de Diputados, por el Ejecutivo Federal, impuso en ésta, que es una ley secundaria una serie de requisitos que hace difícil y hasta nugatorio en casos, hacer valer los derechos establecidos constitucionalmente. Basta señalar lo consignado en dicha exposición de motivos y que se trae como referencia, sobre la inconsistencia de la iniciativa de la Ley Agraria, que en la segunda hoja párrafo quinto apunta:

*...La propuesta que hoy presento en su consideración procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa **en un instrumento sencillo y claro**, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley, animada por principio de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos...*

En el octavo párrafo de tal documento, que se refiere a *El ejido y los ejidatarios*, impone el primer candado sobre la propuesta que el propio ejecutivo hace y que a la letra señala:

... La asamblea general, compuesta por todos los ejidatarios del núcleo de población, es el órgano supremo del ejido. Le corresponde decidir sobre las cuestiones de mayor importancia para el núcleo de población, fijándose los requisitos y formalidades para su institución y para el ejercicio de su facultad de resolución en casos especiales...

Sin embargo, en contradicción del planteamiento, en la redacción del párrafo séptimo, relativo a Protección a las tierras ejidales y comunales:

...Las tierras parceladas pueden ser disponibles solo si la asamblea ejidal así lo determina y bajo el mecanismo de protección que ofrezca seguridad jurídica y a la vez evite abusos. Si no media la voluntad de la asamblea, la protección de las tierras ejidales preserva la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de dichos derechos. La protección que exige el texto constitucional impide, una vez que la parcela ha sido convertida en propiedad plena, la enajenación sin el avalúo autorizado y el examen del notario público sobre la legalidad del acto, además de exigir el respeto por la preferencia por el tanto que se otorga a favor de los ejidatarios y vecindados...

Lo anterior deja ver con claridad que la norma principal, otorga una serie de derechos, entre otros, la autodeterminación de los Ejidos y Comunidades y el denominado dominio pleno. En tanto que en la secundaria lo condiciona. Cuando en la principal señala la sencillez de los procesos, en la reglamentaria impone una serie de requisitos como candados para hacer efectivos estos derechos e incluso introduce un elemento que se rige por los ordenamientos civiles dentro del evento social, es el caso de la necesaria presencia y calificación de los actos de asamblea, los mas importantes que debe tomar; del *notario público*, que según se señala es a quien la ley otorga el derecho del examen de la legalidad de los actos jurídicos más relevantes de una asamblea, como son los previstos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria.

La figura del Notario Público, no solo se encuentra fuera del contexto del derecho social en que se aplica el derecho agrario, sino que subordina los actos que encomendó a la Procuraduría Agraria como garante de los derechos de ejidatarios y comuneros y del Registro Agrario Nacional que realiza la calificación de dichos actos para su debido efecto legal. Todo ello en franca contradicción con las facultades establecidas en el respectivo Reglamento Interior de cada dependencia, además hay que tomar en cuenta que el Registro Agrario Nacional, es por su naturaleza *constitutivo de derechos*.

En los textos de los artículos 24 a 28, 31 y 56 se denota la imposición de los nuevos elementos o candados que dificulta hacer efectivas las decisiones más

importantes del ejido, ya que de su lectura surgen los requisitos que en seguida se citan y que no fueron considerados en la reforma y que son los que provocan conflicto en su debido cumplimiento como son:

- a) La obligatoriedad de que la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios y que dicha delimitación y asignación se haya efectuado en términos del artículo 56, esto es en Asamblea de formalidades especiales y este último artículo remite a los diversos 24 a 28 y 31.
- b) Lo relacionado con los plazos y que deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios (en asamblea ordinaria es de la mitad mas uno); las determinaciones comprendidas en las fracciones VII a XIV, entre ellas la del régimen de explotación de tierras de uso común y de dominio pleno se requiere de voto aprobatorio de dos terceras partes (la ordinaria por mayoría de los presentes);
- c) Contar con la presencia obligatoria de un Fedatario Público.
- d) Para una Asamblea ordinaria, el ejidatario puede acudir por sí o mediante carta poder simple firmada ante dos testigos que sean ejidatarios o avecindados, en los casos de asamblea de formalidades especiales la ley señala que no se podrá designar mandatario.

Esta evidente contradicción en el planteamiento y posterior aprobación de la norma agraria, dio origen a la expedición de los Reglamentos de las instituciones creadas por el mandato constitucional y de un sin número de Acuerdos, Circulares y Formatos que van mas allá de lo establecido en la propia Constitución y su ley reglamentaria, estableciendo un laberinto de trámites, tanto para el ejidatario solicitante, como al interior de las dependencias encargadas de aplicarlas; por ejemplo los trámites requeridos al interior del Registro Agrario Nacional, para lograr inscribir un acto, modificarlo o actualizarlo, respecto de los que se requiere la obligatoriedad de su inscripción para que tengan validez. Solo para lograr la inscripción del dominio pleno se pasa por 14 trámites en 8 oficinas tanto delegacionales como la oficina central, lo que nos lleva a señalar que para el trámite de un dominio pleno, puede pasar más de un año y que una oportunidad de inversión o negocio no estaría en posibilidad de esperar, lo que se traduce en que los ejidatarios mientras se encuentren inmersos en los trámites, no resultan calificables para operaciones de negocio.

Lo anterior es solo un ejemplo, pero evidencia los numerosos trámites administrativos ante las dependencias gubernamentales que deja ver una franca desconfianza ante los actos de los ejidatarios o comuneros que deben realizar, lo que se tra-

duce en un exceso de proteccionismo o autoritarismo, lo que contradice la instrucción legal, que aparece en el párrafo quinto:

...La propuesta que hoy presento en su consideración procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley, animada por principio de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos...

Sin dejar de reconocer el logro conseguido con la reforma constitucional, sobre el ordenamiento y regularización de derechos parcelarios, la democratización de los ejidos, la creación de órganos destinados a la procuración e impartición de justicia dentro del sector, aún siguen vigentes las prácticas de contratos simulados, esto se observa claramente en la venta, traslado o cesión de derechos de parcelas, a causa de la ignorancia en algunos casos, en otros por la sobre regulación, que se traduce en trámites y requisitos que se establecen en la ley y los reglamentos generados con motivo de la modificación constitucional; con lo cual aquello que fue causa de denuncia en la exposición de motivos de entonces -respecto al tema de venta de parcelas- sigue vigente hoy, y no por la falta de derecho, sino por la sobre regulación que se dio en el tema.

3. EL MARCO JURÍDICO POSTERIOR A LA LEY AGRARIA

Los artículos, cuarto a octavo de la Ley Agraria se volvieron la parte dogmática o filosófica que justificaba la propia modificación constitucional, el contenido de dichos artículos fue recogido posteriormente en leyes que se publicaron estando ya vigente la ley, como lo son, entre otras:

- a) La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (DOF 7-12-2001, última reforma 12-01-2012).
- b) Ley de Capitalización del PROCAMPO (DOF 31-12-2001).
- c) Se reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (DOF reforma 28-01-2011).

d) La reciente modificación a la Constitución en materia de Amparo y su ley reglamentaria.

Del estudio de las leyes surgidas durante la vigencia de la Ley Agraria, podemos ver que regulan en estricto derecho, lo previsto en el TÍTULO SEGUNDO, denominado *Del desarrollo y fomento agropecuario*, por lo tanto, quedaron abrogados de facto al atender a los Artículos Transitorios de las leyes señaladas.

Es importante destacar que estas leyes deberían estar vinculadas con la Ley Agraria, pues todas ellas resultan reglamentarias del artículo 27 constitucional, sin embargo, debido a la sobreprotección del sector social y, por qué no decirlo, la desatención de las autoridades encargadas de su aplicación no ha sido posible la convivencia de dichas leyes, ejemplo de ello es lo relacionado a la protección al medio ambiente, en donde vemos la gran devastación de bosques y selvas que se encuentran dentro del régimen de propiedad social. En este tema no profundizaremos, no por restarle importancia, sino que por ser tan amplio, debe ser materia de otra ponencia.

3.1 Ley de capitalización del PROCAMPO

Por otra parte se encuentra la Ley de PROCAMPO, que nace en 2001, ante una exigencia de las organizaciones campesinas para elevar a nivel de ley un programa que se tenía como ayuda extraordinaria para los campesinos. Que se generó, dada la situación en que se situó al campo en el entorno de una transición económica derivada de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y que a la postre, la presión social obligó que el ejecutivo propusiera otorgar la categoría de ley a un programa cuyos recursos debían ser etiquetados para elevarlo a rango de ley.

Esta Ley, cuya exposición de motivos que obra en documento de fecha 17 de abril del 2001, señala, entre otros aspectos importantes que:

*Los crecientes índices de **desempleo en el campo y la incapacidad de encontrar medios de subsistencia** para la vida campesina están conllevando a un serio deterioro en el tejido social...*

*Por ello, es del más alto interés nacional apoyar a los productores del campo, mediante aquellas acciones que hagan viable elevar sus condiciones de vida, **conservar los recursos naturales y fomentar su desarrollo.***

***Cabe señalar que la población nacional en condiciones de pobreza, actualmente la mayor parte de ella se ubica en el campo,** siendo ésta una situación que hace impostergable que la sociedad y el Estado renueven su compromiso con los grupos rurales mas desprotegidos.*

*Siguiendo este esquema, el Ejecutivo Federal está emprendiendo un conjunto de acciones en varias vertientes de carácter educativo, **asistencial,** económico y social, para enfrentar con responsabilidad las exigencias de la población.*

Para la operación del PROCAMPO, año con año, se tienen que ajustar las Reglas de Operación para la disposición de recursos, otorgando cada ciclo agrícola nuevamente término a los ejidatarios para regularizar sus derechos, de lo contrario no se estaría dentro del presupuesto de lo previsto por el artículo 6 fracción II, de la ley, lo que evidencia que, ya sea por lo cambiante del sector, o por la falta de legalización de sus derechos, se tengan que acoger a las prórrogas establecidas una gran cantidad de ejidatarios. Debemos destacar que ésta es la única ayuda segura que reciben los ejidatarios, que es de carácter *asistencial*. Además es una ley de la que se prevé su temporalidad como queda establecido en lo dispuesto por el Tercero Transitorio de la misma.

3.2 Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Para efectos del presente análisis debemos ubicarnos en el año 2001, cuando las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, presentan ante la Asamblea de legisladores el proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Dentro del capítulo de DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA, hace referencia que con ella se reglamenta la fracción XX del artículo 27 constitucional, así como los diversos 25 y 26 de la propia Constitución.

En la exposición de motivos el legislador argumenta:

Que el campo se encuentra en evidente rezago económico, social y tecnológico; con una población mayoritaria en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Forzada a emigrar; sin que existan mejores alternativas de vida.

Que la degradación de los recursos naturales es inmensa y el ritmo de deterioro continúa.

Que un gran sector de la población rural ha sido declarada como no viable para aplicar la agricultura tecnificada y se debate entre cuatro opciones: Arrastrar una vida cada vez mas miserable; migrar, las actividades ilegales o; la rebelión. Que en el campo mexicano existe una serie de vacíos legislativos para el desarrollo rural. A la vez el marco jurídico existente se encuentra descoordinado y desarticulado debido a la gran cantidad de decretos y normas específicas que han emitido las diferentes dependencias del gobierno.

Que la realidad rural al término del siglo XX muestra también grandes cambios estructurales: La edad de los campesinos es avanzada, y existe ausentismo en los ejidos y comunidades; las mujeres encabezan la producción y la vida de las familias y los jóvenes buscan oportunidades en ámbitos fuera de la producción agropecuaria, que actualmente aporta menos del 60% del ingreso familiar, por lo que los enfoques de política ya no responden a esta nueva realidad rural.

Que el primero y más hondo de los problemas humanos y económicos de México es el problema del campo, por lo que se hace necesario emprender de manera efectiva una nueva etapa que permita la vinculación de los hombres y las mujeres del campo con su tierra, la organización libre y fecunda de los campesinos sin que tenga que estar sujeto a intereses políticos, que permita el crédito suficiente, el aprovechamiento técnico para la eficaz utilización de los recursos naturales y sobre todo el respeto y la seguridad jurídica que brinde justicia social para los campesinos mexicanos.

4. SIMILITUDES EN LOS PLANTEAMIENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992 Y LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL 2001

Ambas leyes son normativas del artículo 27 constitucional, se encuentran dirigidas a los mismos sujetos agrarios tal y como lo dispone el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

Mientras que la Ley Agraria reglamenta los derechos que le confiere la Constitución a partir de la modificación del artículo 27 en relación a la tenencia de la tierra de origen social, creando las Instituciones destinadas a cuidar el orden y legalidad de los actos que se efectúen bajo su tutela; LDRS, partiendo de las mismas premisas, va destinada al desarrollo rural, a través de modernos mecanismos. Con la participación de los distintos ordenes de gobierno, además de los sectores social y privado, mediante acciones y programas que tengan como

propósito orientar e incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores y generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios.

Es importante destacar que dentro de las innovaciones que introduce ésta ley en el campo mexicano, son programas que solo se logran con el compromiso a largo plazo, claro ejemplo de ello, es lo relacionado con los capítulos específicos de *Investigación y la Transferencia Tecnológica*; de *Capitalización Rural*, *Del Sistema Nacional de Financiamiento Rural*; *De la Sustentabilidad*, entre otros, mismos que requieren de un elemento esencial para lograr su debida aplicación y el cumplimiento de sus objetivos, que es *la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra*, indispensable para la convivencia y debida aplicación de ambas leyes, que en su conjunto deberían cumplir con las encomiendas establecidas en cada una de ellas.

Esto es para que exista una plena convivencia entre la Ley Agraria y la LDRS *se requiere un elemento esencial que es el de certeza jurídica en los actos que se realizan bajo el tratamiento de la Ley Agraria.*

5. CERTEZA JURÍDICA EN LOS ACTOS REALIZADOS BAJO LA TUTELA DE LA LEY AGRARIA

Existen elementos en la Ley Agraria que como señalamos en capítulos anteriores dificultan o hacen nugatorios ejercer los derechos de ejidos y comunidades para hacer valer la autonomía que les dotó la ley, así como a los integrantes de dichos entes sociales de hacer valer sus derechos individuales, los cuales básicamente son:

- a) Dificultad y en muchos casos imposibilidad para la celebración de la *asamblea de características especiales*, conocida como *asamblea dura*, lo que se traduce en la imposibilidad de tomar decisiones importantes para el ejido o comunidad como las señaladas en las fracciones VI a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria.

- b) Exceso en normatividad administrativa para tramitar legalmente la posibilidad de disponer libremente de los derechos sobre las tierras de uso común y parcelas.
- c) La ley no prevé el principio de caducidad de las acciones y la prescripción, lo que provoca incertidumbre jurídica en los actos realizados bajo el amparo de la misma y en el ejercicio de los derechos de los ejidatarios.

5.1 En lo relacionado con las Asambleas

Con relación a la determinación del Ejido para la regularización de posesionarios; autorización para que los ejidatarios obtengan el dominio pleno; destinar las tierras de uso común o comprometerlas en actividades productivas, entre otras, se ven limitadas a que se puedan dar las condiciones necesarias para la celebración de la *asamblea de formalidades especiales*, asamblea que es de trámite difícil y en ocasiones imposible, entre otras razones las que la experiencia nos han señalado y que me permito citar: Partimos de que nos encontramos ante el sector de la clase campesina, la mayoría en donde se encuentra un gran número de habitantes en pobreza o extrema pobreza, de escasa o nula instrucción escolar, de personas de edad avanzada, que acuden con dificultad por razones económicas y de comunicación a las instancias que deben atender los asuntos de su interés, llámense trámites agrarios o asambleas.

Encontramos también, que al realizarse la ejecución de dotación o ampliación de ejidos, en muchos de los casos los beneficiados ya habían fallecido o bien, se encontraban ya desavecinados, por lo que se realizaron las ejecuciones agrarias con el número de beneficiados existentes y los posesionarios del lugar, siendo éstos últimos mayoría sin derechos de voto en las asambleas.

Es un sector cambiante debido al traspaso de derechos, cambio de titulares por fallecimiento, en muchos de los casos, sin haber regularizado previamente, mediante lista de sucesión, sus derechos ejidales, que en el mejor de los casos si existe sucesión legal, los hijos de éstos ya no pertenecen al sector agrario, pues salen desde muy jóvenes en busca de oportunidades para sobrevivir desarraigándose del campo.

No hay que olvidar la migración que es un problema que aqueja a gran parte del país, pero sobre todo en el sector agrario y; el crecimiento de las zonas urbanas al campo.

Es una realidad, en México existen ejidos sin ejidatarios, lo que hace imposible reunir una asamblea de *características especiales* como lo prevén los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley, independientemente del costo para su celebración se incrementa con el pago de los servicios del Notario Público, entonces ¿de qué forma se pueden tomar las determinaciones más importantes para el ejido o comunidad?

En la realidad esto se traduce, en parcelas sin trabajar, levantadas o en conflicto, terrenos de uso común en franco deterioro, sin destino productivo; en el otro extremo están los agricultores sin derechos agrarios dentro de los ejidos que cada vez más abren tierras a los cultivos tradicionales de forma ilegal con la consecuencia de un gran daño ecológico, en los ya devastados campos y selvas de la Nación, que fue motivo de reflexión por los legisladores del año del 92 en su propuesta de reforma.

Esta realidad ha traído como consecuencia, el alejamiento y apatía de los inversionistas en el campo que mantienen el régimen de propiedad social, pues hay que decirlo, aún con la reforma constitucional del 92, que tiene un sentido de modernización, que se pretendió asociar al progreso e insertarlo en el proceso de globalización mundial, la normatividad secundaria hace que los procesos para insertar al campo dentro de la actividad económica moderna, sea una utopía.

Debemos también tomar en cuenta que la ley conserva la obligatoriedad de cada ejido para destinar una zona para uso común y, que en muchos casos es en donde se encuentran los recursos naturales, como selvas, montes y recursos naturales en general, en otros casos se trata de montes, donde difícilmente se puede aprovechar para las actividades agrícolas, que deberían dada su vocación ser ordenadamente explotados, al amparo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, para destinarlo a las actividades propias de su naturaleza, que generen una derrama económica a la comunidad.

Es un hecho que en el sistema de propiedad social mexicano, las tierras de uso común se encuentran (en la mayoría de los casos) ociosas o utilizadas sin un fin productivo que reditúe en beneficio de la comunidad, es claro que lo que es de

todos, es también de nadie y nadie lo cuida, y si a todo esto le aunamos la dificultad de celebrar asambleas para determinar su destino, estas tierras estarán condenadas a servir de beneficio para unos cuantos, quienes al no ser propietarios directos no invierten recursos para el aprovechamiento sustentable, como tampoco para revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, generación de empleos y su debida conservación. Por lo que no son de interés para desarrollar proyectos productivos de largo plazo.

Para ello es importante quitar los *candados legales* que se impusieron en la ley, para poder actualizar los padrones de ejidatarios con derechos y con ello agilizar la toma de decisiones al interior del ejido.

Con éste fin, se propone la modificación de los artículos 26, 27, 28, 56, 80 y 81 de la Ley Agraria, para que previa verificación sobre la imposibilidad de realizar éste tipo de asambleas, justificando las causas; por conducto de la Procuraduría Agraria, se ordene la celebración de asambleas simples, en donde se tomen las decisiones necesarias para dar viabilidad a los acuerdos que tengan que ver con los intereses generales de los ejidatarios.

A la vez se propone eliminar la figura del Notario Público en las asambleas, ya que como quedó señalado, es una figura que corresponde al derecho civil y no al derecho social, dejando a la Procuraduría Agraria y al Registro Agrario Nacional que en ejercicio de las atribuciones otorgadas en la ley y sus respectivos reglamentos, vigilen que se cumpla con los requisitos de fondo y forma de tales asambleas, protegiendo en todo momento los derechos de los ejidatarios y comuneros.

6. EXCESO DE NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA

Como hemos señalado a lo largo del presente estudio, las Instituciones gubernamentales someten los trámites que regularmente realizan los ejidatarios a procesos complicados, caros y cuya toma de decisiones no se encuentra en su localidad, sino totalmente centralizado a donde difícilmente pueden acceder los sujetos agrarios.

La ley por su parte, no establece términos para la expedición de los documentos que les son solicitados, claro ejemplo de ello, es el texto del artículo 80 de la ley, que señala en su segundo párrafo:

Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios.

Para éste caso se propone modificar el término de *sin demora* a 30 días, por ser un trámite de relativamente sencillo.

Otro caso que muestra la sobre regulación en los trámites administrativos así como la enorme dificultad para que un ejidatario adquiriera el dominio pleno.

Para iniciar el ejidatario debe pasar por la autorización de la asamblea en una de formalidades especiales, con el pago de los servicios del Notario Público, una vez aprobada pasará al trámite administrativo.

Como queda demostrado, es más complejo seguir el trámite de dominio pleno, que llevar de principio a fin un juicio agrario, en donde las reglas son claras y sencillas.

Por lo anterior se propone poner término perentorio a los trámites administrativos, acordes a las necesidades de los sujetos agrarios y éstos a sus oportunidades de negocio.

Por otra parte es importante destacar que algunas de las funciones que se encuentran establecidas de las Delegaciones del Registro Agrario Nacional dentro del artículo 25 del Reglamento Interior de dicha Institución, específicamente en las fracciones I, II y III, se efectúan en gran parte, solo mediante sentencia de los Tribunales Agrarios, obligando al sujeto de la ley a acudir previamente a juicio para lograr la inscripción de los actos que le deparan derechos de ejidatario o comunero, sin la inscripción de los cuales, se le priva de tener los documentos que acreditan su calidad agraria. Como se señaló previamente, la inscripción y expedición de documentos del Registro Agrario Nacional, no solo tiene efectos de publicidad ante terceros, sino tiene la característica de crear derechos.

7. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y A LA LEY DE AMPARO

Recientemente con las reformas a la Constitución en materia de Amparo y las de la propia Ley de Amparo, es posible promover el juicio de amparo respecto de las controversias suscitadas por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen las garantías que consagra la Constitución, que sería el caso, para los actos administrativos que se generan por las normas que regulan sobrepasando el mandato constitucional. Hasta hoy no se ha conocido que los sujetos de la ley hayan hecho uso de éste instrumento novedoso, que se encuentra establecido en los artículos 103 fracción I y 107 fracción I de la Constitución.

8. TÉRMINOS PARA HACER VALER DERECHOS POR LA ACCIÓN DE NULIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Por otra parte respecto al denominado dominio pleno: en la vida de los Tribunales Agrarios se ha visto como la enajenación de los derechos parcelarios ha sido vista con buenos ojos tanto por los tenedores de los derechos como por aquellos interesados en incursionar en las actividades del campo, ya sea como productores o como simples inversionistas.

La evolución del derecho agrario en materia de venta o enajenación de derechos parcelarios - no obstante su permisión en la Ley Agraria vigente - aún se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en la ley y en la jurisprudencia.

Sin embargo, también se ha visto que la falta de observancia de los requisitos previstos por la ley en materia de enajenación, ha sido aprovechada en un franco abuso por quienes han enajenado sus derechos para que a través del ejercicio de la acción de nulidad, obtengan un lucro indebido al ofertar al mejor postor sus parcelas, con la consabida seguridad que el contrato previamente pactado, fue realizado sin cumplir con alguno de los requisitos establecidos por la ley, lo que traerá como consecuencia el que se dicte una sentencia declarando procedente la nulidad una vez que sea sometida dicha acción ante los Tribunales Agrarios.

Así tenemos, por ejemplo, la acción intentada por alguno de los hijos o bien, por el cónyuge del ejidatario, de quienes se afirma no haberse otorgado - por lo menos de forma escrita - el derecho del tanto previsto por el artículo 80 de la Ley Agraria.

El abuso del ejercicio de esta acción se ha traducido incluso en pauta para cometer fraude procesal al acudir el enajenante demandado al proceso en el que se impugne la enajenación que haya realizado, con el simple objeto de contestar afirmativamente la demanda para obtener como resultado la declaración de nulidad del contrato correspondiente.

Pensando en la necesidad de crear las condiciones jurídicas idóneas para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal y con ello preparar el punto de partida para la creación de un campo cuya producción sea cien por ciento sustentable. Se propone la modificación de la ley para fijar un límite en el ejercicio de esta acción de nulidad.

La experiencia tomada a lo largo de estos veinte años deja ver la imperfectibilidad de los actos jurídicos tendientes a enajenar los derechos parcelarios, no sólo por la ignorancia involuntaria del ejidatario en cuanto a su obligación de notificar a todos y cada uno de sus hijos la posible venta de sus derechos parcelarios, sino también la conducta alevosa del propio enajenador al ocultarle al posible adquirente la existencia de alguno de sus hijos, provocando con ello alimentar la posibilidad de sacar un provecho mal intencionado y en perjuicio del comprador de buena fe, valiéndose de la acción de nulidad prevista por el artículo 80 de la Ley Agraria, pues la falta de notificación de la venta a los sujetos que gozan del derecho del tanto, tiene como consecuencia la nulidad de la enajenación.

Igual en el caso de no cumplir con otros requisitos, como es el de ostentar el carácter de avecindado o ejidatario, tiene como consecuencia la declaración de nulidad, con la variante que incluso en este caso el ejercicio de la acción le asiste además de los sujetos titulares del derecho del tanto, al propio comisariado ejidal.

Es necesario implementar o proponer una reforma al artículo 80 de la Ley Agraria, pues como se observa del contenido de dicho dispositivo legal, la acción de nulidad ahí titulada no tiene temporalidad para su ejercicio. Se traduce por

tanto en una acción imprescriptible, pues al derivarse de la violación de una norma cuya observancia es de orden público, dicho acto es nulo y no puede ser convalidado, según el concepto que sobre las nulidades absoluta y relativa maneja el autor Julien Bonnetcase en su obra *Tratado elemental del Derecho Civil*, y conforme con el contenido del artículo 8° del Código Civil Federal.

Pero además, los Tribunales de Amparo han determinado la imprescriptibilidad de la acción de nulidad por falta de notificación para el ejercicio del derecho del tanto, como se advierte de las tesis que se encuentran vigentes y de observancia obligatoria para los Tribunales.

Ello trae incertidumbre jurídica que como consecuencia provocaría el desaliento en los inversionistas que quisieran con el poco o mucho capital de su peculio invertir en el campo, con la zozobra de ser objeto de una demanda o acción en su contra, incluso después de años de haber invertido y que desenlace en pérdida a su patrimonio; ello impide que en el campo se obtengan programas, como los previstos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que requiere de certeza jurídica en la inversión que se va a realizar, no hay que olvidar que dicha inversión en gran parte es de aportación gubernamental, que dicho sea de paso, es el único obligado legalmente a invertir en programas para el campo.

Aun así, ello es insuficiente para alentar la inversión en el campo; se debe recurrir a una figura jurídica que sea debidamente establecida en la ley, que establezca un término perentorio para el ejercicio de la acción de nulidad a que se refiere el artículo 80, *el que podría ser el plazo de un año a partir de la celebración del acto*.

Esto tiene su razón de ser tanto en lo jurídico como en lo fáctico. Como es sabido, la prescripción es una institución necesaria para la estabilidad de todos los derechos; sin ella, no habría paz ente los particulares ni orden en el Estado. Es el verdadero y principal fundamento de la prescripción y también una necesidad social el que los derechos no puedan ejercitarse indefinidamente. Así también *todo derecho debe tener un fin*, y el Estado está interesado en que los derechos no queden indefinidos, pues en el caso, se crea lo que hoy tenemos en materia agraria, la falta de certeza jurídica de los actos realizados al amparo de la ley.

Tomando en consideración que la unidad parcelaria se concibe como la superficie mínima con la que cuenta una familia campesina para su sustento, es lógico pensar que, en caso de darse falta de notificación de la posible enajenación, los integrantes de esa familia podrán darse cuenta de dicha enajenación en el ciclo agrícola siguiente (que en algunos casos y para las tierras de temporal es cada año), al haber ausencia de trabajo para la siembra de la parcela o bien la falta de provecho y disfrute de su cosecha.

De existir la sospecha fundada de que dicha parcela fue enajenada, aquel familiar o persona que se sienta con derecho y esté interesado en ejercitar su derecho al tanto, podrá promover la acción correspondiente en el transcurso de ese año, con la consabida prescripción de su acción si no lo hiciere dentro de ese lapso.

Establecer una premisa como la anterior como limitante de la acción de nulidad de las enajenaciones, permitirá al adquirente tener una visión más clara en cuanto a la seguridad jurídica que tendrá sobre las tierras adquiridas que le permita invertir con seguridad y tener una mejor perspectiva a futuro, una vez cumplido ese plazo, sin el temor de que el acto por el cual haya adquirido una superficie ejidal pueda declararse nulo, por el ocultamiento de la existencia de determinada persona que sea titular del ejercicio de dicha acción y que pretenda alevosamente hacerla valer en su contra.

Por otra parte y para efecto de respetar la legalidad y dar certeza a las operaciones de enajenación de parcelas *se propone un término de un año, para accionar ante los Tribunales Agrarios el derecho del tanto* sobre la venta de parcela o su traslado de dominio, llámese donación, cesión de derechos e incluso comprometerlos mediante convenio celebrado ante autoridades agrarias. No se puede dejar abierto el término para que sea usado a capricho de los demandantes, ante los Tribunales Agrarios; también es común que se presenten demandas de nulidad de contratos de compraventas celebrados hace 3, 5 o más años, cuando en la comunidad quien se dedica a las labores del campo puede darse cuenta de quien usufructúa la parcela del titular de los derechos, mas aún si son familiares o vecinos de la comunidad.

Este término no se propone de manera arbitraria, sino que además, un año, corresponde a uno o más ciclos agrícolas de los cultivos más comunes tradicionales en el campo mexicano.

Con los anteriores argumentos que se encuentran basados en los propios textos legislativos, en la exposición de motivos, documentos que sirven para justificar ante el Poder Legislativo la necesidad de crear normas para proteger, bienes jurídicamente tutelados en la Constitución y normar las actividades del Estado, frente a las necesidades de la población. No debemos de olvidar que las leyes responden a circunstancias sociales, políticas y económicas y por ende, son perfectibles o actualizables.

Por lo anterior, con la experiencia de 20 años de la publicación de la Ley Agraria y el mismo término de existir los Tribunales Agrarios, que día a día aplicamos dicho mandamiento normativo, me atrevo a presentar la propuesta sobre la modificación de los artículos correspondientes a los temas desarrollados y que se encuentran comprendidos en la siguiente:

9. PROPUESTA

De resultar procedente presentar a la Cámara de Diputados la propuesta de modificación de los artículos: 25 segundo párrafo; 26, 27 segundo párrafo, 28, 30 segundo párrafo, 31 tercer párrafo 56, 75 fracción I. 80, 81, 82 y 84 de la Ley Agraria en el sentido de:

- a) Eliminar los requisitos que obstaculizan la realización de las llamadas *asambleas de formalidades especiales*.
- b) Establecer término legal para el ejercicio de la acción de nulidad prevista por el artículo 18 fracción IV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- c) Con respeto a las facultades conferidas en la Ley Agraria, proponer la desregulación en los trámites que se celebran ante otras instituciones del Sector Agrario.

A veinte años de la promulgación de la Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es importante detenernos a reflexionar sobre el por qué en varias leyes reglamentarias que han sido promulgadas como normativas del artículo 27 modificado, al expresar la exposición de motivos resultan recurrentes los conceptos de: pobreza en el campo, falta de oportunidades para la inversión, capitalización, así como la falta de fuentes de empleo, el minifundio o pulverización de las tierras por una parte. Otra parte importante es la sobre regulación creada por las instituciones destinadas a atender las necesidades del sector agrario y la falta de coordinación entre los diferentes instrumentos normativos.

Todo esto al resultar reiterativo en diferentes momentos y circunstancias tanto políticas como sociales y económicas en que surgieron las leyes, repito normativas del artículo 27 constitucional, nos hace pensar que quizá sea ya el momento de trabajar por las grandes transformaciones que requiere el campo mexicano, en especial el que se encuentra comprendido como propiedad social.

Quizá esta humilde propuesta, dirigida a modificar leyes normativas, sin que requiera para ello una modificación constitucional, sea un pequeño, pero importante paso para dejar de ver al sector rural como ejemplo de pobreza e improductividad y empezar el camino que tienen las leyes que convergen en el campo mexicano, creando las condiciones necesarias para una debida planeación y organización de la producción agropecuaria, realizando las acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, como lo señalan las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, mediante la implementación de programas sustentables para fomentar el uso eficiente de las tierras con las condiciones agroambientales y de disponibilidad de recursos naturales, o de reorientar el uso de suelo cuando existan niveles altos de erosión o impacto negativo sobre los ecosistemas, para evitar el deterioro ecológico, argumento recurrente en las diversas iniciativas.

Para llegar a ello es necesario aportar los elementos que otorguen la *certeza jurídica* en las acciones que se realicen al amparo de la Ley Agraria.

APORTACIONES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS A LA PAZ SOCIAL Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS AGRARIOS

Luis Ponce de León Armenta*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La inseguridad en la tenencia de la tierra y la jurisdicción agraria, antes de la creación de los Tribunales Agrarios. 3. Creación de los Tribunales Agrarios y sus aportaciones a la paz social. 4. Los derechos de la familia del campo y su evolución. 5. Fuentes de investigación e información.

1. INTRODUCCIÓN

La administración de justicia constituye una de las funciones esenciales del Estado, que debe tener prioridad presupuestaria y de atención sobre las demás estructuras del Estado, porque mediante esta función es posible mantener la armonía de la sociedad con la permanente aplicación de la justicia y la seguridad jurídica; en consecuencia la creación de los Tribunales Agrarios en el año de 1992 constituye un acierto sin precedentes que dio respuesta a las reiteradas demandas académicas, de organizaciones campesinas, de productores y de la sociedad en su conjunto. Demandas y propuestas que se multiplicaron ante la incertidumbre en la tenencia de la tierra.

Antes de su creación se observaron grandes problemas en cuanto a las formas de tenencia de la tierra como la tenencia ejidal, comunal y la privada; situación que mantenía en permanentes conflictos a ejidos y comunidades entre sí, a ejidatarios y comuneros al interior de sus organizaciones y sobre todo conflictos permanentes e inseguridad de los auténticos pequeños propietarios que constantemente eran molestados con posibles afectaciones; mientras que una gran cantidad de núcleos de población peticionarios no lograban satisfacer su demanda de tierras, bosques y aguas por los certificados de inafectabilidad que tramitaban los grandes propietarios ante la propia Secretaría de la Reforma Agraria.

* Doctor en Derecho. Actualmente desempeña el cargo de Magistrado Numerario en el Tribunal Unitario Agrario Distrito 37 con sede en Puebla, Puebla.

El reparto y distribución de la tierra se realizaba en un contexto de corrupción; en consecuencia las aportaciones de los Tribunales Agrarios a la paz social en el campo y en todo el país, son evidentes; la familia del campo cuenta desde 1992 con órganos jurisdiccionales autónomos y de plena jurisdicción que han mantenido la armonía entre los productores del campo mediante la aplicación permanente de la justicia y la seguridad jurídica.

En esta breve reflexión, destacaremos en el punto siguiente los factores que influyeron en la incertidumbre e inseguridad en los diversos sectores agrarios antes de la Reforma Constitucional de 1992 que creó los Tribunales Agrarios; asimismo en los siguientes apartados describiremos cada una de las aportaciones de los Tribunales Agrarios a la paz social y el correspondiente goce de los derechos agrarios que consagra nuestra Constitución y la Legislación Reglamentaria, derechos que han evolucionado en nuestro país desde la independencia hasta nuestros días, sobre los cuales brevemente mostraremos su desarrollo y la necesidad de introducir nuevos derechos humanos fundamentales de la familia del campo en nuestra Carta Magna.

2. LA INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA JURISDICCIÓN AGRARIA ANTES DE LA CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Antes de la creación de los Tribunales Agrarios, la jurisdicción en la materia estaba encomendada por el Estado al Presidente de la República, al Cuerpo Consultivo Agrario, a los Gobernadores de los Estados y a las Comisiones Agrarias Mixtas, lo que propició que los expedientes agrarios pasaran por variadas dependencias y dictaminadores propiciándose la sustracción de documentos fundamentales de los mismos y la correspondiente corrupción. La deficiente legislación y la proliferación de Instituciones Agrarias ineficaces propiciaron la inseguridad en la tenencia de las tierras; enfrentamientos, y baja productividad en el campo.

La legislación agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional y de la Ley del 6 de Enero de 1915, se integró principalmente por las circulares de la Comisión Agraria, la Ley de la Deuda Pública, aparecida en el Diario Oficial de la

Federación el 22 de junio de 1920, el Decreto del 22 de noviembre de 1921, el Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, la Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria del 26 de febrero de 1926, la Ley de Dotación y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927 y sus reformas del 11 de agosto de 1927 y 21 de marzo de 1929, la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1928, el Código Agrario del 22 de marzo de 1934, el Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, la Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año.¹

Se aplicaban una gran cantidad de leyes y reglamentos en la materia que generaron incertidumbre en la tenencia de la tierra y carencia de precisión en las relaciones jurídicas en el campo, antes de la Reforma Constitucional Agraria de 1992, se aplicaron las siguientes Leyes y Reglamentos:

- Ley Federal de Reforma Agraria. 16 de abril de 1971; 6 de mayo de 1972; 23 y 31 de diciembre de 1974; 3 de enero de 1975; 29 junio de 1976; 2 de enero de 1981; 17 de enero de 1984.
- Ley General de Crédito Rural. 5 de abril de 1976; reformada; 30 de diciembre de 1977; 6 de enero de 1982.
- Ley de Fomento Agropecuario. 2 de enero de 1981; fe de erratas; 8 de enero de 1981.
- Ley de Sociedades de Solidaridad Social. 27 de mayo de 1976.
- Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y sus Demasías. 7 de febrero de 1951; reformada; el 3 de enero de 1975.
- Reglamento para la Elección de Representantes Campesinos en las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados. 4 de junio de 1936; 27 de julio de 1942.
- Reglamento a que se Sujetará la División Ejidal. 9 de noviembre de 1942.
- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. 9 de octubre de 1948; reformada; 24 de agosto de 1965.

¹ Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho Procesal Agrario*, México, Editorial Trillas, 1991, p. 77.

- Reglamento del Artículo 173 del Código Agrario Sobre Privación de Derechos de los Ejidatarios. 29 de noviembre de 1950.
- Reglamento para el Trámite de las Solicitudes de Compensación por la Afectación de Pequeñas Propiedades. 24 de junio de 1954.
- Reglamento del Artículo 167 del Código Agrario Sobre la Clasificación de Terrenos Ejidales que Resulten Beneficiados con la Creación de Obras de Riego. 20 de diciembre de 1954.
- Reglamento de Crías de Ganado que deben Entregar los Propietarios de Predios Amparados por Concesiones de Inafectabilidad. 31 de diciembre de 1954.
- Reglamento para Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales. 15 de febrero de 1958.
- Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales. 23 de abril de 1959.
- Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria. 21 de septiembre de 1973.
- Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas. 25 de abril de 1980.
- Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario. 3 de septiembre de 1980.
- Reglamento de los Comités Agrarios de Promoción Productiva. 10 de diciembre de 1981.
- Acuerdos de Adscripción de Unidades Administrativas y Delegación de Facultades. 26 de junio de 1979; 21 de julio de 1980; 5 de diciembre de 1980.
- Decretos respecto a Expedientes de Ampliación de Ejidos. 7 de julio de 1948.
- Acuerdo sobre Indemnización por Expropiación de Bienes Ejidales. 22 de abril de 1954.
- Instructivo para Convertir Lotes de Colonias a la Explotación Turística o Industrial. 29 de febrero de 1980.
- Instructivo para desincorporar Lotes de Colonias, para integrarlos a propiedad privada urbana. 6 de marzo de 1980.

- Manual de Procedimientos de Expropiación de Terrenos Ejidales y Comunales. 8 de septiembre de 1980.
- Normas para la Organización de los Núcleos Agrarios. 23 de julio de 1981.²

Antes de la creación de los Tribunales Agrarios, el proceso agrario se integraba con las siguientes instituciones agrarias:

- I.- Instituciones procesales comunes para el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.
 1. Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.
 2. Reposición de actuaciones.
 3. Conflictos internos de los ejidos y comunidades.
 4. Expropiación de bienes ejidales y comunales.

- II.- El proceso agrario ejidal.
 1. Restitución de tierras, bosques y aguas.
 2. Dotación de tierras, bosques y aguas.
 3. Dotación y accesión de aguas.
 4. Dotación complementaria.
 5. Ampliación de ejidos.
 6. Creación de nuevos centros de población ejidal.
 7. Permutas de bienes ejidales.
 8. Función y división de ejidos.
 9. Nulidad de fraccionamientos ejidales.
 10. Suspensión de derechos agrarios.
 11. Privación de derechos agrarios.
 12. Sucesiones ejidales.

- III.- El proceso agrario comunal.
 1. Reconocimiento y titulación de bienes comunales.
 2. Procedimientos en los conflictos por límites de bienes comunales.

² *Ibidem*, pp. 82 y 83.

3. Juicios de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales.
4. Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales.
5. Transformación del régimen comunal al ejidal.
6. Determinación de propiedades inafectables.
7. Obtención de certificados de inafectabilidad.
8. Nulidad de fraccionamientos de propiedad inafectables.
9. Nulidad de contratos y concesiones.
10. Nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad.
11. Cambio de calidad de las tierras.³

Los principios procesales diferentes al vigente proceso agrario fueron el principio de oficiosidad y el principio de no perención.

2.1 Principio de Oficiosidad

En la legislación anterior a la reforma constitucional de 1992, estaban previstos casos en los cuales el proceso puede iniciarse de oficio, por las autoridades agrarias competentes según se desprende de los artículos 274, 276, 367, 325, 326, 327, y 285 de la Ley Federal de Reforma Agraria, estos casos se presentaron en las dotaciones y restituciones de tierras, bosques y aguas, de conflictos por límites de bienes comunales (art. 367), de ampliación de ejidos (art. 325), de nuevos centros de población ejidal (art. 326), y el de dotación complementaria (art. 285).

La posibilidad de promover de oficio algunos procesos agrarios amplía las facultades del juzgador, lo que constituye una particularidad muy especial del Derecho Procesal Agrario. Anterior a los Tribunales Agrarios.

2.2 Principio de la no Perención

En la anterior jurisdicción agraria, el proceso agrario no perecía por la inactividad de las partes y, por lo tanto, no se concibe la caducidad de la instancia, ya que su impulsión recae sobre los órganos jurisdiccionales agrarios; situación que

³ Ley Federal de Reforma Agraria.

cambio radicalmente ya que con la creación de los Tribunales Agrarios se incorporó la caducidad de la instancia.

Dentro de estas características generales del proceso agrario que lo hacen diferente de otros procesos, analizamos algunas de sus instituciones procesales, en sus deficiencias para la búsqueda de alternativas que tomen en cuenta con plenitud los lineamientos fundamentales de la ciencia del Derecho Procesal.⁴

Ante la incertidumbre en las relaciones jurídicas de las familias campesinas; la deficiente legislación en la materia y la vigencia de una jurisdicción agraria ineficaz que hemos señalado, propuse en mi libro de Derecho Procesal Agrario que me publicó Editorial Trillas en los años 1988 y 1991, la creación de los Tribunales Agrarios.⁵ Los cuales se crearon por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

3. CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS Y SUS APORTACIONES A LA PAZ SOCIAL

3.1 Introducción

Los Tribunales Agrarios se instituyeron por reforma constitucional publicada el 06 de enero 1992⁶, mismos que fueron reglamentados principalmente por la Ley Agraria de 1992⁷ y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.⁸

Desde su creación generaron gran expectativa en el país. Conjuntamente con su creación se canceló el reparto agrario que realizaba la Secretaría de la Reforma Agraria mediante las acciones de dotación, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población lo que propició dentro del sector agrario una gran polémica entre quienes aplaudieron la reforma y quienes denunciaron una contra Reforma Agraria.

Reiteramos que en materia procesal hubo gran avance, en contraste con algunos retrocesos en materia sustantiva; al eliminarse el carácter social de la propiedad; en virtud de que con la reforma, se elimina la figura de la suspensión y

⁴ Ibidem, p. 96 y 97.

⁵ *Idem.*

⁶ Diario Oficial de la Federación, Enero 6, 1992.

⁷ Diario Oficial de la Federación, Febrero 26, 1992.

⁸ *Idem.*

privación de derechos agrarios que permite a ejidatarios la tenencia de la tierra sin necesidad de explotarla. Asimismo al desaparecer la afectación de tierras no explotadas, los pequeños propietarios pueden dejar de explotar indefinidamente sus tierras sin ser afectadas.

Entre las grandes aportaciones de los Tribunales Agrarios destacan las siguientes:

1. Terminación del rezago agrario.
2. Otorgamiento permanente de justicia y seguridad jurídica en el campo.
3. Promoción de la productividad y el desarrollo rural sustentable.
4. Oralidad en los juicios y procesos.
5. Justicia itinerante.
6. En síntesis paz social en el campo.

3.2 Aportaciones de los Tribunales Agrarios

3.2.1 Terminación del Rezago Agrario

De conformidad a los Transitorios de la reforma constitucional de 6 de enero de 1992; los Tribunales Agrarios concluyeron el lesivo rezago agrario acumulado durante varios sexenios que generaban expectativas, insatisfechas conflictos e incertidumbre en la productividad agropecuaria.

Desde el inicio de sus funciones los Tribunales Agrarios resolvieron la gran cantidad de expedientes que estaban a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria; realizándose la declaratoria de conclusión de rezago agrario que se había acumulado.

3.2.2 Otorgamiento permanente de justicia y seguridad jurídica en el campo

La justicia y la seguridad jurídica como valores del derecho propicia armonía en las relaciones jurídicas que se establecen con motivo de la tenencia de la tierra, su explotación y la distribución e industrialización de sus productos, y en esta tarea están inmersos los Tribunales Agrarios no obstante las grandes limitaciones presupuestarias.

El Tribunal Superior Agrario y sus 54 Tribunales Unitarios distribuidos en el país otorgan en cada momento justicia y seguridad jurídica que se traducen en confianza y certidumbre.

Entre los principales asuntos se resuelven por los Tribunales Unitarios los siguientes:

- a. Controversias por Límites de Terrenos (Fracción I).
- b. Restituciones de Tierras, Bosques y Aguas a Núcleos de Población o a sus Integrantes; (Fracción II).
- c. Reconocimiento del Régimen Comunal (Fracción III).
- d. Nulidades Promovidas en Contra de Resoluciones de Autoridades Agrarias (Fracción IV).
- e. Conflictos Derivados de la Tenencia de la Tierra (Fracción V).
- f. Controversias Internas en Ejidos y Comunidades.
- g. Sucesión de Derechos Agrarios (Fracción VII).
- h. Juicios de Nulidad sobre:
 - Las hipótesis contenidas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional.
 - En actos o contratos que contravienen las leyes agrarias
- i. Omisiones en que incurriera la Procuraduría Agraria (Fracción IX).
- j. Asuntos de Jurisdicción Voluntaria (Fracción X).
- k. Las Controversias Relativas a los Contratos de Asociación o Aprovechamiento de Tierras Ejidales a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria (Fracción XI).
- l. La Reversión a que se refiere el Artículo 97 de la Ley Agraria (Fracción XII).
- m. La Ejecución de:
 - Los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria. (Fracción XIII).
 - Los laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentren apegados a las disposiciones legales aplicables (Fracción XIII).
- n. Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales Transitorio (L.F.R.A.).

- o. Privación de Derechos Agrarios (L.F.R.A.) (Artículo V Transitorio L.O.T.A.).
- p. Inconformidades (L.F.R.A.) (Artículo V Transitorio L.O.T.A.).
- q. Otros asuntos contenidos en la Legislación Agraria anterior (conflictos por la posesión y goce de una unidad de dotación, suspensión de derechos agrarios, etc) (L.F.R.A.) (Art. V Transitorio L.O.T.A.).
- r. Los demás asuntos que determinen las Leyes Agrarias en los términos de la fracción XIV artículo 18 de la L.O.T.A.

3.2.3 Promoción de la productividad desarrollo rural sustentable

La productividad en el campo solo es posible en un ambiente de armonía y certidumbre que pueden darse con Tribunales imparciales y de plena jurisdicción, tarea que realizan cotidianamente los Tribunales Agrarios.

Los conflictos sin resolución obstruyen el desarrollo rural sustentable; razón por la cual resulta de interés general la auto evaluación permanente de nuestra legislación agraria y de nuestras Instituciones Agrarias especialmente las de carácter jurisdiccional.

La aportación de los Tribunales Agrarios al desarrollo rural sustentable se da en cada conflicto resuelto y no obstante los méritos de estas Instituciones, existen deficiencias en nuestra vigente legislación agraria que deben superarse con la concurrencia de todos los sectores sociales.

En la legislación sustantiva se hace necesario precisar los derechos agrarios fundamentales e incorporar nuevos derechos. En la legislación procesal resulta recomendable la creación del Código Procesal Agrario para evitar la supletoriedad civil, la cual no resulta adecuada en una gran cantidad de asuntos de carácter agrario. Existen muchas disposiciones que generan incertidumbre que deben ser superadas.

3.2.4 La oralidad en los juicios y procesos

La oralidad en los juicio agrarios es otra significativa aportación de los Tribunales Agrarios para la paz social, pero además constituye una importante adaptación a la idiosincrasia de las familias del campo mexicano que ha funcionado

gracias al profesionalismo y entrega de los servidores jurisdiccionales agrarios que no obstante el deficiente apoyo y reconocimiento a su trabajo entregan su tiempo y su esfuerzo cotidianamente en todo el país.

3.2.5 Justicia itinerante

De conformidad a las necesidades de justicia y seguridad en las regiones más apartadas de las capitales, de las entidades federativas del país se estableció la justicia itinerante que permite la instalación de Tribunales en Casas Ejidales, Presidencias Municipales etc; ante la falta de recursos de los demandantes de justicia agraria para trasladarse a las sedes y subsedes de los Tribunales.

Con las aportaciones señaladas queda evidenciado que los Tribunales Agrarios son un ejemplo a seguir para los demás Tribunales del país, por su influencia efectiva para la paz social, por el acceso sencillo a los órganos jurisdiccionales por parte de los demandantes de justicia y seguridad jurídica, por la oralidad y sencillez de los juicios agrarios, por la figura de la justicia itinerante, por la brevedad del proceso, por los principios procesales que rigen el derecho procesal agrario y por los resultados observables en todo el país; paz de los sectores del campo no obstante los gravísimos problemas de México.

3.2.6 La paz social

En síntesis los Tribunales Agrarios son el factor principal de la paz social en el campo que disfrutamos los mexicanos no obstante la crisis generalizada que vive nuestra república por la inseguridad, la delincuencia, el narcotráfico, la impunidad y la corrupción.

Sin los Tribunales Agrarios el caos en el campo sería una constante lamentable.

4. LOS DERECHOS DE LA FAMILIA DEL CAMPO Y SU EVOLUCIÓN

4.1 Evolución de los derechos agrarios de la Independencia a 1992

4.1.1 Los derechos agrarios de la Independencia a 1857

Durante este periodo se instituyeron el derecho a la propiedad privada, el derecho al uso y disfrute de la propiedad pública o de la nación y el derecho de la tenencia de la tierra y propiedad comunal.

4.1.2 Derechos agrarios de la Constitución de 1857 a 1917

En la Constitución de 5 de febrero de 1857, se canceló el derecho a la tenencia y propiedad comunal al insertarse en la Constitución algunos contenidos de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856. En la parte relacionada al artículo 27 estableció que: *Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces.*

4.1.3 Derechos establecidos de 1917 al 6 de enero de 1992

a. Derecho de petición de tierras, bosques, aguas y redistribución de la propiedad.

Este derecho estuvo previsto en el artículo 27 constitucional, párrafo tercero, así como en el párrafo noveno fracciones X, XI y XII, disposiciones que fueron reglamentadas por la Ley Federal de Reforma Agraria; las Instituciones procesales que permitieron ejercer éste derecho fueron la dotación de tierras, bosques y aguas, la ampliación de ejidos y la creación de nuevos centros de población ejidal.

b. La restitución de tierras, bosques y aguas.

Este derecho estaba previsto en el artículo 27 constitucional en su párrafo noveno, fracciones VIII, XII y XVIII; las Instituciones procesales que permitieron ejercer este derecho fueron la restitución de tierras, bosques y aguas.

c. Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.

Este derecho se encontraba previsto en el artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracción VII, en la Ley Federal de Reforma Agraria, Libro Cuarto y Libro Quinto. Las Instituciones procesales para ejercer este derecho fueron el procedimiento de reconocimiento y de restitución de bienes comunales y el procedimiento por conflictos por límites de bienes comunales.

d. Derecho a la pequeña propiedad en explotación.

Estaba determinado este derecho por el artículo 27, fracción XIV y XV la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria, sus Instituciones procesales, el juicio de amparo, el procedimiento para determinar la tierra inafectable y el procedimiento de cambio de calidad de tierra.

e. Derecho al uso y disfrute de la propiedad ejidal en explotación.

Estuvo previsto este derecho en el artículo 27 constitucional en su contexto general y en la Ley Federal de Reforma Agraria en sus diversas disposiciones procesales, se usaba y disfrutaba la propiedad ejidal siempre y cuando se realizara su consecuente explotación, en caso contrario, existía el proceso de privación de Derecho Agrario.

f. Derecho al uso y disfrute de la propiedad comunal en explotación.

Estuvo previsto este derecho en el artículo 27 constitucional en su contexto general y en la Ley Federal de Reforma Agraria en sus diversas disposiciones procesales.

4.1.4 Derechos que fueron cancelados con la Reforma Constitucional Agraria publicada el 6 de enero de 1992

Las reformas y adiciones de 1992 cancelaron: a.- El derecho de petición de tierras, bosques y aguas y redistribución de la gran propiedad, con esta cancelación desaparecen como sujetos agrarios los núcleos de población peticionarios; también se canceló b.- El derecho de explotación de tierras, bosques y aguas por inexplotación de sus titulares en los casos de pequeñas propiedades ejidales.

4.2 Derechos agrarios vigentes que se conservan con la Reforma de 1992

4.2.1 La restitución de tierras, bosques y aguas

Este derecho se conserva en el artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracción VII y en la nueva Ley Agraria de 1992.

4.2.2 El derecho a la pequeña propiedad ilimitada, sin necesidad de que se le explote

Es este un nuevo derecho para el pequeño propietario, que lesiona a los campesinos, sin tierra y una nueva forma de tenencia de la tierra, en virtud de que el pequeño propietario puede dejar de explotar sus tierras indefinidamente sin ningún efecto legal en su contra. En este sentido la tierra deja de tener carácter social para adquirir un valor meramente mercantil ya que puede mantenerse en el mercado sin explotarse.

Este derecho se consagra en el artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracción XV, en el cual se establece los límites de la pequeña propiedad.

4.2.3 El derecho al uso disfrute y disposiciones de la propiedad ejidal sin necesidad de que se le explote

Este es otro derecho que se introdujo con la Reforma del 6 de enero de 1992, que lesiona la productividad en detrimento de los campesinos sin tierra ya que el eji-

datario puede mantener su parcela sin explotación, en virtud, de que ha desaparecido el procedimiento de privación de derechos agrarios por inexploración de parcelas.

El fundamento constitucional y legal está contenido en el artículo 27 constitucional, fracción VII y en la nueva Ley Agraria de 1992.

4.2.4 Derecho a la conversión de tierras ejidales a propiedad plena

Este derecho se introduce en la fracción VII del párrafo noveno del artículo 27 constitucional y en la Ley Agraria de 1992.

4.2.5 El derecho al uso y disfrute de la propiedad comunal y su transformación a propiedad ejidal y pequeña propiedad

La tenencia comunal adopta una modalidad contradictoria porque se declara su carácter inalienable e imprescindible, pero al mismo tiempo se permite su transformación al régimen ejidal y consecuentemente su transformación a pequeña propiedad, este derecho está contenido en el artículo 27, fracciones VII, XIX y XX y en la nueva Ley Agraria de 1992.

4.3 Derechos que deben de incorporarse para lograr el desarrollo rural integral

1. Derecho a la tenencia y propiedad de tierras, bosques y aguas.
 - a. Derecho a la pequeña propiedad en explotación.
 - b. Derecho a la tenencia y propiedad ejidal.
 - c. Derecho a la tenencia y propiedad comunal.
 - d. Derecho a la tenencia de la propiedad de la Nación mediante concesiones y asignaciones, etc.
 - e. Derecho de petición de tierras, bosques y aguas y redistribución de la gran propiedad.
 - f. Derecho a la restitución de tierras, bosques y aguas.
 - g. Derecho al reconocimiento y titulación de bienes comunales.

2. Derecho a la explotación racional de tierras, bosques y aguas.
 - a. Derecho a la explotación de tierras no explotadas por sus titulares.
 - b. Derecho a la explotación de tierras, bosques y aguas con el mantenimiento del equilibrio ecológico.
 - c. Derecho a la protección del ambiente, sobre la explotación irracional de tierras, bosques y aguas.
 - d. Derecho a la rectificación de concesiones y asignaciones ilegales de tierras, bosques y aguas.
3. Derecho a la asistencia para la distribución y comercialización de los productos del campo.
 - a. Derecho a la asistencia comercial.
 - b. Derecho a la asistencia para la importación y exportación de productor del campo e insumos para la producción.
4. Derecho a la asistencia para la industrialización de los productos del campo.
5. Derecho a la asistencia jurídica.
6. Derecho a la asistencia técnica en las actividades del campo.
7. Derecho al seguro agrícola preferencial de estímulo a la producción.
8. Derecho al crédito rural preferencial de estímulo a la producción.
9. Derecho a la infraestructura rural.
10. Derecho a fertilizantes, maquinaria agrícola y demás insumos para la producción.
11. Derecho a la vivienda, la salud y la seguridad social en general para protección de las contingencias sociales y naturales.
12. Derecho al desarrollo económico social.
13. Derecho a la educación y capacitación.
14. Derecho al trabajo agrícola remunerador.
15. Derecho a la seguridad pública.
16. En general el derecho equitativo de todo apoyo gubernamental a la producción en el campo, la distribución de sus productos y la industrialización de los mismos.

5. FUENTES DE INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN

5.1 Fuentes Bibliográficas

- Acosta Romero, Miguel y Martínez Morales, Rafael, *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal, panorama de la Legislación Administrativa*, Porrúa, 1982.
- Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, Buenos Aires, Argentina, Ediar Editores, 1961.
- Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, 6ª edición, México, Porrúa, 1977.
- Calamandrei, Piero, *Instituciones de derecho procesal civil*, según el nuevo código, 2ª edición., trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Jurídicas Europa - América, 1973, vol. I.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, México, 1978, colección Problemas de México.
- Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, 2a. ed, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

5.2 Fuentes Hemerográficas

- González Pérez, Jesús, "Las garantías procesales en materia agraria, memoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal", *Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria*, México, 1980.
- Manzanilla Shaffer, Víctor, "Amparo agrario (párrafo tercero, fracción XIV, del art. 27 constitucional), Memoria de VIII Congreso Mexicano de derecho procesal", *Talleres gráficos de la SRA*, México, 1980.

5.3 Fuentes Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Guerra Aguilera, José Carlos, *Ley Federal de Reforma Agraria reformada*, 2ª, edición, México, Pac, 1985.
- Hinojosa Ortiz, Manuel, *Ley Federal de Reforma Agraria Comentada*.
- Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, *Ley Agraria*.
- Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*.

NORMATIVIDAD PROCESAL QUE SUBORDINA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Marco Vinicio Martínez Guerrero*

SUMARIO: 1. El artículo 27 constitucional. 2. Ley Agraria. 3. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. 4. Código Federal de Procedimientos Civiles. 5. Epílogo.

1. EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Desde luego el derecho instrumental que rige a los Tribunales Agrarios, fundamentalmente, deviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -en principio, de su artículo 27-, de la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicable. Por supuesto, existen otras normas anexas que eventualmente se utilizan, como, por ejemplo, la Ley de Amparo, etcétera, que por lo accesorio no son tema de este trabajo.

Como bosquejo introductorio de este artículo, debemos señalar que los principios que sustentaron la iniciativa de ley que reformó al artículo 27 constitucional, mediante Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año, sobre la propiedad de los núcleos de población ejidal y comunal -respecto de las tierras, bosques y aguas-, sobre la justicia social y los Tribunales especializados en la materia, derivaron de cuestiones impostergables de política agraria considerantes de la economía nacional, de la implantación del debido proceso legal y, en resumen, de la lucha del Estado contra inequidad en el campo; fueron producto, también, de la voluntad inquebrantable de los grupos de campesinos marginados, preocupados porque las autoridades tute-

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fundador y primer Director del Desarrollo Integral de la Familia (DIF); ha sido catedrático en la Facultad de Psicología y en la división de Estudios de Posgrado en Derecho de la UNAM. En 1995 ingresó al Tribunal Superior Agrario como Secretario General de Acuerdos y en 1996 fue designado Magistrado inamovible. En el año 2010 fue nombrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.

laran adecuadamente los bienes de la vida que así lo requirieran, V. g., la propiedad rural -su delimitación y restitución-, las garantías sociales e individuales de los ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados, a veces afectados por medios conculcantes, por coacciones indebidas o por subterfugios que atentaban contra su propiedad y dignidad, pues, si bien es cierto que luchar contra la injusticia y la pobreza de las clases desvalidas es uno de los deberes primarios que tiene el Estado de Derecho moderno, también lo es, que éste debe realizar tal función con estricto apego a la Carta Magna y a la legalidad.

El artículo 27 constitucional ha constituido, por más de noventa años, uno de los preceptos rectores de nuestra Constitución Política, de máxima relevancia en la vida nacional, por virtud de que toca el tema del territorio -como elemento del Estado-, constitutivo de factor real para el desarrollo de la República.

Respecto de este rubro, se ha venido sosteniendo que el Decreto de reformas efectuadas en 1992 a dicho artículo 27 constitucional, tuvo como razón otorgar mayor libertad y justicia a los campesinos sobre la tierra rural -ejidal o comunal-, en todas sus expresiones, para quienes era indispensable su adecuación con objeto de defenderse de los actos lesivos en sus esferas jurídicas, lo cual ciertamente así fue; empero, también se proyectaron en la propia Constitución medios adjetivos para lograr su protección, aunque sin ninguna idea de contravenir los principios de igualdad procesal entre las partes.

Así, en la fracción XIX del referido artículo 27 se establece que el Estado, con base en la Constitución Política, dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos; así mismo, indica que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, se añade que la ley constituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Como se observa, nuestra Carta Magna contiene el fundamento supremo y humanista, para que la clase campesina obtenga el respeto a sus derechos agrarios.

En los artículos transitorios del Decreto indicado, se estableció la vigencia de éste a partir del día siguiente de su publicación, además, que hasta en tanto entrara en vigor y no se modificara la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarían aplicándose esas disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opusieran a lo establecido en ese mismo Decreto; que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuarían desahogando los asuntos que se encontraran en aquella época en trámite, en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estuvieran vigentes al momento de la entrada en vigor de dicho Decreto; que los expedientes de los asuntos precisados, sobre los cuales no se hubiera dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios, se pusieran en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resolvieran en definitiva, de conformidad con los preceptos legales aplicables; que los demás asuntos de naturaleza agraria que se encontraran en trámite o se presentaran a partir de la entrada en vigor de ese Decreto, y conforme a la ley que se expida, debían pasar a ser de la competencia de los Tribunales Agrarios, se turnaran a éstos una vez que entraran en funciones para su resolución en definitiva.

De los contenidos de los artículos transitorios indicados se advierte que el Constituyente Permanente, en los asuntos que allí se especifican, confirió a las autoridades administrativas agrarias facultades de tramitadoras hasta poner los asuntos en estado de resolución, y a los Tribunales Agrarios la decisión definitiva de tales negocios.

2. LEY AGRARIA

México, aparte de incorporar por primera vez en el mundo, a nivel de una Constitución Política, el Derecho Social, además, de haber impuesto en ésta el reparto agrario y de regular la propiedad de las tierras de los núcleos de población ejidal y comunal, requería, para la instrumentación del artículo 27 constitucional, de una ley secundaria *ad hoc* que hiciera descender a la realidad sus postulados humanitarios, que propiciara e hiciera respetar el *due process of law* en la justicia social.

En este último sentido, México se vio impelido a incorporar la Ley Agraria en su nuevo régimen de justicia social, después de considerar que la regulación administrativa en la solución de la problemática agraria tradicional -aplicada a partir de la Ley de 6 de enero de 1915-, ya era caduca, y abrió las puertas a la tendencia de nuestro Estado de Derecho, de implementar un sistema de justicia oral que permitiera a los campesinos defender mejor sus derechos de manera más participativa, llegando inclusive, para ciertas hipótesis, a indicar que los Tribunales Agrarios debían suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, cuando se tratara de núcleos de población ejidal, comunal, de ejidatarios y comuneros. México tiene fe en la aludida ley, más aún, en que se apliquen adecuadamente sus reglas.

El 23 de febrero de 1992, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año, el Congreso de la Unión expidió la Ley Agraria en la cual se establece que dicha legislación es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

En lo referente al derecho adjetivo, dicha ley lo reglamenta en su Título Décimo, denominado *De la Justicia Agraria*, estableciendo que son juicios agrarios los que tienen por finalidad, sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esa legislación, agregando la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando no exista disposición expresa, en lo que fuere indispensable para completar las normas del citado título y que no se opusieran directa o indirectamente, así también, en numerales posteriores reglamenta el procedimiento ante los Tribunales Agrarios, de primera y segunda instancias.

En los precitados artículos transitorios, además de establecer la fecha de su vigencia, deroga la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida del Campesino, así como todas las disposiciones que se opongan a la Ley Agraria, con la salvedad de que, como quedó dicho en párrafos precedentes, a la primera de dichas legislaciones se le prolonga su vigencia y aplicación, exclusivamente para los asuntos en trámite, con los lineamientos fijados en el artículo 3º transitorio del Decreto que reformó el 27 constitucional antes citado, armonizándose de ese modo el contenido de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y la Ley Agraria, con lo dispuesto en el 3º transitorio del Decreto supra indicado.

En estas condiciones, igualmente quedaron sentadas las bases legales de creación, organización y funcionamiento de los tribunales especializados en esta materia, los cuales, hasta la actualidad, son los únicos órganos jurisdiccionales competentes para la administración de la justicia agraria que, vale decir, se han esforzado por realizar su función dentro del marco legal que los rige.

3. LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La Ley Orgánica en comento es la columna vertebral de los Tribunales Agrarios, del humanismo y significación política de éste, de su estructura, contenidos y competencia; tal es la importancia que tiene este ordenamiento legal que responde a los ideales de justicia social y de seguridad jurídica que animan a estos importantes órganos jurisdiccionales.

La vigencia hasta hoy de las finalidades de derecho social de nuestra Constitución, deriva de que políticamente no se concibe al Estado sin paz social, sin justicia o sin seguridad jurídica. Más aún, sin paz social ni justicia no habría seguridad jurídica ni, menos, Estado. Mantener el poder político de éste no es sólo conservar la soberanía contra todos los peligros; es también incentivar la productividad humana, dar seguridad a los derechos de las clases empobrecidas, de los campesinos, así como proveer a éstos las satisfacciones que legalmente procedan en esta vida, según comento de Juan Sarabia, Librado Rivera, Antonio Díaz Soto

Gama, los hermanos Flores Magón -integrantes del Partido Liberal Mexicano- y Emiliano Zapata, precursores de nuestro Derecho Social en la Constitución Política de 1917 y, después, de la Ley Agraria de 1992.

Así desde siempre, a partir de sus inicios, el Estado sólo se tolera en tanto es capaz de procurar al pueblo, todo aquello para lo cual fue instituido: la seguridad pública, la justicia social y la economía. Bienes de la vida estos que sirvan al pleno desarrollo de todos los individuos, en particular de los campesinos, marginados del progreso por sus precarias condiciones culturales y económicas.

Fue así que surgió el Derecho Social, el artículo 27 y la Ley Agraria en nuestra Constitución: portentosas aportaciones benéficas para todos los Estados de Derecho como el nuestro, las que han aprovechado los núcleos de población ejidal, comunal, la clase campesina y los pequeños propietarios.

En observancia de lo ordenado en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, -Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992-, cuyo ordenamiento legal establece que los Tribunales Agrarios son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar los fallos que les corresponden como administradores de la justicia agraria, en todo el territorio nacional; que dichos tribunales se componen de un Tribunal Superior Agrario y de Tribunales Unitarios Agrarios; el primero se integra por cinco magistrados numerarios, presidido por uno de ellos, y los segundos a cargo de un magistrado numerario; que habrá magistrados supernumerarios para suplir las ausencias de los titulares, uno para el Superior y el número que disponga el reglamento para los Tribunales Unitarios; que éstos serán instalados en el territorio de la República, en los distritos y con los límites territoriales determinados por el Tribunal Superior; que la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza de los Tribunales Agrarios; que el Tribunal Superior Agrario tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos; y que para la validez de sus sesiones, se requiere de la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales estará el Presidente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate.

Especifica la competencia del Tribunal Superior Agrario, indicando que tiene facultades para conocer: a) del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; b) del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal; c) del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias; d) de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios; e) del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados; f) de los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios; g) del conocimiento de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y, h) De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

Respecto de los Tribunales Agrarios Unitarios señala que son competentes para conocer, por razón de territorio, de las controversias que se les presenten con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción: a) de las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; b) de la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares; c) del reconocimiento del régimen comunal; d) de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; e) de los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales; f) de controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; g) de controversias relativas a la sucesión de

derechos ejidales y comunales; h) de las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias; i) de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas; j) de los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; k) de las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria; l) de la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria; m) de la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y, n) de los demás asuntos que determinen las leyes.

4. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Prevé la Ley Agraria que el Código Federal de Procedimientos Civiles, es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en la Ley Agraria, en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de su Título Décimo, y que no se opongan directa o indirectamente a la misma.

Esta disposición de la supletoriedad, pese a que pudiera entenderse en el sentido de que, como rectora adjetiva del derecho privado, pudiera pugnar con los principios rectores del Derecho Procesal Agrario, creando instituciones jurídicas no contempladas en esta reglamentación procesal, debe interpretarse con la idea de que su aplicación habrá de ajustarse a los lineamientos de la justicia social agraria.

A este respecto cabe decir, que los Tribunales Federales, como órganos de control constitucional, han sentado criterio en el cual se establecen los elementos indispensables que el juzgador ordinario debe tomar en cuenta, para la aplicación supletoria de una legislación, como se advierte de la tesis de jurisprudencia número 58 publicada en la página 33 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación correspondiente al mes de abril de 1994, del tenor literal siguiente:

SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.- Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y, d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Luego entonces, tomando en cuenta que tal criterio debe observarse por los Tribunales Agrarios, de conformidad con la teleología de la Ley Agraria, resulta claro que las instituciones del Código Federal de Procedimientos Civiles no son todas aplicables supletoriamente a la Ley Agraria, por disposición expresa del artículo 167 de esta legislación, sino que para ese fin es indispensable que en ella se consigne la institución jurídica procesal correspondiente, que exista deficiencia en su reglamentación y que las normas supletorias no contravengan los principios de legalidad y de justicia social, que se desprenden tanto de la Constitución Política como de las reglas procesales ordinarias correspondientes, entre otros, los artículos 13, 14, 16, 17 y 27 constitucionales; 164, 170, 178, 179, 180, 183, 184, 185, 186, 187, 189, 195 y 197 de la Ley Agraria.

Las hipótesis que a continuación aduciremos, ayudarán a la interpretación de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, de manera adecuada a la Ley Agraria.

De lo dispuesto en los artículos 163, 170 y 181 de la Ley Agraria se desprende que, el primero de ellos establece la finalidad de los juicios agrarios; el segundo la forma de cómo el actor puede presentar la demanda; y el tercero, la facultad del tribunal para prevenir al accionante, para que subsane las irregularidades o la omisión de alguno de los requisitos legales que deben cumplirse al presentar su escrito inicial; sin embargo, en la ley invocada no se contempla expresamente la obligación lógica del actor de exhibir el documento o documentos con los que acredite el interés jurídico, para iniciar el procedimiento, en los casos en que el acto fundatorio de la pretensión así lo requiera. Por tanto, se estima que en estos supuestos el magistrado agrario, para colmar tal exigencia, y con el objeto

de evitar un juicio inocuo, sin sentido, debe requerir al demandante para que presente la documentación respectiva, con base en lo dispuesto en los artículos 1º y 323 del Código Federal de Procedimientos Civiles, éstos aplicados supletoriamente.

Referente a las pruebas, el artículo 186 de la Ley Agraria consigna como única limitación para su admisión, que no sean contrarias a la ley, así como la facultad del magistrado para acordar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad buscada, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad; pero en ningún precepto de esta legislación se prevén los requisitos que deben cumplirse, para la recepción de las pruebas pericial o testimonial, por ejemplo; consecuentemente, en este caso también debe ocurrirse supletoriamente a lo ordenado en los artículos 143, 144, 145, 152, 153, 156, 166, 167, 169, 170, 171, 173, 174 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En los ejemplos señalados no existe duda sobre la procedencia de la aplicación supletoria del referido Código Federal adjetivo, porque la Ley Agraria la admite expresamente y porque las regulaciones correspondientes de la Ley Agraria son insuficientes; además, debe hacerse notar que las normas con las que se colma la deficiencia, no contrarían los principios o bases esenciales de la Ley Agraria.

5. EPÍLOGO

Debemos partir del profundo conocimiento de la Teoría General del Proceso, que afortunadamente aporta el Código Federal de Procedimientos Civiles, que recoge la mayoría de los conocimientos milenarios derivados de las prácticas adjetivas, desde el derecho romano, germano y canónico, y que, ya estudiados en Doctrina relativa, rigen en los Tribunales Agrarios.

Así, el referido derecho procesal que se aplica en los Tribunales Agrarios, en sentido amplio, es la manifestación de la voluntad democrática encaminada a regular la actividad de los órganos jurisdiccionales, de las partes que intervienen en el juicio agrario y, en general, de la clase campesina en comento. El fin a que se

dirige esta voluntad, como el propio fin del Estado, es doble: a) proveer a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural, así como preservar los derechos de sus titulares; b) regular el justo disfrute de los bienes agrarios a los campesinos y a los pequeños propietarios, mediante el debido proceso legal que imparte el Tribunal Agrario.

Por otro lado, la implantación de los Tribunales Agrarios, como máxima expresión constitucional de justicia social en el mundo, tiene como finalidad la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, del aludido derecho procesal, para garantizar la certeza legal en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad; de ello resulta que, concomitante con la ley sustantiva agraria que declara cuáles son los bienes de los campesinos, se instituyeron órganos de impartición de justicia especializados en la materia, dotados de autonomía y plenitud de jurisdicción, encargados de hacerla efectiva por medio de la normatividad adjetiva indicada, incluyendo la derivada del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es decir, el concepto de derecho procesal agrario se halla pues, inseparablemente ligado al objetivo, connatural en el Estado de Derecho, de que los conflictos intersubjetivos, susceptibles de provocar consecuencias jurídicas, puedan dirimirse por acto de las propias partes, mediante el fenómeno conocido con el nombre de realización espontánea del derecho; pero a falta de realización espontánea, sólo el proceso es el instrumento idóneo para dirimir por acto de juicio, imparcial, irrevocable, coercible, emanado de la autoridad jurisdiccional, el conflicto surgido.

De esta forma, a la idea del proceso agrario se llega por confrontación con las otras soluciones posibles para dirimir conflictos de intereses con relevancia jurídico-agraria. Producido un quebrantamiento de las previsiones hipotéticas contenidas en la ley, los fines de ésta se frustran y debe arbitrarse una solución de Tribunal Agrario que haga cesar el conflicto.

A este efecto, el referido derecho procesal que se aplica en los Tribunales Agrarios, en sentido amplío, es manifestación de la voluntad democrática encaminada a regular justamente la titularidad y la actividad de los campesinos, dirigida a evitar la venganza privada y a propiciar el aprovechamiento y disfrute cabal de sus bienes y, más aún, igualmente a subordinar a los órganos de gobierno involucrados en que se cumpla con el debido proceso agrario.

Esto es, el derecho procesal agrario y los correspondientes Tribunales competentes que lo aplican, propician una especial condición de preeminencia a favor de los titulares del derecho -ejidatarios, comuneros, avecindados y posesionarios-, respecto de la certeza de sus prerrogativas, frente a todos aquellos que las violen o quieran usurparlas, o pretendan transgredirlas. En este sentido la normatividad agraria supone, pues, un cúmulo de expectativas de disfrute pleno, para los mencionados sujetos, de sus derechos derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL PROGRAMA DE JUSTICIA ITINERANTE (VENTAJAS Y DESVENTAJAS)

Araceli Cubillas Melgarejo*

RESUMEN: LA ITINERANCIA COMO PROGRAMA ALEJADO DE LA REALIDAD SOCIAL. Un ejemplo palpable de que el derecho no evoluciona al mismo ritmo de los hechos sociales, es la materia agraria, ya que no obstante de contar con mecanismos para acercar la justicia al campo, a través del programa de, dicha función se ve limitada por cuestiones administrativas presupuestalmente, en virtud, que para dar respuesta a un número importante de solicitudes, los Tribunales Unitarios Agrarios, se ven obligados a seleccionar por diversos factores, especialmente de distancia, los ejidos y/o comunidades que puedan ser atendidos en itinerancia, corriendo el riesgo de que se genere desconfianza y apatía por parte de la gente del campo al no comprender ni entender que una situación administrativa impida que los servidores públicos atiendan de manera pronta y eficaz los programas que señala la ley, quedando debilitado un programa eminentemente social con excelente aceptación y que con tanto esfuerzo se logró mantener ágil y seguro, en estos ya veinte años de ejercicio.

SUMARIO: 1 La realidad social y el Derecho. 2 El campo mexicano. 3 La justicia. 4 Justicia itinerante en los Tribunales Agrarios. 5 El Estado alejado de la realidad social en el campo. 6. Bibliografía.

1. LA REALIDAD SOCIAL Y EL DERECHO

Toda sociedad humana tiene una movilidad, la sociedad esta sujeta a cambios de muy variada naturaleza, algunos condicionados por circunstancias externas a ella misma y otros originados dentro de su propio seno; en esto se asemeja a un organismo vivo.

Esta movilidad hace inevitable que los esquemas basados en normas rígidas vayan desconectándose cada vez a mayor medida de las realidades sociales a las que esas normas deben ser aplicadas.

Esto nos permite observar, que con motivo de los cambios sociales, a poco de dictada una ley se produce ya un distanciamiento de ella con la realidad social que esta destinada a regir.

* Magistrada Numeraria del Tribunal Unitario Agrario Distrito 42 con sede en Querétaro, Querétaro.

En el Derecho Agrario, sabemos que históricamente las normas de aplicación quedaron detenidas, sin cambios, asumiendo por omisión los legisladores, con desacierto que existía una *sociedad en reposo* hasta advertir con los conflictos sociales y reclamos de grupos de campesinos la necesidad de una reforma agraria.

La nueva legislación agraria, proscribió totalmente la privación de derechos agrarios a campesinos, los cuales pueden enajenar y rentar su tierra e incluso acceder al dominio pleno sobre la misma, con los requisitos que establece la ley.

Al mismo tiempo, se actualizaron y crearon nuevas instituciones para procurar e impartir justicia en el campo, como es el caso de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, éstos últimos dotados de plena autonomía y jurisdicción para conocer y resolver de las controversias puestas a su consideración. Con ello, se buscó, entre otras cosas, que la justicia agraria estuviera en manos de tribunales jurisdiccionales, acontecimiento generado debido a la irrupción brusca en la vida social de diferentes condiciones de vida individual y social debidos a nuevos hechos, fuerzas e ideas que alteran muy profundamente los cauces de esa vida.

Por consiguiente no basta, como lo propicia el autor Eduardo Novoa Monreal, en su libro *El Derecho como obstáculo al cambio social*, descubrir procedimientos para actualizar la ley y sacarla de su quietismo intemporal, para dotarla de dinamismo y mantenerla siempre de acuerdo con el presente. No es así, la brecha entre el derecho y la realidad social se ha ido ensanchando aceleradamente, debido a la rigidez de aquél, opuesta a la movilidad cada vez mayor de ésta.

Podría pensarse que un legislador atento a estos cambios, podría evitar el desequilibrio dictando nuevas normas que tuvieran por finalidad poner al día las reglas caducas, para mantener siempre un derecho fresco y actualizado. Pero en la realidad, ese legislador atento y ágil no existe; estimando que pesa la responsabilidad en los jueces y magistrados de cobrar conciencia y adoptar los criterios apropiados a casos concretos para dar solución al conflicto, aplicando la norma que rige, percibiendo la vertiginosa marcha del acontecer social dentro del mundo de hoy.

2. EL CAMPO MEXICANO

El factor económico en la sociedad rural, adquiere un relieve importante, desde el momento mismo en que la producción agrícola, ganadera y forestal no ha sido suficiente ni en la cantidad ni en el precio de los artículos de consumo; y ante la insuficiencia de bienes para distribuir se ha agregado la insuficiencia de medios para adquirirlos, por parte del sector más numeroso de la población.

El dominio de la naturaleza por el hombre, que parecía no conducir sino a consecuencias favorables para la humanidad empieza a denotar alarmantes perturbaciones a escala mundial; la degradación del medio ambiente a través de la erosión, el agotamiento de los recursos naturales no renovables, el desequilibrio ecológico, la contaminación ambiental, el aumento de la radiación, etc., aparecen como problemas considerables que afectan a la humanidad y muy directamente al campo, trayendo como consecuencia la emigración de los jefes de familia y jóvenes, generando la desintegración familiar; quedando al frente de los bienes agrarios las personas de edad avanzada, y en el mejor de los casos, se dejó la responsabilidad del trabajo y del hogar a la mujer campesina, modificando culturalmente las formas tradicionales del proveedor como jefe de familia en la economía y del patriarcado en una comunidad.

La educación en las comunidades en el mejor de los casos, es de instrucción escolar primaria y/o secundaria, ya sea por tradición o por necesidad; esto es, debido a la propia actividad del campo y necesidad de apoyar laboralmente en las tareas, introducen a corta edad a los descendientes de la familia, enseñándoles labores agrarias, y aunado a lo inaccesible de algunas poblaciones lejanas a la urbe, imposibilita a los jóvenes a seguir estudiando. Es perfectamente cotidiano oír que muchos indígenas son *analfabetas* cuando en realidad la mayoría de ellos son bilingües, al hablar su lengua y además el idioma español, sin embargo la respuesta se imagina rápidamente, porque no saben español y además su actividad laboral y de convivencia se desarrolla en el campo sin acceso a la llamada *civilización*, sin embargo la simple necesidad de realizar actividades en la sociedad capital, los obliga a aceptar la educación externa, pero no como instrucción escolar, sino como necesidad de supervivencia, como defensa ante la agresión cotidiana, por la discriminación que sufren.

3. LA JUSTICIA

La administración de justicia es tal vez, el punto más débil en las relaciones entre las comunidades y el derecho mexicano. Como todo sistema normativo, el de las comunidades dispone de un poder judicial, esto es, de normas que dicen quién aplicará las leyes, y cómo.

Todo sistema normativo, también dispone de normas procesales, que establecen la función judicial, la forma en que se designan los jueces, el tiempo que durarán en el cargo y los actos jurídicos procesales que los mismos deben producir para resolver conflictos; todo esto es propio de cualquier sistema normativo o sistema jurídico. Así tenemos que todos los servidores públicos del sistema normativo mexicano están obligados a aplicar sus normas a todos los habitantes y en todos los rincones del territorio nacional; son quienes tienen trato directo con los justiciables, pero siempre en las sedes de las agencias, juzgados y tribunales, con la obligación que tienen los ciudadanos que solicitan se le proporcione justicia, de asistir y presentarse en dichos lugares para ser atendidos.

Se insiste en que, la administración de justicia en las comunidades, es débil, toda vez que los sujetos agrarios, al encontrarse obligados por sobrevivencia, a atender sus necesidades primarias en su lugar de origen (sobre todo de alimento) y ante la difícil situación que prevalece en el campo mexicano, como ya se apuntó, en el sentido de que quienes permanecen al frente de la familia con la responsabilidad laboral y económica y de la comunidad son las personas de edad avanzada y la mujer campesina apoyadas por sus hijos, en la gran mayoría, menores de edad, trayendo como consecuencia un campo longevo y feminizado; aunado a las condiciones precarias sin recursos monetarios y de caminos inaccesibles, para trasladarse a las ciudades donde se encuentran instalados los juzgados y tribunales y ante el desconocimiento de los trámites que deben realizar y a qué autoridades o dependencias deben dirigirse; se ha generado un problema central como fenómeno social, en el sentido de que los sujetos agrarios, integrantes de las comunidades ya no están exigiendo que el Estado Mexicano les administre justicia, sino que no intervengan con sus decisiones, en su administración de justicia comunitaria en el campo, (reconocimiento de los usos y costumbres); situación que se ve reflejada

en un sin número de sentencias no ejecutables, precisamente ante la oposición tanto de los vencidos, como de los miembros del ejido o comunidad correspondiente, desencadenando con lo anterior la búsqueda de una justicia tan anhelada y a la postre incompleta.

4. JUSTICIA ITINERANTE DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La justicia itinerante la llevan a cabo los tribunales unitarios agrarios, por disposición de su reglamentación interna, introducción característica e interesante que aporta el legislador a la nueva administración de justicia agraria en México, inspirados en antiguas y útiles instituciones de procuración y administración de justicia de la época prehispánica como el consejo de ancianos del barrio, autoridad administrativa encargada de vigilar y denunciar los casos de incumplimiento de las disposiciones que el monarca dictaba para el régimen de la tenencia de la tierra entre los *avecindados*; o *encomenderos* encargados de aplicar de una manera practica las disposiciones de los monarcas y los virreyes, cuyas actuaciones eran sancionadas o ratificadas por la Real Audiencia, una especie de tribunal que en la época colonial resolvía aspectos relacionados con las posesiones y propiedades terrenales; o los *oidores*, encargados de constituirse en las tierras, en los montes y en los aguajes que habrían que deslindarse y confirmarse a favor de los indígenas naturales, llevando a cabo las diligencias de vistas, escuchando a los interesados y a los colindantes para llevar informes a las autoridades superiores.

Esta práctica de justicia itinerante, que se ha afianzado, atiende a la necesidad de favorecer el acceso de los particulares al servicio publico de la justicia; implica el traslado de los magistrados a ejidos y comunidades para desahogar diligencias, entre las que no figura la emisión de la sentencia; debiendo llevar a cabo previamente un programa debidamente autorizado por el Tribunal Superior Agrario y publicado.

A este respecto es pertinente señalar que las disposiciones contenidas en los artículos 56, 57 y 58 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, precisan:

ARTÍCULO 56. Cada magistrado de los tribunales unitarios deberá presentar un programa trimestral de justicia itinerante, señalando los municipios, poblados y tipo de asuntos a cuyo conocimiento se avocará de conformidad con sus atribuciones y ámbito de su competencia, así como la calendarización de las visitas, las actividades a desarrollar y las circunstancias particularidades que aquéllas representen.

Este programa deberá difundirse con anticipación en los lugares señalados en el mismo, a la vez que notificar el contenido sustancial de dicho programa a los órganos de representación de los poblados correspondientes, con la finalidad de lograr una efectiva, pronta y expedita administración de la justicia agraria.

Al término de cada recorrido, el magistrado del tribunal unitario deberá informar al Tribunal Superior sobre sus resultados.

ARTÍCULO 57. Para la realización del programa de administración de justicia itinerante, el magistrado se hará acompañar de los funcionarios, peritos actuarios y demás personal que considere necesario, sin menoscabo de las actividades en la sede del tribunal unitario.

En la impartición de la justicia itinerante, el magistrado recibirá las promociones de las partes, desahogará las pruebas correspondientes, oírá los alegatos de las partes y las citará para oír sentencia que se dictará en la sede del tribunal unitario.

En ningún caso se podrá dictar sentencia fuera de la sede del tribunal unitario.

Serán nulas las resoluciones que se tomen fuera del programa presentado y se sancionará al magistrado conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando lo considere imprescindible, el magistrado solicitará apoyo a las autoridades federales, estatales y municipales para la realización de su programa.

ARTÍCULO 58. Cuando los distritos agrarios comprendan varias entidades federativas, el magistrado del tribunal unitario tendrá la obligación de impartir justicia en cada una de ellas, por el tiempo necesario para desahogar los asuntos que se le presenten.

Para tal efecto, las disposiciones contenidas en los artículos anteriores se aplicarán en lo conducente.

Sin embargo, la practica ha demostrado que no es posible la elaboración de un programa trimestral de justicia itinerante, señalando los municipios, poblados y tipo de asuntos, así como las actividades a desarrollar, toda vez que para ello, es necesario e indispensable que se encuentren ingresados en un solo momento, un numero considerable de demandas de diversos poblados para estar en posibilidad de ordenarlas por municipios y tipo de asuntos, a efecto de calendarizar las visitas a los poblados y actividades a desarrollar, lo que no ocurre en la practica; no obstante tanto los Tribunales Unitarios Agrarios como el Tribunal Superior Agrario, este último encargado de aprobar y autorizar dicho programa, han ajustado el cumplimiento de dicho precepto, cubriendo los datos requeridos al identificar la presentación de demandas aún de diversos poblados pero de un solo municipio,

que puedan ser atendidas en dicho programa, lo que también ha podido llevarse a cabo con agilidad, al contar con la participación y apoyo de la Procuraduría Agraria, la cual a través de sus visitadores agrarios, atienden y preparan los asuntos que podrían ser presentados en itinerancia, y solo así, estar en posibilidad de programar una fecha que se propone para ser aprobada por el Tribunal Superior Agrario.

Es importante destacar que los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior Agrario, atendiendo a sus atribuciones contenidas en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios aprobaron que el magistrado del tribunal unitario agrario, dictara resolución dentro del programa de justicia itinerante, única y exclusivamente en asuntos no controvertidos de jurisdicción voluntaria, tal determinación fue tomada ante una realidad práctica, cobrando conciencia de las necesidades de los justiciables al haberse desahogado su asunto, cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley para obtener resolución favorable a sus intereses y quedando pendiente únicamente su resolución que hace las veces de título acreditándolo como ejidatario, de conformidad con lo que establecen los artículos 16 y 78 de la Ley Agraria.

De esta manera, es importante destacar que el programa de justicia itinerante, es una práctica eminentemente social, ha sido aceptada preferentemente por la gente del campo, demostrando confianza en el tribunal unitario agrario sometiendo sus conflictos agrarios para que sean resueltos por sentencia.

En el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, en el capítulo XV que va de los artículos del 56 al 58, se dispone expresamente lo referente a los tribunales unitarios agrarios y se prevé que cada magistrado de los Tribunales Unitarios, deberá presentar un programa, señalando los municipios, poblados y tipo de asunto que deberá conocer conforme a sus atribuciones; se dice también que aquel programa se deberá difundir y notificar a los órganos de representación ejidal.

La ley señala al respecto, que el magistrado se hará acompañar de los funcionarios que considere necesarios y que en aquella actividad recibirá las promociones de las partes, desahogará pruebas y oír alegatos, citándose a las partes para oír sentencia en la sede primordial, disponiendo la prohibición expresa de dictar sentencia, sin embargo como ya se apuntó, el Tribunal Superior Agrario autorizó

la emisión de resoluciones en asuntos no controvertidos de jurisdicción voluntaria. También dispone expresamente que cuando lo considere imprescindible, el magistrado solicitará apoyo a las autoridades federales, estatales y municipales para la realización del programa.

A este respecto, como autoridades agrarias obligadas a dar servicio, de acuerdo a sus atribuciones, se encuentran la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, quedando su representación en cada entidad federativa en sus delegaciones; y si tomamos en consideración, como se ha venido destacando que el programa de justicia itinerante atiende a la necesidad de favorecer el acceso al servicio público a los pobladores de ejidos y comunidades agrarias; debe atenderse como práctica eficaz, cobrar conciencia como autoridad agraria obligada a prestar servicio, en apoyo al Tribunal Unitario Agrario, si éste lo requiere, y como apoyo a los justiciables presentes en el lugar que sea destinado para llevar a cabo la itinerancia programada, ante la invitación que así lleve a cabo el magistrado del tribunal, a los delegados de las dependencias citadas para que en compañía del personal necesario, acuda a prestar el servicio para el que esta facultado de acuerdo a su reglamento interno y de esta manera formar una verdadera atención integral agraria, acercando no solo la justicia al campo, sino también el servicio público.

Así tenemos, como referencia los servicios que las delegaciones pueden proporcionar en el marco de sus atribuciones fuera de su sede.

Información y capacitación para el aprovechamiento de programas en su beneficio para mejorar su calidad de vida como el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), que está dirigido a mujeres y hombres que habitan en núcleos agrarios y que no son titulares de tierras, pero que tienen el propósito de poner en marcha proyectos productivos para mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

Los proyectos productivos pueden ser por ejemplo, de índole ganadera, textil, ecoturismo, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios.

Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), está orientado a las mujeres que habitan en núcleos agrarios, y que se organizan para desarrollar un proyecto productivo que les permita obtener ingresos y con ello contribuyan a combatir la pobreza en el medio rural.

Los proyectos productivos pueden ser: ecoturismo, engorda de ganado, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios.

Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, este Programa fomenta el relevo generacional en la tenencia de la tierra, apoyando a los jóvenes de núcleos agrarios para adquirir o rentar tierra social. Los beneficiarios reciben asistencia técnica y capacitación para instrumentar proyectos productivos sustentables que mejoren sus ingresos y nivel de vida, arraigándolos en sus comunidades.

Proporcionar orientación e información respecto a las facultades que otorga la Procuraduría Agraria, atribuciones de asesoramiento, conciliación, vigilancia y como representante legal de los campesinos ante autoridades agrarias.

Con la presencia de personal del Registro Agrario Nacional, en ese momento coadyuva en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes y presta asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como para el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites establecidos para la pequeña propiedad; asimismo otorga la facilidad de formular listas de sucesión depositándolas en dicho organismo.

Por otra parte, se hace necesario agregar que en algunas entidades federativas, el Gobierno del Estado a través de sus coordinaciones agrarias, proporcionan como servicio de manera gratuita, asesoría jurídica y técnica a ejidos y comunidades, incluso desde la integración de demandas, asistencia legal en los procedimientos y en algunos casos que concluyen hasta el trámite administrativo respectivo de la obtención de los documentos entre certificados agrarios y títulos de propiedad.

Ahora bien, es importante destacar que la confianza depositada por la gente del campo en el Tribunal Unitario Agrario para que resuelva sus conflictos de naturaleza agraria, ha sido precisamente por la atención y servicio que se ofrece y realiza con trato directo en la propia entidad de su comunidad, objetivo principal que trae consigo la itinerancia, lo que se ve reflejado por la alta demanda que solicitan los diversos ejidos y comunidades para la atención de estos asunto en tal programa.

Se acentúa, que el desarrollo del programa de justicia itinerante, permite dar cabal y estricto cumplimiento a los principios del derecho agrario, siendo los siguientes:

- ***Igualdad.*** El proceso como un encuentro entre partes, con audiencia y defensa de ambas, ante un tercero o superior e imparcial, supone igualdad entre las partes. La bilateralidad procesal arma lo mismo al actor que al demandado.
- ***Celeridad y concentración.*** Es oportuna y suficiente la justicia cuando se produce con rapidez, prontitud y celeridad.
- ***Averiguación de la verdad real.*** El proceso social se orienta hacia la verdad real o histórica.
- ***Publicidad.*** El artículo 194 de la Ley Agraria determina que las audiencias serán públicas, en principio, salvo que proceda otra cosa en función del orden y la paz.
- ***Conciliación.*** La ley habla de composición amigable, instada por el tribunal; si tiene éxito cesará el enfrentamiento judicial entre las partes, se suscribirá un convenio que pone fin al litigio, y éste tendrá el carácter de sentencia.
- ***Inmediación.*** El magistrado debe presidir las audiencias, enterarse y observar el desarrollo de la misma con el apoyo del secretario que autoriza y da fe.
- ***Oralidad.*** Según este principio la fijación de la litis debe hacerse oralmente ante el tribunal, pues las partes en conflicto pueden exponer oralmente sus puntos de vista y razonamientos de manera verbal
- ***Suplencia en los planteamientos de derecho.*** Los tribunales suplirán las deficiencias de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.

5. EL ESTADO ALEJADO DE LA REALIDAD SOCIAL EN EL CAMPO

El Estado tiene como fin, proteger y sancionar los derechos individuales de cada uno; para este propósito, le basta con formular el Derecho, asegurar la administración de justicia y organizar una policía eficiente.

Tal compromiso debe estar acorde a la administración de los servicios socio-económicos a efecto de mantener su vigencia.

Hoy en día el Estado solamente dirige una economía restringida en tratándose de impartición de justicia en materia agraria, autorizando presupuestos bajos que no logran cubrir la enorme demanda que las comunidades y ejidos hacen valer para que sus asuntos agrarios sean atendidos dentro del programa de justicia itinerante.

Grandes logros se han fortalecido, por parte del legislador al introducir en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, el programa de justicia itinerante y por parte de los magistrados del tribunal unitario de dar a conocer la itinerancia y en coordinación con la Procuraduría Agraria, planear y calendarizar las diligencias a desahogar, para que sean aprobadas por el Tribunal Superior Agrario.

Al tomar conocimiento los integrantes de ejidos y comunidades del objetivo del programa de justicia itinerante, que es el acceso de la justicia y como se apuntó en supralíneas el acceso también de los servicios públicos, han demostrado interés y confianza, y en consecuencia demandan la presencia del tribunal unitario agrario en su entidad. Y sin embargo, aun cuando se han incrementado las solicitudes para llevar a cabo itinerancias, se han reducido las posibilidades de cumplir con dicho programa, ya que presupuestalmente no existen recursos para cubrir dicha demanda; quedando nuevamente la responsabilidad en los magistrados conscientes de este gran obstáculo, en modelar un derecho que se ajuste a las necesidades reales, incrementando el número de asuntos para desahogar diligencias en una sola visita y con poco personal, ordenando previamente realizar la publicidad a dicho evento a efecto de que se atienda a un mayor número de campesinos en un solo día, realizando jornadas exhaustivas de incluso más de diez horas continuas de trabajo; siendo importante destacar que no obstante lo anterior, no ha sido humanamente posible atender todas las solicitudes presentadas, corriendo

el riesgo de que se genere desconfianza y apatía por parte de la gente del campo con las autoridades agrarias, concretamente con el tribunal unitario agrario, al no comprender ni entender que una situación administrativa impida que los servidores públicos atiendan de manera pronta y eficaz los programas que señala la Ley, quedando debilitado lo que con tanto esfuerzo se logro en estos ya veinte años de ejercicio.

Por consiguiente, al entrar en vigor una legislación de alta calidad jurídica social, ésta debe ser coherente y armónica con la realidad social, a fin de que sirva al pueblo de manera efectiva.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. Correas Oscar, *Derecho Indígena Mexicano I*, Primera edición, CEIICH/UNAM, Ediciones Coyoacán, 2007.
2. Correas Oscar, *Pluralismo Jurídico, otros horizontes*, Primera edición, CEIICH/UNAM, Ediciones Coyoacán, 2007.
3. Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como Obstáculo al Cambio Social*, Decimo sexta edición, siglo XXI editores, S.A. de C.V., 2007.
4. Olivé León, *Inter-culturalismo y Justicia Social*, Primera edición, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, en los talleres Jano, S.A. de C.V, 2004.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN A LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN SU FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Marco Antonio Díaz de León Sagaón*

SUMARIO: 1. La justicia agraria. 2. Principios y garantías constitucionales. 3. Proceso agrario y Derecho Constitucional. 4. Principios constitucionales y procesales regulantes de la justicia agraria.

1. LA JUSTICIA AGRARIA

El Derecho Agrario es palpablemente manifestación peculiar del poder político, indispensablemente, presentado como regulación y tutela de bienes jurídicos relacionados con la tenencia de la tierra rural que, constitucionalmente, se actúa mediante la justicia social, del *due process of law*.

Semejante poder se justifica por los fines que persigue el Estado, con el Derecho Agrario, con la justicia social, con el debido proceso legal, que son proteger prerrogativas de interés común para núcleos de población ejidal, comunal, o individual de ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados, aunque ello, por la protección de dichos bienes y de derechos humanos que tal derecho produce, debe estar sometido a *principios y legalidad* que lo acoten, supediten, subordinen y garanticen su adecuada aplicación en los casos concretos relativos.

La Constitución Política del país, su artículo 27, la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento, acertaron al incluir en sus textos la regulación de *principios y garantías constitucionales*, para controlar el poder político agrario del Estado, para subordinar a las autoridades jurisdiccionales de la materia en su cumplimiento que, entre otras situaciones positivas, mantiene a éstos como los más modernos, metódicos y justos de la República.

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario Distrito 8 con sede en el Distrito Federal.

Evidentemente, antes de 1992, la legislación agraria -Ley Federal de Reforma Agraria que entrara en vigor a los 15 días de la fecha de su publicación en el D. O. de 16 de abril de 1971-, no cubría ya la compleja situación social y política del campo en la última década del segundo milenio.

Más aún, en variados aspectos, como los principios que rigen al propio derecho procesal agrario y los derivados del bastante reformado derecho sustantivo, dicha Ley dejaba de ser no tanto incongruente, cuanto inactualizada con las realidades que vivían el pueblo y gobierno de la República en la última década del siglo XX.

Principios como de legalidad, audiencia, jurisdicción, seguridad jurídica o debido proceso, por ejemplo, eran ajenos o defectuosamente instrumentados en la citada ley agraria de 1971. Ante este injustificado atraso agrario, era indispensable la intervención del legislativo, para emitir una nueva Ley y hacer de ella un medio que sirviera, para reconocer la propiedad a los núcleos de población ejidal o comunal y a los campesinos, así como resolver la problemática derivada de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural, y así subsanar la inadecuada situación por la que atravesaba el campo mexicano casi para entrar al siglo XXI, en la penúltima década del siglo XX.

Así, ante esta fuente real de derecho, la reforma del artículo 27 constitucional de 1992, modificó el estatuto jurídico-agrario del país, otorgando competencia a los Tribunales Agrarios, que así sustitúan a los precarios órganos administrativos: Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas, para dar certeza jurídica a la tenencia de la tierra rural, ejidal, comunal y de los pequeños propietarios; es decir, esta decisión del Estado Mexicano de cambiar un poder administrativo con facultades para arreglar los conflictos agrarios, por un poder jurisdiccional con seguridad jurídica y debido proceso legal, ciertamente ha constituido uno de los mayores aciertos políticos en beneficio de la población campesina de nuestro país.

2. PRINCIPIOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Por primera vez, en México, los principios y garantías constitucionales fueron incluidas en una legislación agraria: la promulgada en el artículo 27 de la Carta

Magna en 1992, estableciéndose así una innovación jurídica, un avance significativo de política agraria en la República. Ello hará necesario, en esta materia, que al mismo tiempo se tenga que acudir a los siguientes textos legales: la Constitución Política, la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, su Reglamento, y el Código Federal de Procedimientos Civiles supletoriamente aplicado, ya que hoy, el englobe de las garantías sociales, individuales y los principios procesales, se hallan simultáneamente vinculados en un todo normativo, en los citados ordenamientos.

Así sucedió; se amalgamaron en tales preceptos constitucionales los deberes derivados de los principios de legalidad y del debido proceso, de dar seguridad jurídica, de imponer sentencias justas, cuyo conjunto hacen posible el *due process of law*, esto es, el estricto apego a la Ley Agraria en el desarrollo justo de la instancia agraria en que se actúe.¹

2.1 Principios

La idea de los *principios* en sentido jurídico aparece, virtualmente, en todos los campos del Derecho. Existen principios en la legislación, en la administración y, más aún, en la jurisdicción; en los procesos penal, civil, agrario, laboral, etc.; en los derechos constitucional, agrario, civil o administrativo; lo único invariable es que todos tienen como nota común establecer reglas fundamentales, que no se pueden controvertir o inobservar en ninguna de dichas actuaciones.

Los *principios* en materia agraria, en primer término, son prerrogativas de seguridad jurídica y de legalidad que protegen el debido proceso de la materia, o sea, lo inherente al desarrollo de la instancia y de la aplicación de la ley en la sentencia, a las formalidades esenciales del mismo, a la competencia del Magistrado, a la oralidad, audiencia, igualdad procesal, a la fiscalización, prueba, impugnación, etc.

Agrarios, por oposición a civiles, administrativos o laborales, etc.; comprenden todo aquello que técnicamente se denomina derecho agrario. Esta franja se va dilatando cada día; cada vez más se desvanece la vigencia de confinar los principios en las garantías jurisdiccionales y en el procedimiento que le es inherente,

¹ Díaz de León, Marco Antonio, *Justicia Agraria e Indígena, Escenarios*, No. 31, marzo 2010, pp. 10-11.

siendo hoy la tendencia a inmiscuir los tratados internacionales en la materia sustantiva -artículo 1° constitucional-, lo que en este sentido anteriormente no se consideraba. También el proceso agrario, aun siendo una rama separada del derecho sustantivo agrario, mantiene muchos criterios propios de aquél, compatibles con sus presupuestos políticos y sociales. Así, pues, el Derecho Agrario en sí mismo está suplido por principios de todo el orden jurídico, del derecho social, de los derechos humanos, del derecho privado, que se aplican en ausencia de previsiones especiales de aquél.

Por tanto, la locución *principios*, está considerada en el sentido que le atañe, como formalidad esencial del proceso, del derecho agrario y como grupo de garantías tuteladas en la Constitución: un conjunto de normas que hoy integran una rama específica del ordenamiento jurídico constitucional, sustantivo y procesal agrario, aplicado por órganos jurisdiccionales especializados. Suponen un saber sistemático y unitario, de las normas adjetivas o sustantivas regulantes de su debida tramitación. Vence, en este sentido, al *vocablo prácticas judiciales* realizadas empíricamente por autoridades administrativas que sólo aludían a un menester empírico y no a un saber razonado e incorrupto. Supera, asimismo, a la simple enunciación de las leyes, pues los derechos constitucional, procesal o agrario y sus principios, son más que la ley. La ley es sólo un fragmento de la ciencia del derecho en general.

Es decir, en el fondo, no se trata sólo del estudio *in genere* de normas agrarias o de las formas del procedimiento relativo, que son únicamente la parte externa del correspondiente estudio en general. La idea sobre los *principios*, es una idea teleológica, dado, se encuentra necesariamente referida a fines específicos: primero, el fin del debido proceso, como forma de aplicar con legalidad al caso concreto el poder de jurisdicción; después, el basamento sobre el cual discurre la seguridad jurídica en la aplicación adecuada, sin corrupción, la justicia social.

Estos *principios* fundamentales de seguridad jurídica y de legalidad en materia agraria, están garantizados expresamente consagrados en los artículos 1, 2, 14, 16, 17 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, tales principios vinculan, obligatoriamente, al Magistrado a someterse en el juzgamiento a los contenidos de la ley de que se trate, en su integridad y elemento por elemento.²

2.2 Garantías constitucionales

Por lo tocante a las *garantías constitucionales*, son Instrumentos jurídicos que establecen la Constitución y los tratados internacionales con objeto de tutelar su observancia e impedir el abuso del poder político, en el caso, agrario. Se trata de los sistemas de derecho que tienden, primero, a procurar la indemnidad de los contenidos de la Carta Magna y de los citados tratados; además, sirven para reparar las transgresiones a la ley que cometan los órganos de gobierno.

La llamada parte *dogmática* de la Constitución contempla los derechos fundamentales del gobernado, del campesino, el *status* que posee intocablemente toda persona -núcleos de población ejidal, comunal, ejidatarios, comuneros, posesionarios, avocindados-, pues son los que le permiten realizarse con tal calidad y no con otra, como ocurrió en la antigüedad, como esclavos, siervos o peones, etc.

Dentro de éstos derechos destacan los relacionados con la justicia, que es un instinto natural de los hombres y que debe ser colmado, ya no por venganza privada, sino por medio de órganos idóneos del Estado. Precisamente dentro de aquéllos se encuentran los que refieren con exactitud los preceptos relativos del derecho agrario, así como los del debido proceso, que dan certeza de legalidad a la justicia, por razón de que ahí está la seguridad jurídica no sólo de justiciables que acuden al proceso, sino del pueblo en general como elemento del Estado.

Por ello, las garantías que regulan ambas materias -derecho agrario y debido proceso-, deben constar en una unitaria concepción legal, para evitar que, por el hecho de ver variados textos separados, alguno se omita o se vea parcialmente, al decidir una cuestión en la vida real de los sujetos enunciados. Lo conducente es que se engloben en un ordenamiento, que se amalgamen las prerrogativas correspondientes en el texto de la legislación aplicable en materia agraria: Constitución

² Díaz de León, Marco Antonio, *Lo injusto de la ley*, en Bucareli Ocho, Suplemento de Información y Análisis Político, Año 1, número 1, 25 de mayo de 1997, página central, periódico El Universal, México, 1997.

y leyes secundarias; esto no sólo facilitará su interpretación jurídica, sino que obligará a los órganos de procuración e impartición de justicia en su aplicación práctica, so pena de incurrir en responsabilidad, pues no podrán abandonar el cumplimiento de tales garantías al juicio agrario, sino que, por el principio de legalidad, tendrán que observarse en congruencia a lo establecido en la normatividad de esta materia.

Así, las garantías constitucionales deben respetarse por los órganos jurisdiccionales. No es concebible un Estado democrático donde el gobierno abuse de su poder, en detrimento del individuo, del campesino; antes bien, en las democracias modernas, soporte del poder político, no se concibe autorización legal cual alguna a las autoridades, para conculcar las garantías de la persona, mucho menos que ello se hiciera para transgredir las garantías que otorga la propia Constitución.

Visto como un todo de poder soberano, como suma de voluntades nacionales: México es Estado de Derecho; sabe y entiende que debe acatar la Constitución, que los órganos de gobierno deben respetar y cumplir con los designios -en este caso- de política agraria, democráticamente, al margen de cualesquiera intereses espurios o corrupción.

2.3 Naturaleza de las garantías constitucionales

No deben confundirse a las *garantías constitucionales* con las *garantías individuales*, en tanto, éstas aluden a los derechos públicos subjetivos que tienen los individuos garantizados en la Constitución, a diferencia de aquéllas que son garantías de la propia Constitución -no sólo del gobernado o del campesino-, que permiten salvaguardar su observancia, protección y defensa de parte de las violaciones que al respecto pudieran hacer o hicieran las autoridades públicas; así lo ha interpretado analógicamente nuestro más Alto Tribunal.

GARANTÍAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesida-

des sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad Política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.

Séptima Época.- Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.- Fuente: Semanario Judicial de la Federación.- Tomo: 62 Sexta Parte.- Página: 39.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 597/73. Cámara Nacional de la Industria de Transformación. 11 de febrero de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

En resumen, podría decirse que las garantías individuales y los llamados *principios* rigen, por ser ley suprema, a las áreas jurídicas agrarias, sin necesidad de que se establezcan en sus textos; de hecho, en la mayoría de los códigos positivos a menudo no se reproducen estas enunciaciones.

Significa que en los códigos donde no se enuncien, se requerirá del manejo simultáneo de varias legislaciones: de la Constitución Política -donde están las prerrogativas del individuo-, del Código Federal de Procedimientos Civiles, -donde se enuncian las garantías procesales-, y aún del propio Código Civil -en el que dispersamente se dan algunos principios, ya enunciados.³

Consecuentemente, debemos considerar que en este punto el Estado, como organización política de más alta humanidad, tiene entre las principales finalidades que le justifican como tal, procurar el orden común, entre otros medios, con la seguridad pública que permita a los gobernados, el disfrute de sus derechos humanos en un marco de seguridad jurídica y de paz social.

Luego entonces, en busca de la imperiosa necesidad que tiene el campo de la seguridad pública, se hacía necesario complementar ambos universos de normas jurídicas; esto es, las de carácter constitucional que comprenden las garantías sociales, individuales, y las de naturaleza procesal, vinculadas aquí incuestionablemente por situaciones de política agraria, a las que debe ajustarse nuestro Estado de Derecho.

³ Díaz de León, Marco Antonio, *El Código de Procedimientos Civiles en la mira de Marco Antonio Díaz de León*, Revista Defensa Penal Interpretación y Análisis Jurídico, Julio 2010, pp. 36-43.

Esto fue lo que se hizo en la citada Reforma Agraria de 1992. Es decir, por política en esta materia, dentro del ordenamiento constitucional referido, se incluyeron en varias de sus disposiciones, las citadas prerrogativas y competencias, formando así un todo armónico tendiente a reafirmar el fin común de tutelar la seguridad jurídica en el campo a que se dirige la mencionada Reforma.

Lo procedente fue que en el propio artículo 27 constitucional se contemplaran las *garantías*, los *principios* y las *subordinaciones inherentes*, con objeto de que, primero, por principio de legalidad, el poder judicial agrario quede vinculado de manera obligatoria y no los omitiera -so pena de incurrir en responsabilidad- y, después, que dichas autoridades actuaran con justicia y sin corrupción.

3. PROCESO AGRARIO Y DERECHO CONSTITUCIONAL

En tanto el Derecho Constitucional es, como su nombre indica, la parte del Derecho Público que trata de las garantías individuales, sociales y de organización del Estado -cuyo conjunto forman en cada Nación democrática lo que se conoce como *Constitución del país*-, el Derecho Procesal es el conjunto de normas que regulan la actividad político-jurídica que regulan el desdoble del poder judicial en los fallos definitivos que dictan, dando solución a los litigios sometidos a su conocimiento y decisión.

Consecuentemente, no cabe pues, emprenderse el estudio de los principios agrarios, del proceso agrario o sea del derecho que regula este segmento del poder político judicial del Estado, sin caer inmediatamente en el ámbito genérico del Derecho Constitucional que regula, en primer término, a la tierra como elemento del Estado, además a la jurisdicción como fragmento de poder político que deviene de la división de poderes en los órganos del Gobierno: En México, el artículo 27 constitucional crea los Tribunales Agrarios *con plenitud de jurisdicción*.

Tales concepciones, proceso agrario y Derecho Constitucional, son figuras jurídicas que se complementan dialécticamente dentro del Estado, que interactúan entre sí en éste, porque el primero viene a regular las formas que crean y controlan

a los órganos judiciales agrarios y, el segundo, regula los límites dentro de los cuales se establece la actividad que deben desplegar esos órganos en la aplicación del poder jurisdiccional en su territorio.

El Derecho Constitucional busca controlar e, igualmente, controla dentro de los ámbitos funcionales del poder público, las relaciones entre gobernantes y gobernados, el servicio público, las influencias sociales, culturales, políticas y económicas internas y externas en el territorio y la población, así como las necesidades e intereses constitutivos de determinados *finés del Estado*, estableciendo normas que conduzcan a la obtención de medios que permitan alcanzar integralmente dichos objetivos, a través de las competencias expresas, constitucionalmente autorizadas, de los órganos de gobierno.

En concreto, la Constitución, ya planeada y establecida como tal, pretende alcanzar los preindicados fines mediante la participación del poder político visto como un ente orgánico dentro del Estado, tendiente a concretar sus competencias establecidas dentro del marco de respeto a las garantías sociales e individuales.

Por su lado, la función sustantiva del Derecho Agrario, que es la de dar orden a la convivencia entre los hombres del campo y la de componer los conflictos que entre ellos puedan surgir, no queda todavía cumplida sólo con la formación de las leyes que dispongan las reglas de conducta a las que los núcleos de población ejidal y comunal, los ejidatarios y comuneros deben ajustarse; en efecto, hay que proveer a individualizar, a declarar y a hacer observar estas reglas caso por caso y, si es necesario, a imponer su observancia con medios coercitivos: las normas que regulan estas situaciones se denomina *Derecho Procesal Agrario*.

Así, esta rama del derecho está destinada al cometido de garantizar la eficacia y práctica efectiva del Derecho sustantivo agrario, mediante la institución de los órganos públicos que actúan esta tramitación adjetiva, regulando las modalidades y formas de su actividad. Estos órganos son los Tribunales Agrarios; su actividad deriva del poder político de jurisdicción que tiene el Estado.

Los individuos que ejercen la jurisdicción son los Magistrados de los Tribunales Agrarios y forman, en su conjunto, la magistratura (véanse los artículos 27 fracción XIX de la Constitución Política del país, y 1º y 2º de la Ley Orgánica de los

Tribunales Agrarios); su función jurisdiccional se despliega en una doble dirección, en el *juicio* y en la *ejecución forzada*.

El juicio se realiza por medio del acto de juzgar, lo cual implica valorar hechos del pasado (*litis*) como justos o injustos, como lícitos o ilícitos, según el criterio del Magistrado con base en la Ley Agraria y, enunciar, en consecuencia, la regla jurídica concreta destinada a resolver en definitiva el asunto sometido a su decisión. Ciertamente, la operación lógica del juicio agrario puede ser hecha por cualquiera que sepa la materia relativa y dará lugar a un parecer, a una opinión; pero solamente aquella que es obra del Magistrado y está expresada a verdad sabida y en conciencia en una sentencia, tiene un contenido imperativo y una eficacia vinculante: artículo 189 de la Ley Agraria.

Mediante la ejecución forzada, en tratándose de sentencias condenatorias, los órganos jurisdiccionales agrarios proveen a dar actuación práctica y objetiva a los dictados de sus fallos definitivos: artículo 191 de la Ley Agraria. A la noción elemental que se tiene de los Tribunales Agrarios se llega de enfrentar a la jurisdicción con las otras funciones del Estado, o sea con los poderes ejecutivo y el legislativo.

Es decir, las actividades fundamentales del Estado se han venido agrupando y diferenciando, en el curso de los siglos, en torno a tres órdenes de funciones: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. La legislación hace leyes, o sea, consiste en la producción de las normas que van a componer el ordenamiento jurídico, y sus actos tienen -de ordinario- un contenido abstracto y general, porque están destinados a regular un número indefinido de casos y hechos futuros. El ejecutivo administra y provee lo necesario para la observancia de determinados objetivos del Estado (educación, salud, seguridad nacional, etc.) que finalmente se pueden englobar como servicio público en general.

La jurisdicción, en cambio, se exterioriza en manifestaciones que tienen un contenido concreto, esto es, que se refieren a un hecho determinado o caso particular, sobre el cual juzgan y proveen aplicando las reglas del derecho vigente, como en el caso es el Derecho Agrario. Por eso, la jurisdicción es, en cierto sentido, una actividad que los Magistrados realizan como continuación y especificación de la legislación; y la norma jurídica agraria, que es el producto de la legislación, se

convierte en el criterio de juicio para la jurisdicción que se impone al gobernado por el Tribunal Agrario inclusive por medio de la ejecución forzada.

Para ello es necesario, con objeto de saber a quiénes se aplica la jurisdicción agraria, determinar los sujetos relativos del Derecho Agrario, analizar las características de la clase campesina y aun señalar cuáles son las formas específicas de su regulación jurídica, en tanto forman parte del pueblo, como elemento del Estado. Es decir, debe saberse que la clase campesina abarca a todos los individuos que coinciden en los fines comunes de ésta, determinando una corporación única e identificable respecto de las demás, fundada sobre la base del Derecho Social y que requiere todo el apoyo y tutela posible de parte del Estado, por ende de la judicatura agraria mediante la suplencia de la queja.

En otros términos, el Magistrado Agrario, que está obligado a observar la ley, tiene asimismo el cometido específico de hacerla observar a los demás, a los sujetos del Derecho Agrario, ya sea aplicándolo, ya sea supliendo hermenéuticamente o, bien, llevando a la práctica la regla jurídica concreta destinada a valer en los casos singulares relacionados con esta materia. En todo caso la Ley Agraria debe ser interpretada en pro de la justicia social, y es este uno de los puntos más destacados de la función jurisdiccional correspondiente. Ciertamente, la norma jurídica es abstracta y es estática, mientras que la vida social del campesino está en continuo movimiento; entre éstas se interpone el Magistrado, para imponer la ley a casos concretos, siempre diversos y siempre nuevos, máxime si se toman en cuenta las costumbres y usos de comunidades agrarias.

Así, el Magistrado debe tratar de entender la norma agraria en todo su significado de Derecho Social, no sólo en conexión con el entero ordenamiento y colmando las eventuales lagunas de la ley, sino, también, interpretando la norma que aplica dentro del contexto de la realidad política campesina, en continua evolución y por eso cargada de exigencias y de valores novedosos. Esto no quiere decir, sin embargo, que aquél pueda atribuir a la citada norma contenidos conforme a sus preferencias subjetivas y arbitrarias; por el contrario, el Magistrado agrario debe esforzarse en expresar las exigencias y los valores de las formas de vida de su lugar y tiempo, inclusive las costumbres pluriculturales que derivan de las comunidades campesinas relativas y que tutelan los artículos 1, 2º, 4º, 14, 16, 17 y 27 constitu-

cionales. El fin último de su actividad consiste sólo y precisamente en hacer justicia social, al mismo tiempo y por medio de ella, propiciar la paz social en el campo.⁴

4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y PROCESALES REGULANTES DE LA JUSTICIA AGRARIA

Como señalamos, en los ordenamientos jurídicos antes referidos -Constitución Política, Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, su Reglamento, y Código Federal de Procedimientos Civiles-, se establecen los principios que rigen a la justicia agraria, los cuales, como objeto de estudio de este trabajo, a continuación se comentan:

4.1. Principio de legalidad

Podemos establecer que las constituciones políticas tienen dos partes, la *dogmática* y la *orgánica*: a la primera corresponden los derechos humanos; a la segunda los órganos de gobierno y sus competencias. La primera se rige por el *principio de libertad*: los gobernados pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíba. La segunda, por el *principio de legalidad*: las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita, es decir, no se requiere establecer prohibiciones a la autoridades en la Constitución, basta con que no se les autorice expresamente, para que se entiendan prohibidas.

Así, en nuestro sistema de justicia agraria el "principio de legalidad" es de capital importancia, en virtud de que evita no únicamente la indebida aplicación del correspondiente derecho, sino, igualmente, impide el abuso del poder político jurisdiccional, y es por ello que ha merecido ser sostenido en nuestra Constitución Política en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero.

ARTÍCULO 14. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

⁴ Díaz de León, Marco Antonio, *Contenido Histórico del Derecho Constitucional Mexicano*, Revista *Defensa Penal Interpretación y Análisis Jurídico*, Septiembre 2010, pp. 54-65.

ARTÍCULO 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De este principio (*legalidad*) deriva, inmediatamente, que la *vis* no puede imponerse sin el *ius*, o sea que la coacción del derecho, de un acto procesal -incluyendo la sentencia definitiva-, sólo puede imponerse y ejecutarse cuando está previsto por un precepto que describa de manera clara y precisa su contenido, para que se justifique o exija mediante conminación de una sanción, significando ello que si alguna descripción legal a manera de norma jurídica no contempla los contenidos y elementos necesarios, para considerarla con tal esencia penal, dicha descripción podrá ser otra cosa o enunciado legal, pero no será norma de derecho.

Así, la norma, o sea la descripción de una determinada situación que contiene una ley, para objetivarse en el *proceso* requiere de su adecuación; es decir, el precepto legal como figura básica de nuestro sistema jurídico es el enunciado normativo que, conteniendo todos sus elementos, permite establecer si con un determinado hecho existe o no su aplicación y, consecuentemente, ya en la realidad si en el proceso relativo existe o no su adecuación al hecho correspondiente. Este *principio de legalidad* corresponde al conocido apotegma de que la autoridad no puede ir más allá de lo que la ley le permite, como ya se indicó, en el *due process of law*.

4.2. Principio de oralidad

Una de las aspiraciones de justicia que más preocupa a la sociedad, al individuo, a los campesinos es la justicia pronta, que los litigios y las causas agrarias se resuelvan en el mínimo tiempo, aunque sin prescindir de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, que a su vez son las que dan credibilidad y confianza a las sentencias definitivas.

En sus inicios, el proceso en su totalidad se desahoga mediante la palabra; normalmente se agotaba en una sola audiencia y en actos populares como, V. g., ocurrió en el ágora del antiguo Derecho procesal griego o, bien, en la plaza pública

del Derecho, estableciéndose así el criterio de un proceso dominado por la oralidad, donde, como es natural, representó una importante economía procesal, concentración e inmediatez procesales por virtud de no documentarse por escrito sus actuaciones.

Luego, para no olvidar con posterioridad los actos realizados sólo mediante la palabra, se requirió de una decisión también escrita y dictada de manera inmediata, la cual se emitía normalmente en la misma diligencia del trámite relativo.

Posteriormente la oralidad, si bien es cierto se concibe con el fin de simplificar trámites en el proceso, también lo es que se empezó a complementar con la documentación de los mismos por escrito. Donde exista el predominio de la oralidad sobre la escritura, es como se sigue considerando como *proceso oral* al que se desarrolle en tales condiciones.

A tal fin tiende el principio de *oralidad* que en sí mismo y visto como figura autónoma, en la común doctrina procesal, se orienta a que los actos procesales se realicen con rapidez y verbalmente, de viva voz en las diligencias y en lo posible omitiendo las actuaciones escritas que deben ser reducidas a lo estrictamente indispensable.

De esta forma, el proceso oral no prescinde del uso de la escritura en cuanto a aquellas actividades que tienen necesidad de quedar documentadas, como, V. g., las actas de audiencia, la sentencia del juez; admite también el uso de memorias escritas preparatorias de la audiencia; lo que caracteriza al proceso oral es la verbalidad en la discusión de la causa, que debe tener lugar en la audiencia, así como en la audiencia deben ser asumidas las pruebas ante el Magistrado que deberá juzgar la causa; y la audiencia debe ser el momento central del proceso, desarrollándose así la instancia del proceso oral agrario.

El proceso oral, adoptado en la Reforma del artículo 27 constitucional, asegura un desarrollo mucho más rápido de las actividades procesales agrarias y un conocimiento real y verídico de los hechos de la controversia por parte del Magistrado que debe pronunciar la sentencia.

Así lo establece la fracción I del artículo 185 de la Ley Agraria, indicante de que en la audiencia las partes expondrán oralmente sus pretensiones por su orden, el actor su demanda y el demandado su contestación y ofrecerán las prue-

bas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos.

4.3. Principio de economía procesal

El principio de *economía procesal* alude a la proporción indispensable que debe darse entre la complejidad del asunto y los trámites procesales que en su conocimiento e instrucción se deben invertir, para buscar un fallo definitivo con rapidez y justa emisión, lo cual habla de darse en procesos de menor dificultad de prueba e importancia en cuanto a la sentencia que corresponda y a los casos materia del enjuiciamiento, V. g., los trámites de jurisdicción voluntaria.

4.4. Principio de publicidad

Por el principio de publicidad que anima al proceso agrario, elevado al rango de garantía individual en la legislación agraria, queda prohibido celebrar alguna audiencia o acto procesal *a puerta cerrada* o en lugares donde no tenga acceso el público.

La publicidad del proceso es parte de la naturaleza del sistema democrático de gobierno. La publicidad con su consecuencia propia de la presencia del público en las audiencias judiciales, constituye un medio eficaz de fiscalización popular sobre la obra de los Magistrados, defensores, etcétera. En último término, el pueblo es el juzgador de los impartidores de justicia. La legalidad de las decisiones judiciales se acrecienta si tales actos han de ser proferidos en una audiencia pública, o por medios electrónicos de comunicación.

4.5. Principio de la demanda

Por virtud de los apotegmas *ne procedat iudex ex officio* y *nemo iudex sine actore* el proceso agrario no se puede incoar sin el previo ejercicio de la acción.

Sin iniciativa de la parte interesada, no hay demanda y en consecuencia, tampoco proceso. El Magistrado no actúa y no juzga sino en virtud de demanda de parte y en los límites de ella (artículos 185 y 189 de la Ley Agraria). El poder de proponer la demanda corresponde (en materia agraria) al sujeto con interés jurídico.

4.6. Principio de contradicción

Por el principio *audiatur et altera pars* el Magistrado Agrario no puede proceder ni juzgar sin haber llamado ante sí a todas las partes, para escuchar sus razones.

Como formalidad esencial del procedimiento y como elemental exigencia de garantía de audiencia, corresponde dar a todas las partes la ocasión y la posibilidad de defenderse antes de que el Magistrado pronuncie su juicio (artículo 14 de la Constitución del país). Naturalmente, la parte convocada es libre de hacerse o no hacerse escuchar por el Magistrado.

Este principio alude a una instancia entre partes, adversarial, que contienen con igualdad procesal respecto de sus pretensiones y excepciones. La sustanciación del juicio agrario se desarrolla en orden dialéctico, en cuanto una parte (actora) demanda a la otra (demandada) exponiendo sus pretensiones y razones fundadas, ésta contesta, y así sucesivamente, de conformidad con lo que establece el artículo 185 de la Ley Agraria. En la sustanciación oral en audiencia, todo esto se hace con sencillez, sin solemnidad, en la forma de una discusión concreta, en la que participa el Magistrado no solamente para dirigirla, sino también para pedir aclaraciones, plantear las cuestiones señaladas de oficio, eliminar las cuestiones eventualmente inútiles o irrelevantes, etc.

4.7. Principio de concentración

El principio de *concentración* propende a aproximar los actos procesales entre sí, compilando y concentrando en tiempo breve su realización. Se trata de no alejar las diligencias unas de otras, sino que deben realizarse una tras otra, sin diferimientos, sin pérdidas innecesarias de tiempo.

4.8. Principio de inmediación

El principio de *inmediación* busca que en toda diligencia la actuación del Magistrado sea junto y en presencia de las partes, con mayor razón en el caso de la oralidad del proceso agrario, en todo lo que sea posible en contacto personal con ellas, reduciéndose al mínimo el conocimiento mediante terceros o la escritura. Trata de que haya contacto personal en las relaciones entre el juzgador, de un lado, y las partes, los defensores, las pruebas, del otro lado, de modo que aquél pueda valorar directamente las declaraciones de tales personas y los resultados de los medios probatorios desahogados.

4.9. Principio de autonomía

La independencia del Magistrado Agrario es necesaria para asegurar su imparcialidad. La declaración que hace la fracción XIX del artículo 27 constitucional en el sentido de que los Tribunales Agrarios están dotados de *autonomía*, significa: que éstos no dependen de los otros poderes del Estado, que sólo están sujetos a la ley, que en el ejercicio de sus funciones no depende de ningún otra autoridad, ni de vínculos jerárquicos, aun dentro del ámbito y orden de los propios Tribunales Agrarios (lo que no excluye, naturalmente, que el Tribunal Superior, en caso de impugnación, pueda modificar o anular el acto del Magistrado Unitario inferior; tanto el uno como el otro, gozan de igual dignidad y de iguales garantías de independencia, teniendo el Superior como cometido específico controlar la obra del Inferior).

4.10. Principio de disposición

Se entiende por principio de *disposición* aquél que deja al arbitrio de las partes la disponibilidad del proceso.

Este principio se apoya sobre la suposición, absolutamente natural, de que en aquellos asuntos en los cuales se dilucidan intereses disponibles por los núcleos de población ejidal o comunal, o bien de ejidatarios o comuneros, por ejemplo, los

órganos del Tribunal Agrario no deben ir más allá de lo que las partes decidan en el proceso.

Ello se traduce en la disponibilidad del derecho material: producida la demanda el actor puede abandonarla expresamente (desistimiento), tácitamente (deserción), por acuerdo expreso con el adversario (transacción) o por abandono tácito de ambas partes (caducidad). Respecto de la transacción, las partes pueden llegar a arreglos conciliatorios, como lo establece la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria.

El demandado por su parte, puede allanarse a la demanda.

Cuando en el proceso sólo se halla en juego el interés de las partes, el allanamiento o sea el reconocimiento pleno de la verdad de los hechos y del derecho consignados en la demanda, casi siempre obliga al Magistrado a dictar sentencia en contra del demandado. *Ubi partes sunt concordera nihil ab iudicem*. No ocurre lo mismo cuando en el proceso se halla comprometido el interés público o el derecho de terceros.

Por otro lado, a la luz de este principio, el Magistrado está impedido para fallar más allá de lo pedido por las partes ni puede omitir pronunciamiento respecto de lo pedido por éstas. La sentencia que no se pronuncia sobre algunos de los puntos propuestos, es omisa; la que se pronuncia más allá de lo pedido, es ultra-petita. El principio dispositivo, en este orden de cosas, corresponde a *neat iudex ultra petita partium*.

SUCESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS

Rubén Gallegos Vizcarro*

RESUMEN: Los códigos agrarios de 1934 y 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria, establecían diversas reglas en relación a la sucesión de los derechos agrarios, entre las que se encuentra, la privación o prescripción de los mismos cuando no se ejercitaba la acción en el lapso de 2 años. Actualmente no existe ningún plazo que extinga ese derecho y por tanto, es aplicable supletoriamente la prescripción negativa prevista en el artículo 1652 del Código Civil Federal. En la Ley Agraria Vigente, se resuelve la transmisión de los derechos sucesorios como lo establece el Código Civil Federal otorgándole un poder absoluto al testador, sin tomar en cuenta su incultura, ignorancia y la manipulación de que es objeto, en base a deudas contraídas y razones diversas. En base a lo anterior se propone establecer disposiciones sobre la prescripción y sucesión de los derechos agrarios para no caer en el presupuesto del artículo señalado anteriormente y se otorgue mayor protección a los familiares que dependen económicamente del ejidatario fallecido.

SUMARIO: 1. Sucesión de Derechos Agrarios. 2. Ley Federal de Reforma Agraria. 3. Ley Agraria de 1992. 4. Prescripción de los Derechos Sucesorios. 5. Supletoriedad del Código Civil Federal. 6. Comentario a la Ley Agraria. 7. Conclusiones.

1. SUCESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS

La sucesión de los derechos agrarios que pertenecen a un ejidatario fallecido, han sido objeto de especial atención en la Legislación Agraria; así vemos en el primer código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, que:

En caso de fallecimiento del adjudicatario, sus derechos pasarán a la persona a quienes sostenía aun cuando no hubiesen sido sus parientes, siempre que hubieren vivido en familia con él. Para este efecto, en la entrega de la parcela, cada adjudicatario consignará al comisariado ejidal, una lista de las personas que vivan a sus expensas, expresando, el nombre de quien, a su fallecimiento, deba sustituirlo como jefe de familia, en esa lista no deberá incluirse persona que tenga parcela en el mismo ejido o en otro distinto.

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Se ha desempeñado como Agente del Ministerio Público y Director de Consignaciones en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Subdirector General de Averiguaciones Previas en la Procuraduría General de la República; Director General de Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Veracruz, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y Procurador General de Justicia en el Estado de Veracruz. Actualmente se desempeña como Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario Distrito 31, con sede en Jalapa, Veracruz.

IV. Sólo tienen derechos a ser incluidos en la lista de sucesión:

- a) La mujer del ejidatario;
- b) Los hijos;
- c) Las personas de cualquier sexo, que hayan formado parte de su familia.

Cuando conforme a la lista de sucesión de un ejidatario, la parcela deba transmitirse a un menor de dieciséis años, incapacitado para dirigir la explotación, el consejo de vigilancia designara persona que en su nombre cuide la explotación de la parcela.

V. En el caso que el ejidatario al morir no tenga sucesores o en el que renuncie a la parcela o sea privado legalmente de ella, la asamblea resolverá sobre la adjudicación, por mayoría de dos terceras partes y con aprobación del Departamento Agrario.

En esa ley se precisa que al dejar ociosa la tierra durante dos años agrícolas y consecutivos, podía ser privado de sus derechos el adjudicatario, lo cual también se hacía extensivo para aquél sucesor que en ese lapso no la explotaba de manera directa ya que le estaba prohibido la celebración de contrato de enajenación, arrendamiento y cualquiera otro o imponerle gravámenes a la parcela.

También eran privados del derecho a heredar, la mujeres que al cambiar de estado civil, en su nueva situación la familia ya disfrutaba de una parcela; igualmente los que padecían enajenación mental, degeneración alcohólica o reclusión penal por un término de dos años si no hubiere familiares que se hicieran cargo de la parcela; los que no se presentaran a tomar posesión de la parcela y a recibir el certificado provisional o el título correspondiente, durante los tres primeros meses siguientes a los actos posesorios y aquellos que no contribuían puntualmente con las cantidades que le correspondieren para el pago de impuestos, o de cualquier compromiso contraído por resolución de la asamblea y para atenciones del ejido (artículo 140-VI).

El Código Agrario de 1942, establecía diversos artículos relativos a la sucesión de los derechos agrarios, así como la pérdida de esos derechos parcelarios de acuerdo con los artículos siguientes:

ARTÍCULO 162. El ejidatario tiene facultad para designar heredero que le suceda en sus derechos agrarios, entre las personas que dependan económicamente de él, aunque no sean sus parientes. Para tal efecto, al darse la posesión definitiva, el ejidatario formulará una lista de las personas que vivan a sus expensas, designando entre ellas a su heredero, quien no podrá ser persona que disfrute de derechos agrarios.

ARTÍCULO 163. En caso de que el ejidatario no haga designación de heredero, o que al tiempo de su fallecimiento éste haya muerto o se haya ausentado definitivamente del núcleo de población, la herencia corresponderá a la mujer legítima, o a la concubina con quien hubiere procreado hijos, o a aquella con la que hubiere hecho vida marital durante los seis meses anteriores al fallecimiento; a falta de mujer, heredan los hijos y en su defecto las personas que el ejidatario haya adoptado o sostenido, prefiriendo entre los primeros al de más edad y entre los segundos, a aquel que hubiese vivido durante más tiempo con el ejidatario. No podrá heredar al ejidatario persona que disfrute de unidad de dotación o de parcela.

ARTÍCULO 164. En caso de que no haya heredero, o de que éste renuncie a sus derechos, la Asamblea de Ejidatarios resolverá por mayoría de las dos terceras partes y con la aprobación de la autoridad competente, a quien deberá adjudicársele la unidad de dotación o la parcela, siguiendo el orden de preferencias establecido en el artículo 153.

ARTÍCULO 169. El ejidatario perderá sus derechos sobre la parcela y en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, única y exclusivamente cuando durante dos años consecutivos o más, falte a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar los trabajos que le correspondan en caso de que su ejido se explote colectivamente.

ARTÍCULO 170. Al decretarse la pérdida de una parcela, ésta deberá adjudicarse a la mujer del campesino sancionado, o a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando por tanto destinada dicha parcela al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del antiguo adjudicatario. Si durante el término de dos años o más, dicha familia no cultiva o explota la parcela, ésta deberá quitársele y adjudicarse a otro campesino con derecho.

ARTÍCULO 171. Queda prohibido el acaparamiento de parcelas por un mismo jefe de familia. Por tanto, cuando una mujer que tenga parcela cambie de estado, si la persona con quien contraiga matrimonio o haga vida marital disfruta de parcela, la que se haya concedido a la mujer se adjudicará a favor de quien tenga derecho a sucederla, y en ausencia de heredero la adjudicación se hará siguiendo el orden de preferencias establecido en el artículo 153.

2. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Esta ley que tuvo vigencia a partir del año de 1971, hasta el mes de febrero del año 1992, había derogado a su vez el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.

En relación con los derechos sucesorios disponía lo siguiente:

ARTÍCULO 81. El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que dependan económicamente de él. A falta de las personas anteriores, el ejidatario formulará una lista de sucesión, en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme la cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, siempre que también dependan económicamente de él.

ARTÍCULO 82. Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

- a) Al cónyuge que sobreviva;
- b) A la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos;
- c) A uno de los hijos del ejidatario;
- d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años, y
- e) A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren los incisos b), c) y e), si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derechos a heredar, la asamblea opinará quién de entre ellas debe ser el sucesor, quedando a cargo de la Comisión Agraria Mixta la resolución definitiva que deberá emitir en el plazo de treinta días.

Si dentro de los treinta días siguientes a la resolución de la Comisión, el heredero renuncia formalmente a sus derechos, se procederá a hacer una nueva adjudicación, respetando siempre el orden de preferencias establecido en este artículo.

ARTÍCULO 83. En ningún caso se adjudicarán los derechos a quienes ya disfruten de unidad de dotación. Esta corresponderá en su totalidad a u solo sucesor, pero en todos los casos en que se adjudiquen derechos agrarios por sucesión, el heredero estará obligado a sostener, con los productos de la unidad de dotación, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años, salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente, para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil.

ARTÍCULO 84. Cuando no sea posible adjudicar una unidad de dotación por herencia, la asamblea general la considerará vacante y la adjudicará conforme a lo dispuesto en el Artículo 72.

ARTÍCULO 85. El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación, y, en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

- I. No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le corresponda, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la ley;
- II. Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de dieciséis años o con incapacidad total permanente que dependían del ejidatario fallecido; En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la herencia;
- III. Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;
- IV. Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos y comunidades ya constituidos;
- V. Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el Artículo 76, y
- VI. Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

ARTÍCULO 86. Al decretarse en contra de un ejidatario la pérdida de una unidad de dotación, ésta deberá adjudicarse a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando por tanto destinada dicha unidad de sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del campesino sancionado; salvo lo dispuesto en la fracción II del Artículo anterior.

Al examinar las disposiciones legales anteriores, podemos observar, que las unidades de dotación que se adjudicaban a los ejidatarios, formaban parte de su patrimonio familiar, considerándose como sucesores a quienes sostenía, es decir, a los que dependían económicamente del ejidatario fallecido, siempre que hubieren vivido en familia con él.

En base a esta consideración, el ejidatario debía consignar ante el comisariado ejidal y después al Registro Agrario Nacional, una lista de las personas que vivían a sus expensas, designando entre ellas al heredero, con excepción de los que ya disfrutaban de derechos agrarios al interior del ejido.

Para los casos en que no había lista de sucesión, se establecía un orden de preferencia a favor de: la cónyuge, concubina o concubinario, los hijos y en su defecto otras personas que hayan dependido económicamente del ejidatario fallecido.

El ejidatario podía renunciar a sus derechos ejidales, en cuyo caso, la asamblea adjudicaba la unidad de dotación siguiendo el orden de preferencia establecido en la ley.

De manera especial, se establece la prescripción del ejercicio de la acción para heredar los derechos ejidales, cuando transcurrieran dos años consecutivos, derechos de los cuales también el ejidatario era privado si faltare a la obligación de trabajar personalmente su parcela en ese lapso o no realizare los trabajos que le correspondían en la explotación colectiva del ejido.

Al respecto eran aplicables las ejecutorias siguientes:

SUCESORES. SU DESIGNACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, NO ADJUDICA POR ELLO DE MANERA INMEDIATA Y AUTOMÁTICA LOS DERECHOS RELATIVOS.-

- Si bien es cierto que el artículo 86 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece, en lo que interesa, que al decretarse en contra de un ejidatario la pérdida de una unidad de dotación, ésta deberá adjudicarse a quien legalmente aparezca como su heredero, y que el diverso 81 ibídem señala, entre otras cosas, que el ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad como tal, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos a la persona que haga vida marital, así como que a falta de ésta, formulará una lista de sucesión conforme a la cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, no menos cierto es que de una correcta interpretación de tales artículos no se desprende que al fallecimiento del titular de la parcela se adjudiquen inmediata y automáticamente sus derechos al sucesor preferente designado, dado que el precepto citado en primer término se vincula más bien con el procedimiento de privación de derechos previsto por el artículo 426 y siguientes del repetido ordenamiento de ley, que nada tiene que ver con el caso de sucesión, pues ésta sólo entraña una expectativa de derecho para el designado, siendo indispensable que éste promueva un juicio ante las autoridades agrarias correspondientes en el que se determine, en su caso, su derecho sucesorio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 546/2000. Irene Bordonave Salas. 27 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Elieel E. Fitta García. Secretario: Luis García Sedas.

SUCESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS. CUANDO EL SUCESOR DESIGNADO POR EL DE CUJUS NO SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE LA UNIDAD DE DOTACIÓN, DEBE RECLAMAR SUS DERECHOS EN EL PLAZO DE DOS AÑOS, SIGUIENTES AL FALLECIMIENTO DEL TITULAR (CÓDIGO AGRARIO DE 1942).-

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 7/95, emitió la jurisprudencia que con el número 214, aparece publicada en la página 226, Tomo III, Materia Administrativa, en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, bajo el rubro: "SUCESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS. CUANDO EL SUCESOR DESIGNADO POR EL DE CUJUS NO SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE LA UNIDAD DE DOTACIÓN, DEBE RECLAMAR SUS DERECHOS EN EL PLAZO DE DOS AÑOS, SIGUIENTES AL FALLECIMIENTO DEL TITULAR (LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA).",

donde sostiene que el sucesor designado por el autor de la herencia, que no se encuentra en posesión de la unidad de dotación agraria, debe reclamar sus derechos hereditarios en un plazo no mayor a dos años, posteriores a la muerte del titular, pues desde su fallecimiento nacen las obligaciones que el de cujus tenía sobre ella y, dada su designación como sucesor, los efectos de la aceptación de la herencia se retrotraen a la fecha del acaecimiento. Ahora bien, aun cuando la ejecutoria que dio origen al criterio jurisprudencial en mención, emanó de la interpretación de la abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, se concluye que su aplicación debe ser extensiva a los supuestos acontecidos bajo el imperio de las normas contempladas en el Código Agrario de 1942 pues del análisis efectuado a la legislación en que se basó aquella jurisprudencia, se desprende similitud en las disposiciones contenidas en los artículos 138, 153, 158, 162, 163, 169 y 173 del referido código, las cuales atienden al espíritu de la legislación agraria, tendente a garantizar la función social de la parcela mediante la obligación de su explotación directa y permanente.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.
Amparo directo 615/2005. Daniel Osorio Burela. 24 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Romero Montalvo. Secretario: Mario de la Medina Soto.

3. LEY AGRARIA DE 1992

A partir de la vigencia de esta ley, que deroga la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cambia sustancialmente la transferencia de derechos agrarios por la vía sucesoria, como se advierte en los artículos 17, 18 y 19 de este ordenamiento legal.

Es de lamentar que en el artículo 17, ya no existe protección alguna para el patrimonio familiar del ejidatario fallecido. La fórmula empleada le concede a éste, como en la materia civil, todo el poder para decidir quién será el titular, vía sucesión, de sus derechos ejidales; el precepto dice que en la lista de sucesión, *podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona (Sic)*, lo que no tiene ningún sentido lógico, toda vez que no se le obliga a respetar este orden preferencial y al omitirse el factor dependencia económica de la legislación anterior, se le permite al ejidatario designar a cualquier persona ajena a su familia más próxima, dejando en el desamparo a su cónyuge, concubina o concubinario y a sus hijos.

Sobre este particular son aplicables las tesis jurisprudenciales siguientes:

SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA.- *El artículo 17 de la Ley Agraria prevé que el ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sustituirlo en sus derechos agrarios, así como las reglas para que de manera ágil, sencilla y práctica designe sucesores, concediéndole el derecho de nombrar al cónyuge, concubina o concubinario, en su caso, o a cualquier otra persona que él considere, designación que puede hacerla de dos formas: la primera, mediante el depósito ante el Registro Agrario Nacional de la lista que formule, en la que consten los nombres de las personas, así como el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento; y, la segunda, que la lista sea legalizada ante fedatario público y, con las mismas formalidades, la relación podrá ser modificada por el propio ejidatario, si es su voluntad, en cuyo caso será válida la de fecha posterior. De la interpretación sistemática del aludido precepto legal, se colige que es facultad exclusiva del ejidatario elegir voluntariamente a la persona que ha de heredarlo en sus derechos agrarios a su muerte, sin ajustarse a un orden preferencial, bastando la sola circunstancia de que la lista de sucesión la deposite ante el Registro Agrario Nacional o, en su caso, la formalice ante fedatario público, confiriéndosele, además, el derecho de poder modificarla cuantas veces sea su voluntad, en cuyo caso, siempre será válida la última que elabore, quedando sin efecto las realizadas con anterioridad.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo directo 305/2001. Marcelino Marín Hernández. 13 de julio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Arnulfo Joaquín Gómez, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Israel Palestina Mendoza.

DERECHOS AGRARIOS. PARA SU TRANSMISIÓN POR SUCESIÓN TESTAMENTARIA BASTA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE ESTABLECEN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY AGRARIA Y LOS DIVERSOS NUMERALES DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.- *De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 de la Ley Agraria; 72 a 74 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, en vigor hasta el nueve de abril de mil novecientos noventa y siete; y 9o., 13 y 84 a 88 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, vigente a partir del diez de abril de mil novecientos noventa y siete, para la transmisión y titulación de bienes, derechos y obligaciones en materia agraria por sucesión testamentaria, basta seguir las etapas del procedimiento administrativo previsto en los ordenamientos mencionados, a saber: a) Que el ejidatario haya hecho designación de sucesores de sus derechos en una lista en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual se deba hacer la adjudicación de derechos a su fallecimiento; b) Que esa lista se inscriba y deje en depósito del Registro Agrario Nacional, lo que supone que éste verificó la autenticidad de la firma y la huella digital del ejidatario o comunero, o que se formalice ante fedatario público; c) Que al fallecer el ejidatario o comunero, dicha dependencia, a petición de quien acredite tener interés jurídico, consulte en el archivo de la delegación de que se trate y, de ser necesario, en el archivo central, si el titular de los derechos realizó el depósito de la lista de sucesión, en caso afirmativo, el registrador, ante la presencia del interesado y de por lo menos dos testigos de asistencia, abrirá el sobre en el que se contiene la lista de sucesores e informará el nombre de la persona designada; d) Que ésta se presente; e) Que se asienten los*

datos en el folio correspondiente, de manera que quede así inscrita la transmisión de derechos agrarios por sucesión y formalizada su adjudicación; y f) Que el Registro Agrario Nacional expida el o los certificados respectivos, autorizados y firmados por la autoridad facultada para ello.

Contradicción de tesis 117/2001-SS. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito. 15 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Eva Elena Martínez de la Vega.

Tesis de jurisprudencia 20/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del primero de marzo de dos mil dos.

SUCESIÓN LEGÍTIMA EN MATERIA AGRARIA. EL DERECHO PREFERENTE EN FAVOR DEL CÓNYUGE SUPÉRSTITE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 18, FRACCIÓN I, DE LA LEY AGRARIA, NO ESTÁ CONDICIONADO A LA DEMOSTRACIÓN DE SU VIDA EN COMÚN CON EL TITULAR DE LOS DERECHOS.- El referido artículo establece que en la sucesión legítima del ejidatario, ante la falta de designación de sucesores o ante su imposibilidad material o jurídica para heredar, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo al orden de preferencia que el propio precepto prevé, dándole prioridad al cónyuge, posteriormente a quien hubiere hecho vida marital con aquél (concubina o concubinario), a uno de sus hijos, a uno de sus ascendientes y, por último, a cualquier persona de las que dependan económicamente de él. Sin embargo, del artículo 18 de la Ley Agraria se advierte que el cónyuge supérstite, para heredar, no tiene que acreditar que hizo vida en común con el titular de los derechos agrarios al tiempo de su deceso, además de que tampoco existe algún antecedente legislativo que permita deducir que esa pudo ser la intención del creador de la norma, por lo que no es jurídicamente factible exigirle que acredite tal extremo, pues ello implicaría ir más allá de lo establecido en la ley.

Contradicción de tesis 231/2006-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 14 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Tesis de jurisprudencia 23/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de febrero de dos mil siete.

En lo particular, considero que los miembros de la familia que sean dependientes económicos del ejidatario fallecido y careciendo de éstos, alguna otra persona dependiente del mismo, deben considerarse como herederos forzosos, pues esos derechos forman parte de su patrimonio familiar y por tanto, ellos no deben ser excluidos sin una causa legal.

Este tipo de sucesión legítima debe establecerse en la Ley Agraria, tomando en cuenta la naturaleza social de sus disposiciones, porque los ejidatarios son gente de campo que puede sufrir vejaciones, amenazas y todo tipo de agresiones, que no le permiten, siendo hombre o mujer, ejercer de manera libre y espontánea su voluntad para designar herederos; por ello, las leyes de partidas establecían la sucesión legítima forzosa, siguiendo el sistema adoptado por Justiniano.

Sabemos que la sucesión legítima ha sido combatida como antieconómica y contraria al derecho absoluto de la propiedad; sin embargo, el régimen social agrario es protector de la clase campesina y el ejidatario no goza del derecho de propiedad, sino tan solo cuenta con el uso y usufructo de sus parcelas y de otros derechos inherentes a su calidad de ejidatario. El no tiene un poder absoluto sobre esos derechos; por ello, la sucesión agraria debe ser objeto de una reglamentación que esté más acorde con la realidad del campo mexicano y en congruencia con las demás disposiciones de la Ley Agraria.

En mis 20 años de Magistrado Unitario Agrario, he conocido de muchos casos en los que se promueven acciones mediante las cuales se pretende abusar de los derechos sucesorios que le corresponden a un familiar del extinto ejidatario; por ejemplo, un sacerdote obtiene la enajenación de derechos sobre una parcela de una ejidataria a quien asiste en artículo de muerte. A su fallecimiento, su hija que deviene como sucesora preferente, promueve la nulidad de esa enajenación y obtiene de nuestra parte sentencia favorable con lo que se le hace entrega de los derechos de sucesión y la posesión de la parcela.

En otro caso, se demanda la nulidad de una enajenación pasada ante la fé de un Notario Público, en la que se suplanta a la ejidataria y se le falsifica la firma. El promovente del juicio sucesorio demanda la nulidad y se dicta sentencia favorable, anulando el testimonio notarial en que se contiene el acto jurídico viciado de nulidad y se le pone en posesión al promovente de los derechos sucesorios que le corresponden respecto de la parcela de la extinta ejidataria.

En otro asunto, se presenta el ejidatario ante la Delegación del Registro Agrario Nacional, exhibe en sobre cerrado la lista de sucesión, siendo las doce horas de un día determinado y tres horas después, en otra ciudad, se presenta ante un Notario Público otorgando otra lista de sucesión. Por nuestra parte, al cono-

cer de este juicio agrario, le dimos mayor valor a la presentación de la lista en el Registro Agrario Nacional y dictamos la sentencia correspondiente que poco después causó ejecutoria.

Algunos litigantes nos han presentado documentos del Registro Agrario Nacional en donde se informa que no existe sucesor registrado; sin embargo, cuando para mejor proveer lo hemos solicitado de manera oficial, se nos ha informado lo contrario.

Todo esto, sin contar con una gran cantidad de asuntos sucesorios, en los que la asamblea de ejidatarios siguió procedimientos de privación de derechos agrarios a quienes ya habían fallecido, con evidente violación a los derechos sucesorios de sus familiares.

En 1991, al fallecer un pariente mío que era ejidatario, se me presentó su esposa de la cual se había separado por más de 25 años. Pretendía demandar sus derechos a la sucesión de la unidad de dotación que se le había adjudicado. Mi respuesta fue que no tenía derecho alguno, ya que desde ese tiempo hizo vida marital con otra mujer, con la que procreó dos hijos y siendo su dependiente económico, era a ella a quien correspondía legalmente la sucesión. Vale decir, que la esposa tenía su domicilio en la Ciudad de México, era jubilada de Pemex y sus dos hijos del matrimonio ya estaban casados.

4. PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS SUCESORIOS

De la legislación históricamente comentada se desprende el concepto de la prescripción de los derechos sucesorios, en un lapso de dos años, como ya lo hemos mencionado anteriormente, se tomaba en cuenta que la tierra adjudicada en dotación a un ejidatario, no podía permanecer ociosa y sin explotación, amén de que tampoco se podía celebrar en torno a ella, ningún contrato de enajenación, arrendamiento o gravamen alguno, toda vez que el ejidatario tenía la obligación de trabajar la unidad de dotación de una manera directa, salvo excepciones previstas en la ley, so pena de ser privado de sus derechos en el caso de que no diere cumplimiento a esta disposición.

Actualmente, no existe en la Ley Agraria ninguna disposición legal relativa a la prescripción de los derechos sucesorios y si, por el contrario, se afirma que no son válidos esos dos años para extinguir la acción sucesoria, siendo aplicable la jurisprudencia siguiente:

DERECHOS SUCESORIOS AGRARIOS. LA OMISIÓN DEL SUCESOR DE RECLAMAR SU RECONOCIMIENTO EN EL PLAZO DE DOS AÑOS A PARTIR DEL FALLECIMIENTO DEL AUTOR DE LA SUCESIÓN, O LA ABSTENCIÓN DE TRABAJAR PERSONALMENTE LA PARCELA EJIDAL POR ESE LAPSO, NO CAUSAN LA PÉRDIDA DE TALES DERECHOS.- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 78/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 336, con base en la interpretación relacionada de los artículos 81, 82, 83 y 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria abrogada, sustentó el criterio de que el incumplimiento de la obligación de explotar en forma directa y permanente la parcela ejidal por dos años consecutivos origina la pérdida de los derechos sobre la unidad de dotación de conformidad con el artículo 85, fracción I, citado, y que no sólo atañe al ejidatario o comunero, sino a todo aquel que ejerza derechos sobre la parcela, como lo es quien los haya adquirido por sucesión. Ahora bien, conforme al régimen agrario en vigor, la jurisprudencia de mérito no es aplicable al supuesto en el cual el sucesor no reclama el reconocimiento y declaración de sus derechos hereditarios en el plazo de dos años a partir del fallecimiento del titular de los derechos agrarios respectivos, ni trabaja personalmente durante ese lapso la parcela ejidal relativa, en virtud de que la intención de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, fue permitir a los ejidatarios el aprovechamiento de la parcela en forma personal o por medio de terceras personas, con el propósito de obtener la capitalización del campo y bienestar del ejidatario; intención que está reflejada en el cuarto párrafo de la fracción VII del citado precepto constitucional, el cual fue reglamentado detalladamente en la Ley Agraria en vigor, en cuyos artículos 45, 76 y 79 se eliminó la obligación del ejidatario de trabajar personalmente la parcela ejidal respectiva, en virtud de que en ellos se le facultó para celebrar respecto de ésta, cualquier contrato o acto jurídico que impliquen su uso o explotación por terceras personas, con la condición de que su duración no exceda de treinta años, con lo que desapareció la causa de la pérdida de derechos ejidales prevista en el referido artículo 85, fracción I, derivada de no trabajar personalmente, el ejidatario con su familia, la parcela ejidal.

Contradicción de tesis 30/2006-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. 7 de abril de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Tesis de jurisprudencia 59/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de abril de dos mil seis.

Nota: La tesis 2a./J. 78/95 citada, aparece publicada con el rubro: "SUCESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS. CUANDO EL SUCESOR DESIGNADO POR EL DE CUJUS NO SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE LA UNIDAD DE DOTACIÓN, DEBE RECLAMAR SUS DERECHOS EN EL PLAZO DE DOS AÑOS, SIGUIENTES AL FALLECIMIENTO DEL TITULAR (LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA)."

5. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL

La Ley Agraria establece en su artículo 2 que: *en lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate (Sic).*

Para que proceda la aplicación supletoria se requiere que: a).- El ordenamiento legal a suplir (Ley Agraria) establezca expresamente esa posibilidad (artículo 2), indicando en su caso, la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente; b).- La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que se pretenden aplicar supletoriamente, o aún estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente; esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo atención de establecer en la ley a suplir; y c).- Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.¹

6. COMENTARIO A LA LEY AGRARIA

Al no existir una norma relativa a la prescripción de los derechos agrarios, considero que es aplicable supletoriamente el artículo 1652 del Código Civil Federal que establece: *el derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos (Sic).*

A mi entender, la sucesión agraria debiere tener reglas diferentes, incluyendo lo relativo a la prescripción de la acción sucesoria, porque si las leyes anteriores indicaban dos años, obedecía sin duda, a dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y que ésta no estuviere ociosa, esto es, sin explotación alguna; por esta

¹ Contradicción de tesis 19/2006-SS con derecho a suceder. Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006.

razón en las investigaciones de usufructo parcelario (IDUPE), que ordenaba la Secretaría de la Reforma Agraria, se resolvía la privación de los derechos de aquellos ejidatarios que no tenían posesión de sus unidades de dotación, merced a su abandono en ese lapso; y la propia investigación, hacía referencia de quienes no habían denunciado la sucesión y tampoco estaban en posesión de las tierras con derecho a suceder.

Resulta entonces por demás obvio, que los diez años aplicados supletoriamente en el Régimen Social Agrario, propician una serie de inquietudes y conflictos particularmente entre los miembros de la familia del ejidatario fallecido o entre estos y otros ejidatarios, posesionarios y vecindados del núcleo de población ejidal. En los Tribunales Agrarios hemos conocido de personas que vienen de Estados Unidos en donde tienen su domicilio por varios años, disputando derechos sucesorios a quienes están trabajando la parcela, argumentando en el juicio, que no ha prescrito su derecho a la sucesión y reclaman la entrega de la parcela.

Es cierto que algunos casos, la parte demandada puede reconvenir la prescripción adquisitiva en términos del artículo 48 de la Ley Agraria, más en esta hipótesis, para tener éxito se deben satisfacer plenamente los requisitos previstos en ese numeral, pues de lo contrario, al acreditarse las prestaciones de la parte actora se procede a ejecutar la sentencia dejando a ésta en posesión de las tierras ejidales objeto de la demanda.

Atento a lo expuesto sobre este tema, estimo que se hace necesario reformar lo relativo a la sucesión de los derechos agrarios, estableciéndose un plazo de dos años para que se ejercite la acción respectiva y que pasado este lapso, debe extinguirse la reclamación de los derechos a través de la prescripción, a fin de que la asamblea siguiendo el orden preferencial previsto en la ley, proceda a la adjudicación de los derechos sucesorios, tomando en cuenta en primer término, a los familiares más próximos del ejidatario fallecido.

MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN DEL ACTO DE AUTORIDAD AGRARIA

Odilisa Gutiérrez Mendoza

SUMARIO: 1. Medidas cautelares. 2. Suspensión de actos de autoridad. 3. Características comunes de las medidas cautelares y la suspensión del acto de autoridad. 4. Bibliografía.

El propósito de este trabajo es hacer énfasis en la distinción de las medidas cautelares y la suspensión del acto reclamado en materia agraria, pues es común encontrar resoluciones en donde se confunden tanto su objetivo como la legislación aplicable, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha hecho la distinción partiendo del análisis del artículo 166 de la Ley Agraria, ya que éste contempla ambas figuras jurídicas, de ahí que se preste tanto a confusión.

Para guardar un orden iniciaré con la transcripción del artículo 166 de la Ley Agraria:

ARTÍCULO 166. Los tribunales agrarios proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados. Asimismo, podrán acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiere afectarlos en tanto se resuelve en definitiva. La suspensión se regulará aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo III de la Ley de Amparo.

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

La primera oración del artículo antes transcrito establece que *los tribunales agrarios proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados*. Esta oración se refiere solamente a medidas cautelares las cuales se rigen por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia agraria.

* Maestra en Derecho. Se ha desempeñado como Coordinadora de Asesores y de Delegaciones del Secretario de Reforma Agraria, así como Delegada Federal del Registro Agrario Nacional. Actualmente es Magistrada Numeraria del Tribunal Unitario Agrario Distrito 15 con sede en Guadalajara, Jalisco.

Por su parte el resto del párrafo establece:

Asimismo, podrán acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiere afectarlos en tanto se resuelve en definitiva. La suspensión se regulará aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo III de la Ley de Amparo.

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

1. MEDIDAS CAUTELARES

Son los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de parte o de oficio para conservar la materia del litigio, así como evitar un daño irreparable a las partes o a la sociedad con motivo de su tramitación¹.

*Están destinadas más que a hacer justicia, a dar tiempo a la justicia de cumplir eficazmente su obra.*² Tiene por objeto proteger un derecho o una situación jurídica en el momento en que se hacen necesarias, sean estos solamente verosímiles o presumibles.

Sus características son:

- a) *Garantizar un derecho sustancial o material:* no tienen un fin propio, sino que tienden a prevenir y evitar un daño que pueda sobrevenir a causa del retardo en el reconocimiento, declaración o constitución de un derecho.
- b) *Son provisionales:* porque cesan cuando la autoridad determina la resolución final del asunto, siendo ese momento cuando dejan de existir; en el caso de que se determine conservar el derecho será por motivo de la sentencia definitiva que se dicte y no por la medida cautelar.
- b) *Casi siempre son tomadas sin oír a la parte contraria:* lo anterior es así por la urgencia de la medida que caracteriza a las cautelares con la finalidad de conservar la cosa.

¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo M-P, p. 51.

² García Sarmiento, Eduardo, *Medidas cautelares*, 2da. Edición, Editorial Temis, 2005.

De conformidad con los artículos 166 y 167 de la Ley Agraria, la legislación supletoria para las medidas cautelares lo es, el Código Federal de Procedimientos Civiles que establece en su título cuarto, capítulo único las medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias, destacando los siguientes puntos:

- Pueden presentarse dentro de juicio o antes de juicio, siempre y cuando el promovente requiera el documento, libros, papeles o la inspección judicial para entablar demanda, misma que deberá presentarse en un término no mayor a 5 días, pues de lo contrario queda sin efecto la medida.
- Las medidas que se presentan con la finalidad de mantener la situación de hecho existente, *no son restitutivas*, y se deberán decretar sin audiencia de contraparte.
- Si se está ante la presencia de causar posibles daños y perjuicios a persona distinta de quien la solicita, *deberá exigirse garantía bastante para asegurar su pago*, a juicio del tribunal.
- Son medidas cautelares: I. El embargo de bienes para garantizar el resultado del juicio para lo cual deberá de fijarse como garantía el valor del juicio y es procedente la contragarantía para que se levante; y II. El depósito o aseguramiento de cosas, libros, documentos o papeles sobre los que verse el juicio, siempre y cuando exista el temor fundado de que la cosa que se asegura se puede *ocultar, perder o alterar*, y no procede contragarantía.
- La medida cautelar *no surte efectos sino hasta que se deposite la garantía*.
- **NO HAY EXCEPCION DE GARANTÍA A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN, NI A LOS SUJETOS AGRARIOS.**

2. SUSPENSIÓN DE ACTOS DE AUTORIDAD

La suspensión viene del latín *suspetio* que significa levantar, colgar o *detener* una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra. Gramaticalmente suspender es paralizar, impedir, paralizar lo que esta en actividad, transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera.³

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, Editorial Themis, p. 109.

La suspensión tiene como fin evitar que se produzca un acto o que se siga produciendo, es importante destacar que la suspensión no tiene como finalidad restituir las cosas al estado que guardaban antes de su solicitud, pues esto será materia del fondo del juicio, más no de la suspensión, pues como ya se anotó es solamente para efectos de paralizar la continuación de la acción.

La suspensión siempre será contra actos de autoridad.

Sus características son:

- a) *Temporales*, pues solamente duran el tiempo en que tarda en pronunciarse la sentencia definitiva.
- b) *Procede solo contra actos positivos*, es decir para que la autoridad deje de hacer algo, no para que haga; y carece de efectos destructivos o restitutorios. (excepción jurisprudencia 7/87 de la SCJN en algunos casos de clausura).
- c) *Procede de oficio* en materia agraria solo en los siguientes casos: I. Cuando de consumarse el acto resulte físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía reclamada. II. Cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen ejidal.
- d) Salvo los casos en que procede de oficio, *deberá ser solicitada por el promovente*, que no se siga perjuicio al interés social ni contravenga disposiciones de orden público, y que los daños que se pueda ocasionar sean de difícil reparación.
- e) Cuando con la suspensión se pueda causar daños a terceros, *se deberá fijar garantía* suficiente para indemnizar los posibles daños, pero deberá atenderse siempre las condiciones económicas de los sujetos agrarios. *No deberá fijarse garantía a los núcleos de población.*
- f) La *garantía puede ser discrecional* si no hay elementos para fijarla, pero deberá siempre motivarse la razón de la cuantía.
- g) *Procede la contragarantía*, salvo los casos en que se quede sin materia el juicio

- h) Si el juicio *no es estimable en dinero*, no es procedente la fijación de contra-garantía. (Ejem. Pérdida de patria potestad, custodia de menores).
- i) *Solo se decretan por actos de autoridad*, no por actos de particulares, pues para estos últimos esta prevista la medida cautelar.
- j) Al concederse la suspensión *surte efectos desde luego* y deja de surtir si no se deposita la garantía.

Es importante destacar que si en un juicio agrario las prestaciones son derivadas de actos entre particulares, la ley aplicable es el Código Federal de Procedimientos Civiles y si se trata de paralizar los actos de autoridad estamos en presencia de suspensión de acto de autoridad agraria, siendo aplicable la Ley de Amparo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que tratándose de suspensión de acto de autoridad, al cual le es aplicable la Ley de Amparo; el Magistrado agrario deberá:

1. Invocar la Ley de Amparo y no el Código Federal de Procedimientos Civiles.
2. Decretar la suspensión en el auto admisorio o bien formar cuaderno incidental para de esta manera decretar la suspensión provisional y una vez que se cuente con los informes previo y justificado decretar la definitiva.
3. Actuar en función a la problemática del caso concreto.

3. CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y LA SUSPENSIÓN DEL ACTO DE AUTORIDAD⁴

El solicitante debe garantizar el pago de daños y perjuicios al que pueda resultar afectado con la medida, salvo que se trate de suspensión de oficio o de la suspensión solicitada por núcleo de población en los casos en que se corra el riesgo de privarlo de la propiedad o posesión, parcial o totalmente, temporal o definitiva de sus tierras, aguas, pastos y montes.

⁴ Tesis 21526, 2o. Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, abril de 2009.

1. La parte afectada con la medida, puede solicitar el levantamiento de la misma otorgando previamente contragarantía.
2. El tribunal deberá considerar las condiciones socioeconómicas de los solicitantes.

4. BIBLIOGRAFÍA:

- 1 Ley Agraria.
- 2 Ley de Amparo.
- 3 Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 4 Semanario Judicial de la Federación y su gaceta XXIX, abril 2009.
- 5 Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS página de internet <http://www.scjn.gob.mx>
- 6 García Sarmiento Eduardo y coautor; Medidas Cautelares, Editorial TEMIS 2005.
- 7 Del Castillo del Valle, Alberto; *Amparo Agrario*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2009.
- 8 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del juicio de amparo, 2da. Edición, Editorial Themis.

LA PARCELA EJIDAL (UNIDAD DE DOTACIÓN) ES UN DERECHO SUSTENTABLE. EL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD QUE LA RIGE EN MATERIA DE SUCESION Y DE ENAJENACION

Heriberto Leyva García*

RESUMEN: Una parcela sostenible debe conservarse conforme al principio de indivisibilidad, para mantener aquella superficie de tierra de cultivo suficiente para proporcionar, con su explotación y aprovechamiento, a una familia campesina, un ingreso sustentable que le garantice solventar sus necesidades mínimas de alimentación, vestido y educación. Razón suficiente para detener la pulverización de la propiedad rústica y revertir el minifundio.

De persistir el criterio de la fragmentación, tendría que determinarse la superficie, calidad de tierras y niveles de producción para no considerarse excesiva y no caer en abuso; caso contrario, dejará de cumplirse con la función social que como modalidad que dicta el interés público le impuso el constituyente a la propiedad ejidal para que se mantenga en explotación.

El juzgador tiene el compromiso ineludible de interpretar la ley, máxime si se trata de un derecho social, a favor del bien común y del interés social. Por ello debe conceptuarse en la ley el principio de indivisibilidad.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Creación y evolución legal de la parcela ejidal (Unidad Mínima de Dotación), como un Derecho Sustentable. 3. La reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, para un desarrollo sustentable. 4. El principio de indivisibilidad de la parcela ejidal, como una función social y como protección al patrimonio familiar ejidal. 5. La sucesión en materia agraria y su principio rector. 6. La enajenación parcelaria y su interpretación judicial. 7. Algunas consideraciones a manera de conclusión. 8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de la parcela ejidal estamos hablando del tesoro más preciado de una familia campesina, de la constitución de su patrimonio familiar; el detentar posesión y titularidad da seguridad y poder, se pierde la desventaja social y se tiene certeza hacia el futuro.

Esto es así, ya que desde la primera ley de carácter agrario y génesis de la restitución y dotación de tierras a los pueblos, como lo fue la *Ley de 6 de Enero de 1915*, expuso en el noveno párrafo de su considerando único que:

* Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario Distrito 10, con sede en Tlalnepantla, Estado de México.

[...] Es de advertir que la propiedad de la tierra no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad[...]; además estableció en su artículo 11: Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

La idea original de ésta ley inconstitucional, pero que se aplicó por ser de interés público, fue la de recuperar por parte del Estado Mexicano el dominio de su territorio nacional y redistribuir la propiedad entre los pueblos, conformando un patrimonio familiar para la clase campesina con sus bienes dotados y con las tierras restituidas a las comunidades de hecho y de derecho.

Lo anterior se vio confirmado con el nuevo artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917 que elevó a rango constitucional la Ley de 6 de Enero de 1915. El artículo 27 Constitucional consideró el problema agrario en todos sus aspectos y trató de resolverlo por medio de principios generales para la redistribución del suelo agrario mexicano y el equilibrio de la propiedad rústica. Establece como principio central, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, *la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...* Esta idea se apoya en la Teoría Patrimonialista del Estado, según la cual, los reyes españoles adquirieron, durante la época colonial, todos los territorios de Indias en propiedad privada y con este carácter los conservaron hasta la independencia, por virtud de lo cual el nuevo Estado Libre y Soberano que pasó a ser la República Mexicana, sucedió a los reyes españoles en sus derechos, es decir, adquirió las tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad patrimonial y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio que los de cualquier otro país sobre el suyo.

Dirige entonces el artículo 27 Constitucional como principio, una acción constante del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial, al establecer:

La Nación tendrá en todo tiempo derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa

de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de explotación agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Al imponer modalidades evitó que la propiedad volviera a concentrarse en unas cuantas manos y se convirtiera en un instrumento de opresión y explotación; se delineó el carácter de la propiedad rústica como una función social, que la propiedad individual al utilizar las riquezas naturales no solamente redunde en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda la colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir.

Otro principio constitucional consistió en la Dotación de Tierras a los núcleos de población necesitados, al decir:

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. Las adquisiciones de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Cabe interpretar que la propiedad agraria, del tipo latifundio, no era ya una función social, ya que en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nociva, de tal manera que el Estado tenía que devolver a la propiedad agraria su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tenían las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad que surgió del fraccionamiento de los latifundios.

2. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN LEGAL DE LA PARCELA EJIDAL (UNIDAD MÍNIMA DE DOTACIÓN), COMO UN DERECHO SUSTENTABLE

Como originalmente lo estipuló la Ley de 6 de enero de 1915 (Ley Constitucional), las tierras de los pueblos tendrían que dividirse entre los vecinos;

la *Ley de Ejidos de 1920* (Reglamentaria del artículo 27 Constitucional), al referirse a la extensión de los ejidos, estableció en su *artículo 13*:

La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, y tendrá una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. *El mínimo de tierras de una dotación sería tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.*

Se conceptúa aquí por primera vez a la *unidad mínima de dotación* (Parcela), como una superficie de tierras suficiente para una producción sustentable para una familia campesina, si entendemos como parcela sustentable aquella que provee al producir el alimento para la manutención familiar y el sostén o apoyo para las necesidades básicas. El objeto o naturaleza jurídica de la parcela no es una superficie determinada de tierras, sino su producción (desde luego con base en su calidad agrícola).

La *Circular número 48 de 14 de Septiembre de 1921* sobre el régimen interior a que habrá de sujetarse al aprovechamiento de los ejidos, emitida por la Comisión Nacional Agraria, en su regla 13 señaló que una vez determinada.

...la extensión tipo de las parcelas que habrán de resultar de la división; en seguida se excluirán del padrón los interesados que tengan ya, en un solo lote o en varios que estén dentro del mismo pueblo, una extensión igual o mayor que la de la parcela de extensión tipo, a fin de que no se les dé parcela alguna; y todos los demás entrarán en el reparto, de modo de que este se hará entre los interesados que no tengan tierras y los que las tengan en menor extensión que la de la parcela de extensión tipo, teniendo para el efecto iguales derechos unos que otros.

De la *regla 14* se destaca: *[...] dichas parcelas podrán ser de forma y extensión variable, pero de igual valor intrínseco*, para lo cual, se valorizarán todas, tomando en consideración sólo el valor de la tierra [...].

Notamos que los ejidatarios beneficiados tienen derechos iguales, aún cuando las tierras dotadas sean de diferentes calidades y, estas se las entreguen en diferentes porciones y calidades, esto es, en uno o varios lotes (polígonos), pero en su total serán del mismo valor intrínseco, traducido en su producción, lo que asegura *un ingreso sustentable* a la familia campesina.

Siguiendo la misma línea el Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional (abrogando la Ley de 6 de enero de 1915) de 10 de enero de 1934, en su fracción XVI ratificó que: Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

Fracción XVII, ...g) las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno. Así protegió la Constitución a la parcela.

*El Código Agrario de 1934, en su artículo 133 al regular el proyecto de fraccionamiento y adjudicación y, al referirse a la extensión de la parcela, precisó en su fracción III: ...fijara la extensión de la parcela que **no podrá reducirse ni en los casos en que por falta de tierras repartibles el número de parcelas no corresponda al total de ejidatarios.***

*Fracción VI.- Salvo los casos de ejidos comprendidos en las dos fracciones anteriores, en ningún proyecto de fraccionamiento se podrán trazar **parcelas cuya superficie sea menor de los límites fijados por la resolución presidencial que se ejecute, o en su defecto por las leyes vigentes al ser dictada la resolución.***

Con las reformas al Código Agrario de 1940 y 1942, se ratificó la sustentabilidad de la parcela, substituyendo la palabra parcela por la de *unidad normal de dotación*, la que por su naturaleza jurídica debe comprender la superficie de tierra suficiente para garantizar un desarrollo rural sustentable a la familia campesina, mediante superficie, calidad de tierra, ubicación geográfica y contorno social y, las nuevas necesidades agrarias se satisfarán mediante otra acción agraria, respetando las unidades individuales ya constituidas, porque su división mermaría el ingreso familiar que determinó el legislador.

Importancia relevante sobre el tema lo tiene la *Ley Reglamentaria del párrafo 3 del artículo 27 Constitucional* (P. D. O. F. el 12 de marzo de 1946), que busca la reagrupación de la pequeña propiedad minifundista por incosteable, al igual que la parcela ejidal como una unidad mínima de producción, como se desprende de su artículo 3:

*Para los efectos de la presente ley, se entenderá como límite inferior para la pequeña propiedad agrícola la superficie que el **Código Agrario vigente señala como parcela individual** en los casos de dotaciones ejidales y complementariamente, la que requiera, de acuerdo con la técnica agrícola local, en un mínimo de 240 jornadas anuales de labor para cultivarla. Siempre que, al mismo tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina normal.*

Se confirma con esto que la idea del legislador es garantizar un ingreso mínimo sustentable a la familia campesina, sin importar la forma de tenencia de la tierra. Es esta idea la que se debe de conservar y no pensar como desmembrar la propiedad, porque entonces se pierde lo obtenido.

La Ley Federal de Reforma Agraria (1971), vigente hasta concluir el reparto agrario, para asegurar al ejidatario y su familia un ingreso decoroso y cubrir sus necesidades, así como producir para el mercado, con el aprovechamiento y explotación de la *unidad mínima de dotación*, como se desprende de sus artículos 220 al 228, se fijó 10 has en terrenos de riego y 20 has en terrenos de temporal, pudiendo ampliarse hasta el doble cuando hecho el reparto resulten terrenos vacantes; en terrenos de agostadero, la unidad de dotación no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalente en menor; en los terrenos forestales la parcela se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales. Artículo 225, segundo párrafo: En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para **asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina**.

Lo regulado es acorde con el Derecho Agrario, ya que sus instituciones están en constante evolución mas no en ruptura con la naturaleza, por lo que el legislador persiste en lo natural, que la familia campesina cuente con un patrimonio ejidal y asegure su manutención.

Especial comentario merece la *Ley de Fomento Agropecuario de 2 de enero de 1981*, la que para evitar la pulverización de la propiedad y garantizar su producción suficiente, **definió al minifundio como:**

ARTÍCULO 63. Para los efectos de esta ley se considera minifundio la superficie de terreno que dedicándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o de humedad o sus equivalente en otras clases de tierra, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región.

ARTÍCULO 66. **Serán nulos de pleno derecho** los contratos de compraventa, donación, permuta o cualquier otro acto jurídico que tenga por objeto o dé por resultado el fraccionamiento de minifundios, [...].

ARTÍCULO 67. Los jueces, los encargados del Registro Público de la Propiedad, los notarios públicos y cualquier otra autoridad competente para otorgar validez, reconocer una transmisión de propiedad o registrarla, tendrán en cuenta lo prevenido en esta ley.

Desprendemos de lo dispuesto que la parcela ejidal o de propiedad privada - sostén de la familia campesina - sin importar el tipo de tenencia de la tierra, son producto de las modalidades que marca el interés público por mandato constitucional. Al igual se protege el patrimonio familiar que lo constituye la parcela o unidad de dotación. No tanto por la superficie y calidad de tierras, sino el que garantice un ingreso decoroso, por lo que, de no hacerlo, constituye un minifundio, ya que tampoco produce para el mercado, que es el fin último el satisfacer también la necesidad social; de ahí que la reforma de 1992 buscó la compactación (agrupación del minifundio) y no el desmembramiento de la propiedad rural, por ser contrario al interés público.

3. LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1992 PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE

Se expusieron los motivos de la reforma en el Boletín de Prensa No. 1066, fechado en Los Pinos, D.F. el 7 de noviembre de 1991, publicado por la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

3.1 Exposición de motivos.

La reforma, en cuanto al reparto agrario y en busca de un desarrollo económico de la propiedad rural concluye:

En su punto 1.- El camino recorrido en la transformación del campo.

d) El sello agrario de la Revolución (señala a fojas XV a XVII). Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6

hectáreas para cada uno; de ellas sólo *1.7 hectáreas eran de cultivo*. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los años veinte se legisló para brindar protección a los dotados. Se estableció la parcela individual inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

[...] Cuando el reparto alcanzó a las plantaciones comerciales y agroexportadoras, durante el gran proceso de reparto entre 1936 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El ejido reflejó una diversidad de condiciones resultante de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo...

En el punto 2.- Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo:

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son *minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierras laborables de temporal*. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condiciones de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional [...].

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente de encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al *minifundismo*, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder a financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho.

Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rindan en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

En el punto 3.- La propuesta de la reforma al artículo 27 Constitucional.

A.- Objetivos de la reforma: Justicia y Libertad. A foja XXVIII, insiste:

[...] para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; este proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino.

B.- Lineamientos y modificaciones.

A).- Dar certidumbre jurídica en el campo. El fin del reparto agrario. A fojas XXIX y XXX, previene:

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el presente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado la posibilidad de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles [...].

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de generación de riqueza en provecho del hombre del campo...

C.- Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, a foja XL, concluye:

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad

de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que los disponga la ley, *propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesiva.*

Lo antes transcrito es ejemplo de la exposición de motivos, lo que creí importante resaltar. Desde luego que es necesaria la lectura del texto completo para tratar de entender e interpretar el espíritu del legislador.

Se destaca de lo transcrito que, después de dotar a los pueblos, se legisló para darles protección; que se estableció la parcela individual (unidad de dotación para cada ejidatario) como la forma de aprovechamiento económico (producción y productividad, satisfacer necesidades del productor al igual que del consumidor).

Que del resultado de la afectación agraria a las plantaciones comerciales y agroexportadoras nacieron los *ejidos colectivos* (de explotación colectiva) para evitar la *fragmentación* (fraccionamiento, división en parcelas) de las unidades de producción y no desvirtuarlas.

Que el objetivo de la reforma es lograr programas integrales de apoyo al campo para capitalizarlo y proteger la vida en comunidad, esto es, en grupos homogéneos, iguales con iguales.

Se insiste, como se vio en la evolución histórica de la parcela, sobre lo deplorable del minifundio por la baja cantidad y calidad de las superficies de que gozan los productores rurales, lo que se traduce en producción insuficiente (productor-consumidor), con los consecuentes niveles de vida inaceptables. De ahí que por justicia se debe revertir el creciente minifundio en el campo.

Que para revertir el minifundio *debe revertirse también el excesivo fraccionamiento (fragmentación) en la tenencia de la tierra*, por no ser sustentable, pues el reparto se dio dentro de los límites posibles. No debe fragmentarse la parcela ejidal más allá de lo resuelto en el reparto agrario.

Para ello -dice la exposición de motivos que se comenta- que ya concluido el reparto se deben abrir alternativas productivas que eleven el nivel de vida del campesino y su familia. Para ello se protegerá al ejido en su integridad (asentamientos humanos, tierras de uso común), en su homogeneidad social y tierras parceladas; aunque estas últimas podrán enajenarse, propiciando la compactación, pero con los límites de no permitir acumulación ni la fragmentación excesivas.

El artículo 27 Constitucional, fracción VII, establece desde entonces que el ejidatario puede transmitir sus derechos parcelarios y como evitar la acumulación excesiva, al limitarlo al 5% del total de las tierras ejidales o al límite de la pequeña propiedad.

Respecto a la fragmentación excesiva debemos entender, conforme a la exposición de motivos y la legislación anterior a esta reforma constitucional, que *la parcela es la unidad mínima de dotación individual*, producto de la fragmentación, fraccionamiento o división de las tierras dotadas y que aseguran un mínimo de sustentabilidad de su poseedor, por lo que ya está fragmentada la propiedad. Por otro lado, a la fecha de la reforma existían ejidos con tierras de cultivo dedicadas a una explotación colectiva, por el tipo de producción y, si ahora con las asignaciones individuales se procediera a su fraccionamiento y división, no debe hacerse de una forma excesiva porque dejaría de ser sustentable, ya que la tendencia es revertir el minifundio.

4. EL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA PARCELA EJIDAL, COMO UNA FUNCIÓN SOCIAL Y COMO PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR EJIDAL

Desde que se creó el Derecho Agrario en México a través de la dotación y restitución de tierras a los pueblos, creándose la parcela ejidal o unidad mínima de dotación, siempre ha persistido el principio de su indivisibilidad; primero porque la legislación aplicable no ha autorizado tal división y, después, porque la unidad de dotación nació, por naturaleza jurídica, como un bien sustentable al imponerle como modalidad dictada por el interés público la función social de la constante producción, tanto para satisfacer las necesidades básicas de la familia campesina, como para hacer llegar sus productos al mercado.

Principio que se ratifica con la exposición de motivos para la reforma al artículo 27 Constitucional, de 6 de enero 1992, que ya analizamos y, que bien interpreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Segunda Sala, al resolver la Contradicción de tesis número 2ª/J. 46/2001 (Registro 188558), bajo el rubro:

PARCELA EJIDAL. ES INDIVISIBLE BAJO EL REGIMEN AGRARIO EN VIGOR.

En la exposición de motivos de la reforma del artículo 27 constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se señala como un defecto que se pretende remediar, la pulverización de las unidades agrarias existentes, proponiéndose revertir la tendencia al minifundio para propiciar que las "unidades" y la pequeña propiedad puedan sustentar plenamente a sus poseedores. En relación con el régimen parcelario, la Ley agraria, siguiendo las reglas del párrafo quinto, fracción VII, del artículo 27 constitucional, permite la compactación parcelaria dentro de ciertos límites, como aparece del artículo 47, pero ni en este precepto ni en ningún otro, se regula la división de la parcela, lo que permite considerar que el derecho positivo acogió, de manera limitada, la fusión de parcelas (a lo que se llama compactación), pero no aceptó su división, seguramente por subsistir la necesidad de salvaguardar el principio de que la parcela debe ser la unidad económica suficiente para dar sustento a la familia campesina. Esta consideración se confirma con el análisis de los artículos 17 y 18 de la citada Ley Agraria, que aunque no prohíben la división parcelaria de manera directa, si la evitan, pues el primero consigna que el ejidatario puede designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela, pero siempre señala en singular, sea su cónyuge, su concubina o concubinario, uno de sus hijos, uno de sus ascendientes u otra persona, además de que los enlistados están sujetos a un orden preferencial, de modo que el anterior posterga a los demás, lo que confirma la consideración de indivisibilidad. El segundo de dichos preceptos prevé la posibilidad de que el ejidatario no haga designación de sucesores, o que ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, y establece que en tales casos, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia, pero siempre se otorgan los derechos sucesorios a una sola persona, siendo importante observar que en los casos en que haya pluralidad de herederos, éstos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales, pero en caso de no ponerse de acuerdo, el tribunal agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar, lo cual viene a reiterar el criterio de que la ley evita la división de la parcela.

5. LA SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA Y SU PRINCIPIO RECTOR

De la sucesión en general debo dejar constancia sobre lo siguiente:

Sucesión es el cambio meramente subjetivo en una relación de derecho, es decir, cambio del sujeto, pero no del objeto de la relación. Puede haber sucesión *inter vivos* entre personas físicas que es siempre a título particular, o *mortis causa* que puede ser a título universal (herencia) y a título particular (legado).

Es la sucesión *mortis causa* la que recibe el nombre de sucesión por antonomasia e incluye sucesión de obligaciones y en la posesión.

Para que se genere la sucesión se requiere la coexistencia de estos elementos:

- 1.- Que haya un conjunto de bienes y relaciones que pertenecían a una persona física, transmisibles por causa de muerte (cosas, derechos, obligaciones) y que tengan un valor económico apreciable;
- 2.- Que la persona física que encabezaba ese conjunto, por su muerte, haya dejado de ser persona (autor de la sucesión, causante o *de cujus*);
- 3.- Que haya otra persona (o varias) que reemplaza a la fallecida en la titularidad del patrimonio acéfalo (sucesor, causahabiente, heredero);
- 4.- Que el sucesor o heredero esté llamado a suceder al causante o sea que haya una vocación hereditaria (llamada a la herencia), porque, para que exista sucesión no basta que donde estaba uno se coloque otro, sino que es necesario que la causa por la que el segundo entra a reemplazarlo se deba a que el primero haya fallecido y jurídicamente le corresponda reemplazarlo. Debe existir un *fundamento de vocación* o sea un supuesto de hecho al cual le ley une la consecuencia de que la persona que se haya en esta relación de hecho puede ser heredero del fallecido.

La sucesión en los regímenes jurídicos que admiten la propiedad privada y su transmisión *mortis causa*, se funda en la necesidad de que un patrimonio no quede desprovisto de su titular, de dar estabilidad a la familia y fijeza a la economía. No puede concebirse el orden jurídico sin esta sucesión hereditaria.

En materia agraria la sucesión esta regulada por los artículos 17 (testamentaria) y 18 (legal) de la Ley Agraria. En el caso de la *sucesión legal* el ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, sin limitación alguna; puede disponer de sus derechos agrarios para cuando fallezca por medio de un acto jurídico llamado *lista de sucesión*, en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia, pudiendo designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona, pero sólo podrá heredar uno de ellos. Rige entonces el principio de la libre disposición (testamentifacio). El testamento eficaz, llamado también disposición de última voluntad, da origen a la *sucesión testamentaria*, y a la llamada o invitación que recibe el heredero para heredar por testamento se le

conoce con el nombre de *vocación hereditaria por testamento*. En nuestra materia esta disposición deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público, pudiendo ser modificada en cualquier momento, siendo válida la de fecha posterior.

Ante la posibilidad de no hacer testamento, da origen a la *sucesión legítima* (porque se origina en la ley, *ex - lege*) conocida también con los nombres de *intestada o ab-intestato*. Cuando no hay testamento eficaz, la ley llama como heredero de los derechos agrarios a los parientes más próximos (vocación legal). Por tanto, cuando haya derechos adquiridos, siempre habrá herederos. Es importante señalar que esta sucesión legítima es *supletoria* de la testamentaria, es decir, la ley le da mayor relevancia a la voluntad que al llamamiento de herederos por la ley. Así que cuando el ejidatario no hace designación de sucesores o los señalados no puedan heredar por imposibilidad material o legal, los llamados serán: el cónyuge, la concubina o el concubinario, uno de los hijos, uno de sus ascendientes o cualquier otra persona de las que dependían económicamente del *de cuius*. De resultar dos o más personas con derecho a heredar, deberán decidir entre ellos, dentro de un plazo de tres meses, quien conservará los derechos ejidales; en caso contrario, se venderán en subasta pública.

El principio rector parcelario en la sucesión es el mismo que el legislador ha mantenido desde la Ley de 6 de enero de 1915, es decir, que constituye un derecho sustentable y un patrimonio familiar, lo que evita su división, como se observa en las disposiciones legales comentadas. El artículo 17 de la Ley Agraria precisa que se formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el *orden de preferencia* para la adjudicación y, para la designación *refiere en singular a uno de los propuestos* por la propia ley. El artículo 18 por su parte otorga un plazo a partir de la muerte del ejidatario, para decidir *quién, de entre ellos*, conservará los derechos ejidales. Con esto se confirma el *principio de indivisibilidad parcelaria que rige la sucesión agraria*, al regular que sólo una persona podrá heredar los derechos agrarios individuales de un ejidatario.

6. LA ENAJENACIÓN PARCELARIA Y SU INTERPRETACIÓN JUDICIAL

Para estos efectos el Poder Judicial Federal respetaba el criterio que algunos magistrados agrarios sostenemos respecto del principio de indivisibilidad y declaramos nulos de pleno derecho los actos jurídicos contrarios, mismos que no pueden convalidarse por prescripción ni por confirmación. Es a partir de la tesis aislada 2ª. LXXXVI/2005. (Registro No. 177552) de la Segunda Sala de la SCJN, dictada con motivo del amparo en revisión 205/2005 el 24 de junio de 2005, que cambió la interpretación judicial. La tesis es del rubro y contenido siguiente:

PARCELA EJIDAL. EL PRINCIPIO DE SU INDIVISIBILIDAD SE REFIERE A LA UNIDAD PARCELARIA Y NO A LA EXTENSIÓN TOTAL DE TIERRAS ASIGNADAS A UN EJIDATARIO.

El principio de indivisibilidad parcelaria que subsiste en el derecho positivo agrario al considerar la parcela como la extensión mínima de tierra para asegurar la subsistencia del ejidatario y su familia, se refiere a la unidad parcelaria y no a la extensión total de tierra que le sea asignada y que puede comprender varias parcelas, pues en tal supuesto la extensión asignada al ejidatario ya se encuentra formalmente fragmentada en las diversas parcelas, constituyendo cada una de ellas la unidad mínima de fragmentación, por lo que la cesión de los derechos que sobre alguna de ellas realice un ejidatario no puede reputarse contrario el principio referido, porque con tal cesión no se está dividiendo la parcela, lo que se corrobora con el artículo 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Ley Agraria que lo reglamenta, en torno a los derechos de los ejidatarios al aprovechamiento, uso y usufructo de las tierras parceladas y que permiten la enajenación de derechos parcelarios respecto de *unidades independientes* asignadas a un mismo ejidatario, como se advierte del artículo 83, segundo párrafo de dicha Ley, en el que se consigna que la enajenación de una unidad no implica la pérdida de la calidad de ejidatario, salvo que no se conserven derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común, lo que no se hubiera establecido así si la enajenación independiente de parcelas debiera entenderse proscriba por el principio de indivisibilidad parcelaria.

En la aprobación de la contradicción de tesis No. 2/ J.46/2001, del punto anterior, estuvo ausente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien fue el ponente en el amparo en revisión que dio lugar a la tesis en comento.

La presente tesis coincide con la idea de este trabajo expuesto, en que tiene dos vertientes: primero, la parcela sostenible en beneficio de la familia campesina y, segundo, la indivisibilidad de éste derecho. Razón por la cual deben persistir ambos principios, ya que se perdería su objeto al faltar o modificarse alguno de

ellos. Mantiene lo sostenible de la parcela su producción suficiente, requiriendo para ello superficies y calidad de tierras y, mejor aun si se logra su compactación. Esto último lo perdió de vista la tesis observada.

Procedo al análisis de la tesis:

l).- Considera acertadamente a la parcela *como la extensión mínima de tierra para asegurar la subsistencia del ejidatario y su familia...*, acorde con el espíritu del legislador; pero en seguida se contradice al señalar que el principio de indivisibilidad:

... se refiere a la unidad parcelaria y no a la extensión total de tierra que le sea asignada y que puede comprender varias parcelas, pues en tal supuesto la extensión asignada al ejidatario ya se encuentra formalmente fragmentada en las diversas parcelas, constituyendo cada una de ellas la unidad mínima de fragmentación.

El error de interpretación del ponente se da en el término *unidad parcelaria*, ya que en la exposición de motivos y en la legislación anterior, se refiere a la *unidad de dotación* (unidad mínima de dotación) o parcela que, aunque se encuentre dividida en diversos polígonos o porciones de tierras, su valor intrínseco total es el mismo así como su capacidad de producción para asegurar el sustento mínimo a la familia campesina. Como lo señaló la Ley Federal de Reforma Agraria, sería de 10 hectáreas de riego o su equivalente; superficie total que puede encontrarse ubicada en un solo polígono o en diversos polígonos o parajes, así como en diversas calidades de tierra (las de riego por un lado y las de temporal por otro) lo que impide que se concentren en una sola unidad topográfica. Pero la suma y valor total es el mismo para todos los ejidatarios, ya que tienen derechos idénticos en la dotación.

Pensemos en aquel que reciba su parcela en un solo polígono y otro con la misma cantidad de hectáreas, dividido en cinco polígonos. El primero entonces no podrá enajenar más que el total y, el segundo, podrá enajenar y reservarse las fracciones que desee, aunque no le garanticen ningún sustento a sus titulares (además de que adquieren el carácter de ejidatarios), ni producción para el consumidor (idea original).

Tampoco se consideró que antes del PROCEDE se expedía un certificado de derechos agrarios individuales que no reflejaba la superficie asignada, pero sí constaba en el plano del fraccionamiento y en el expediente que del ejido conservaba la autoridad competente. Ahora, por cuestiones prácticas y de identificación de cada polígono, se expide un certificado parcelario por cada fracción o polígono, pero la superficie total es la misma que ya se conservaba, pues no es factible pensar que cada fracción (que consiste en un minifundio, al que hay que revertir) constituye un derecho parcelario independiente y satisfaga por sí sólo una producción sostenible, cuando ya se fragmentó al máximo en la dotación y no es rentable seguir dividiendo, por lo que está prohibida de siempre la fragmentación excesiva.

Tampoco es acertado el ponente al concluir, que cuando se encuentra subdividida en fracciones la unidad de dotación, se encuentre *formalmente fragmentada*, constituyendo cada una de ellas la *unidad mínima de fragmentación*, cuestión que no está prevista en la ley anterior ni en la vigente. Por el contrario, cae con esto en la fragmentación excesiva, sin analizar ni importar las consecuencias graves que se provocan.

II).- El sustento legal que hace valer en el artículo 83, segundo párrafo, de la Ley Agraria para justificar la existencia de *unidades independientes* asignadas a un mismo ejidatario, no puede ser correcto, porque no se encuentra la división en el espíritu de la ley; pero concediéndole el beneficio de la duda, la parcela ejidal guarda una naturaleza distinta a la que se rige por la propiedad privada y, el artículo 83 se refiere a la enajenación de la parcela una vez que ha adquirido el dominio pleno, las que, como lo establece el artículo 82, las tierras dejan de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Las formalidades de la primera venta las establece el artículo 84, cuando ya adquirió el *dominio pleno* (propiedad), ya que mientras se mantenga bajo el régimen ejidal la propiedad es del núcleo de población y el ejidatario sólo goza del dominio útil (derecho de uso y disfrute, artículos 14 y 76 de la Ley Agraria).

Este derecho de uso y aprovechamiento de las parcelas es el que puede enajenar el ejidatario (sin que las tierras cambien de régimen de propiedad ejidal) como lo establecen los artículos 79 y 80, que nada dicen con respecto a la división y fragmentación de las parcelas ejidales. Al contrario, el artículo 80 dispone que

sólo un integrante de la familia puede hacer valer el derecho del tanto, por lo que no se puede dividir. Al igual el artículo 20, que al sancionar con la pérdida de la calidad ejidataria por cesión, renuncia y prescripción negativa, habla de una *pérdida total de la calidad de ejidatario*, por lo que no coincide con el artículo 83, segundo párrafo, que habla de la enajenación a terceros no ejidatarios, pero de las tierras en dominio pleno, es decir, tituladas ya en propiedad privada, por lo que su enajenación no implica la sanción que refiere el artículo 20 de la Ley Agraria. La misma línea regula los artículos 17 y 18 en cuanto a la indivisibilidad de los derechos a heredar.

III).- Es cierto que el ejidatario puede conservar algún derecho ejidal después de adquirir el dominio pleno, por dos situaciones cuando menos:

1º.- Depende de la asamblea resolver sobre el dominio pleno (artículos 81 y 82) y lo pueden determinar sobre algún polígono del ejido, pero esos ejidatarios conservan porciones de tierra en otro polígono que conserve la naturaleza ejidal, por lo que seguirán siendo ejidatarios hasta en tanto la asamblea autorice el dominio pleno del otro polígono, pero ello no implica división parcelaria porque seguirá conservando la misma superficie, aunque ahora bajo dos regímenes de propiedad; y

2º.- El ejidatario puede adquirir por enajenación otro derecho parcelario de otro ejidatario o por sucesión y contar con dos o más unidades parcelarias (artículos 17 y 47, en relación con el 80) y transformar al dominio pleno alguno de ellos y conservar otro bajo el régimen ejidal, por lo que conservará la calidad de ejidatario (artículo 27, fracción VII, Constitucional).

IV).- Se olvidó el ponente al permitir (no la ley) la fragmentación excesiva so pretexto de constituir unidades mínimas de fragmentación, de determinar cuál sería la superficie mínima a fragmentar (cantidad, calidad de tierras y tipo de producción) *...para asegurar la subsistencia del ejidatario y su familia*, como lo dice la tesis.

Al legislar sobre la fragmentación parcelaria, la tesis en comento omitió considerar:

- 1.- Que quien adquiera por enajenación, prescripción, o por adjudicación
 - previa renuncia del titular - adquirirá la calidad de ejidatario, pudiéndose duplicar o triplicar los padrones de los ejidos, con el daño subsecuente;

- 2.- Se fomentará el minifundio, cuando el legislador y la necesidad de producción requieren lo contrario: la compactación;
- 3.- Se perderá lo homogéneo del grupo inicialmente dotado; y
- 4.- Dejará de cumplirse con la función social que como modalidad que dicta el interés público le impuso el constituyente a la propiedad ejidal (en constante explotación).

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

- 1.- Una parcela sostenible debe conservarse conforme al principio de indivisibilidad.
- 2.- La parcela ejidal es aquella superficie de tierra de cultivo suficiente para proporcionar, con su explotación y aprovechamiento, a una familia campesina, un ingreso sustentable que le garantice solventar sus necesidades mínimas de alimentación, vestido y educación.
- 3.- La *unidad mínima de dotación*, vigente a la conclusión del reparto agrario, fue de 10 hectáreas de riego o 20 de temporal.
- 4.- Los vocablos *unidad de dotación* y *parcela* son sinónimos, ya que se refieren a la dotación individual. Al referirse la ley a la unidad de dotación, se refiere a la parcela resultante del fraccionamiento o división de las tierras dotadas al pueblo, pero con un mismo valor intrínseco.
- 5.- Fragmentar es el resultado del fraccionamiento de las tierras dotadas en parcelas, pero sin excesos que provoquen el minifundio, fenómeno que hay que revertir.
- 6.- Como concluye el legislador en la exposición de motivos, se debe detener la pulverización de las necesidades existentes: *tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles.*
- 7.- La unidad o parcela en su contenido puede expresarse en un solo polígono o en diversos; en un área determinada o en diversas áreas, pero su objeto y

valor es el mismo; es decir, aun cuando se encuentre subdividida o fragmentada, no son unidades independientes, sino que forman parte de un todo, como lo es la unidad mínima de dotación.

- 8.- Sería inequitativo que quien contara con su dotación en un solo lote, no pudiera enajenar en partes, en cambio a quien le haya correspondido en partes sí pueda hacerlo en fracciones (fragmentación excesiva).
- 9.- De persistir el criterio de la fragmentación, tendría que determinarse la superficie y calidad de tierras para no considerarse excesiva y no caer en el abuso, pues tenemos certificados parcelarios hasta de 400 metros cuadrados.
- 10.- No es correcto establecer que se encuentra *formalmente fragmentada*, cuando está subdividida la unidad de dotación, constituyendo cada una de ellas la unidad mínima de fragmentación, ya que no está ni ha estado nunca previsto en la ley.
- 11.- El artículo 83 sólo se refiere a las parcelas ya con el dominio pleno, por lo que no es aplicable a las que aun conservan su naturaleza ejidal.
- 12.- El juzgador tiene el compromiso ineludible de interpretar la ley, máxime si se trata de un derecho social, a favor del bien común y del interés social. Para evitar interpretaciones erróneas lo correcto es que se reforme la ley, estableciendo conceptualmente el principio de indivisibilidad.

8. BIBLIOGRAFÍA

1. Manuel Fabila, *Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940)*, México, SRA-CEHAM, 1990.
2. Leyes y Códigos de México. *Ley Federal de Reforma Agraria*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1991, p.p. 89 a 93, 199 a 210, 313 y 314.
3. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social *Exposición de Motivos para la reforma al artículo 27 Constitucional*. Boletín de Prensa No. 1066. México, 1991. Pp. XV a XVII, XXVIII a XXX y XL.
4. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 2010. Jurisprudencia y tesis aislada*, México, Junio 1917-Diciembre 2010.
5. José Arce y Cervantes. *De las Sucesiones*, México, Editorial Porrúa, 1998, p.p. 1 a 31.
6. Tribunal Superior Agrario, *Legislación Agraria*, México, 2006.
7. Leyva García, Heriberto, *Naturaleza Jurídica de la Parcela Ejidal (Unidad de Dotación)*. Es un Derecho Sustentable, Revista de los Tribunales Agrarios CEJA-TSA, México, núm. 39, mayo-agosto de 2006.

EXPECTATIVAS PROCESALES EN LA PRUEBA PERICIAL PARA AGILIZAR EL PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL AGRARIO

José Martín López Zamora*

SUMARIO: 1. Naturaleza y objetivo de la prueba pericial en el juicio agrario. 2. Normatividad aplicable en materia pericial. 3. Actualización de la prueba pericial en el procedimiento agrario, para mejorar la Impartición de justicia. 4. Propuesta. 5. Comentario final.

1. NATURALEZA Y OBJETIVO DE LA PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO AGRARIO

1.1 Concepto de prueba

Prueba significa acción y efecto de probar. Es razón, argumento, instrumento o cualquier otro medio con el que se pretende demostrar y hacer patente la verdad de algo, dar a conocer sus características, cualidades o aptitudes, refiriéndose a experimentación

1.2 Concepto de probar

Es procurar la demostración de la existencia de los hechos bajo la actividad de los sentidos ajustado a la razón y a los principios de la lógica. Y si se tratare de hechos transitorios que ya desaparecieron, el compromiso de probar es conocer si existieron.

1.3 La prueba jurídica

Acción y efecto de probar los hechos controvertidos en un litigio y puede ser que en algunos casos, las partes no busquen probar la verdad, sino el aspecto formal; puesto que hay diferencias entre probar y prueba. Como también entre prueba y verdad. No sobra decir que también se prueba la mentira en el proceso.

* Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario Distrito 46, con sede en Huajuapán de León, Oaxaca.

1.4 La prueba judicial y el Derecho Probatorio

La prueba judicial por ser una actividad procesal, está sujeta a normas o reglas del procedimiento, por formar parte integral del proceso jurisdiccional. Así tenemos que dentro de las diversas etapas del juicio, está contemplado el tratamiento de todas las fases de la prueba. Es decir, después de la etapa postulatoria del juicio, se ubica la etapa probatoria que debe tener congruencia y cronología con la fijación de la litis y con la propia materia de la litis. Por tanto, el DERECHO PROBATORIO, su materia fundamental es admitir, desechar, perfeccionar, desahogar y valorar, mirando siempre como fin, que el juzgador tenga los elementos suficientes de convicción sobre los hechos que interesan al PROCESO. Por tanto, el Derecho Procesal, al analizar y regular la prueba en sus múltiples manifestaciones, se expresa en el Derecho Probatorio. Cabe precisar, el Derecho Probatorio que contempla las pruebas y su tratamiento, se ajusten a las leyes procesales, respetando los derechos de las partes, el equilibrio procesal, garantía de audiencia, y los derechos humanos; observando los principios procesales aplicables: Economía procesal, publicidad, inmediatez, celeridad, concentración, sumariedad, oralidad, etc.

1.5 Objetivo de la prueba pericial en el juicio agrario

Atendiendo a que el Derecho Agrario es de contenido e interés social, entonces el objetivo de la prueba pericial es el de verificar el hecho social agrario, para que el juzgador resuelva con la agudeza y sensibilidad social de los grupos o comunidades, usos y costumbres. Con base en ello, al analizarse mediante trabajos de campo, la realidad material y social de las partes y de los objetos en litigio, el magistrado agrario debe obtener la credibilidad de la existencia de los hechos para concluir en la verdad.

Otro objetivo de la prueba pericial, es permitirle al juez tener elementos para resolver en CONCIENCIA, verdad sabida, atendiendo también aspectos psicológicos que las partes presentan en la audiencia en relación con el resultado de la prueba pericial.

El fin de la prueba para el juez es, que sus sentencias sean justas y apegadas a la realidad en defensa de los derechos de la sociedad y comunidad agraria, por ser el fin de los Tribunales Agrarios. En efecto, la prueba pericial debe investigar, identificar, descubrir, proporcionar al magistrado de conocimientos reales, teóricos especializados o técnicos para comprender mejor el asunto y aplicar mejor las normas jurídicas al caso concreto, es decir, esclarecer los hechos narrados por las partes o terceros para comprobar o descifrar las pretensiones para alcanzar certeza judicial concomitantemente con la verdad.

En otras palabras, si en el litigio o pleito, las partes lo someten al proceso para que sea resuelto, entonces el escenario para desahogar la prueba en todas sus etapas, es el proceso jurisdiccional para alcanzar la certidumbre judicial.

1.6 La prueba pericial, definición

Es el medio por el cual las partes o el tribunal, hacen llegar al proceso información de carácter científico, técnico, cultural, necesario para conocer la verdad, realidad sobre los hechos litigiosos.

1.7 Perito

Es la persona versada y autorizada en una ciencia técnica, arte u oficio cuyos servicios o conocimientos son utilizados o tomados en cuenta por el juez para que lo ilustre para encontrar la verdad histórica, esos conocimientos allegados al proceso por los peritos son especializados o especiales que no tiene el juez y por eso se auxilia de ellos. Aunque cabe precisar que los dictámenes no son vinculatorios en el sentido del fallo, pues el magistrado deberá analizar el vínculo de las pruebas ofrecidas y su veracidad científica.

1.8 Concepto de peritaje

Es el examen y estudio que realiza el perito sobre el problema en objeto encomendado basado en la litis del juicio, para luego, entregar un informe o dictamen pericial con sujeción a lo dispuesto por las leyes jurídicas.

Procedencia: Procede la prueba pericial para tener conocimiento de la realidad litigiosa o para conocer los hechos por ser necesario para resolver la materia del juicio.

Proposición de la prueba: Compete a quien interesa demostrar sus pretensiones; en la proposición debe establecerse el objeto de la prueba, y tener relación con los puntos debatidos. El juez resolverá sobre la necesidad de la prueba y atendiendo a la sana crítica y búsqueda de la verdad, podrá proveer todo lo conducente para obtener el mejor resultado.

2. NORMATIVIDAD APLICABLE EN MATERIA PERICIAL

Son básicamente aplicables al respecto, los artículos: 17, 27 fracción XIX, en relación con 14 y 16 de la Constitución General. La Ley Agraria en lo conducente, sus artículos 163 al 200 y el Código Federal de Procedimientos Civiles, básicamente del artículo 143 al 160, que se comentarán ampliamente en el capítulo correspondiente.

3. ACTUALIZACIÓN DE LA PRUEBA PERICIAL EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO, PARA MEJORAR LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Atendiendo a las características del proceso agrario y los principios procesales que lo rigen, es necesario actualizar la prueba pericial para mejorar la impartición de justicia.

En efecto, es ampliamente conocido que el juicio agrario es sumario, es decir, se busca sea breve para encontrar la justicia pronta, expedita y gratuita como lo estatuye el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y el propio ordenamiento procesal contemplado en la actual Ley Agraria, establece

la oralidad y la concentración de actos procesales en la audiencia, incluso hasta la posibilidad de dictar sentencia. Sin embargo, como ya se vio, los preceptos regulatorios del ordenamiento procesal agrario referente a la materia pericial son escasos, ocasionando la recurrencia a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. Aspecto que como se ha visto por la experiencia judicial, no es del todo compatible el procesal civil con el procesal agrario, pues aquél, es de carácter privado o particular, o en su caso patrimonial individualista y éste, el agrario, es social, comunitario, tutelador y hasta de orden público. Es decir, uno derecho privado y el otro, derecho público.

En cuanto a los sujetos procesales, también son de características diferentes; por ejemplo, los sujetos de orden civil responden a un interés eminentemente patrimonialista de manera ilimitada, no importando la clase social, en cambio, los sujetos agrarios responden a una clase socialmente desprotegida, que requiere de ciertos privilegios procesales para propiciar la igualdad entre las partes de diferentes estratos.

De ahí entonces, que el procedimiento agrario tiene constantemente que perfeccionarse para que sea cada día más accesible y fructífero para los justiciables, y que no represente demasiado tiempo para encontrar la justicia, ni se vea afectada la economía de las partes. Actualizando su proceder en la definición de las nuevas acciones, generándose nuevas disposiciones procesales e interpretaciones acordes a los nuevos planteamientos de los justiciables.

4. PROPUESTA

Las expectativas en este modesto trabajo se analizan en dos vertientes. La primera, en una nueva actitud del magistrado agrario en el proceso jurisdiccional, con la mejor utilización de los recursos legales y materiales para propiciar conductas encausadas al desahogo pronto, expedito, gratuito y objetivo de las pruebas periciales. Ser proactivo e inquisitorio.

La segunda, una iniciativa legislativa en la parte procesal de la Ley Agraria, regulando las instituciones de la prueba bien definidas y claras, acordes a los principios generales del derecho procesal agrario. Es decir, contar con un genuino

procedimiento agrario relativo, específico a la materia y a las condiciones particulares de los sujetos y a las zonas o regiones.

En el primer aspecto, y con fundamento en el principio de inmediatez, el magistrado debe participar proactivamente en todas las etapas de la prueba, como conocer personalmente a los peritos. Por ello, propongo que las partes presenten a sus peritos en la audiencia y ante el magistrado quien les explicará de su responsabilidad en su actuar en el proceso, y de las penas en que incurrirán los que declaran falsamente ante tribunales, incluso hacerles ver que su falta de profesionalismo y ética, podría ser responsabilidad penal por fraude en el proceso.

Los dictámenes se presentarán y ratificarán en la audiencia de ley y en junta de peritos, donde el magistrado con base en los artículos 185 y 186 de la Ley Agraria y en los principios de inmediatez y concentración, pueda analizar de los peritos, su idoneidad, capacidad, profesionalismo, ética, cuestionarlos, carearlos, tratando de llegar a conclusiones objetivas en audiencia pública y las partes puedan realizar toda serie de preguntas relativas al asunto e incluso en el caso de recusación, el magistrado lo resolvería en la propia audiencia.

Reflexión, la forma en que se desahoga actualmente la prueba pericial, no permite a las partes, ni al magistrado, conocer personalmente a los peritos, dado que se les nombra regularmente en la audiencia o se les otorga a las partes tres días para que los nombren, luego comparecen ante el Secretario de Acuerdos o Jefe de Control de Procesos a aceptar y protestar el cargo, otorgándoles regularmente un plazo de quince días para que exhiban su dictamen y lo ratifiquen, por cierto, la ratificación de los dictámenes regularmente se recibe mediante un machote que llena la compañera secretaria, y a veces, el pasante o hasta el propio perito, siendo los peritos ajenos al principio de inmediatez y a la audiencia de ley e incluso a la propia litis.

De lo que se trata es que los expertos comparezcan a la audiencia y convenzan al magistrado y a las partes sobre su actuación, es decir, acabar con los dictámenes dogmáticos o de gabinete.

Otro aspecto muy importante es, desligar por completo el pago de los honorarios del perito por quien lo contrato, con el sentido del peritaje. El magistrado debe cuidar que tales circunstancias no se condicionen, al respecto la sugerencia

es que la parte interesada escoja de la lista oficial que lleve el tribunal, garantizándole al experto que se emitirán todo tipo de acuerdos tendientes al pago, incluso las medidas de apremio o la propia condena en sentencia. El tema es que se emitan los dictámenes con toda libertad y autonomía.

Sin embargo, el magistrado en la audiencia propondrá un solo perito, con la posibilidad de que si no satisface su dictamen, el tribunal podrá designar otro, hasta que se obtenga la plena convicción sobre el punto que interesa al proceso.

Por supuesto, lo deseable es en los juicios agrarios, atendiendo a la clase destinataria, sea la gratuidad, no corresponde a los principios de justicia agraria, que por el hecho de que una parte no cuente con los recursos económicos para pagar a un perito, se le declare que no acreditó sus pretensiones. Máxime cuando el abogado de la parte, participa en conseguir al perito y tratar sus honorarios, con el riesgo de llevar una participación económica, lo cual encarecería su costo en perjuicio del justiciable.

Entonces, la premisa es que la prueba pericial sea gratuita para las partes.

Ahora, ¿cómo se puede lograr esto? Una solución puede ser, crear una plaza especial dentro de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, únicamente dedicada a participar de oficio en materia pericial, sobre todo en materia topográfica, la más demandada. Claro, con la conciencia de las partes de la imparcialidad y desinterés en el asunto de los peritos. Ahora si se tratare de prueba pericial en materia de grafoscopia, caligrafía o dactiloscopia, la peritación sería de los servicios periciales de las Procuradurías de Justicia más cercana o de algún Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Mucho ayudaría para lograr este fin, la celebración de convenios de participación interinstitucional.

La participación de las Universidades Tecnológicas o los Politécnicos en sus carreras de ingenierías en topografía, ingeniería civil o arquitectura o los colegios de estas profesiones, o las Instituciones de Salud (IMSS, ISSSTE, etc.) como un servicio social, estructurar un programa supervisado y autorizado por los directores de la facultad o de los departamentos mediante los convenios de colaboración para participar en la actividad de peritación para coadyuvar en la justicia social.

Las actividades anteriores no impedirían a las partes asistir a las diligencias de campo y si fuere necesario, la presencia del actuario judicial, para dar fe de algún hecho en especial. Pero los resultados de las periciales deben presentarse en audiencia pública con base al principio de oralidad y actividad inquisitoria del juzgador.

También se propone, respecto de las ampliaciones de los plazos para peritar, serán analizadas y si fuera fundada, se diferiría la audiencia como casos aislados.

Conviene agregar que el juzgador debe estar muy atento en los juicios agrarios para evitar que encarezcan o representen gastos onerosos considerables, en consecuencia, se propone que se establezca como norma general un arancel justo y proporcional a la condición económica de los peticionarios de justicia, es decir, el magistrado no puede desatenderse de este aspecto, porque de no ser así, propiciaría que los peritos puedan aprovecharse de la situación y cobrar excesivos honorarios. Por eso, debe formar parte de los acuerdos del tribunal la autorización del monto de los honorarios, en su caso mediante una regulación. A esta tarea, pueden sumarse las importantes opiniones y acuerdos de circulares que haga llegar a los Unitarios la Secretaría General de Acuerdos de nuestro Órgano Superior, con base en los estudios de la Dirección General Asuntos Jurídicos o del Centro de Estudios de Justicia Agraria "*Dr. Sergio García Ramírez*". Atendiendo a las diversas zonas económicas del país, para establecer un arancel federal debidamente autorizado, que contemple estas características.

Es decir, los Tribunales Unitarios Agrarios deben tener un arancel de honorarios autorizado a los peritos, a efecto de evitar abusos o cobros exagerados en detrimento de la economía procesal. Atendiendo siempre a la objetividad de lo que representa para la parte el valor de lo litigado, pues no puede entenderse que casi sea el valor del peritaje lo que pueda costar o valer los bienes en disputa.

Cuando los bienes o derechos en reyerta judicial sean tan ínfimos económicamente, deberá cuidarse en el proceso que los dictámenes periciales prácticamente sean gratuitos, porque debe prevalecer el principio de acceso a la justicia por cualquier individuo, y el hecho de que sea una persona de escasos recursos económicos, no sea un obstáculo para acceder a los Tribunales Agrarios como ya se apuntó.

En otro punto, es de suma importancia mencionar la probidad, idoneidad y el perfil de servicio social a la justicia de los peritos que intervienen en un juicio agrario, para ello, el tribunal deberá realizar una evaluación y análisis de la currícula y de los antecedentes personales y éticos, dado que no puede ser admisible la participación de un perito corrupto, carero, parcial o que tenga intereses personales en el juicio. Por eso, la Secretaría de Acuerdos en coordinación con el magistrado formarán la lista oficial de peritos en un padrón que deberá ser avalado por el colegio de expertos en la materia que existan en el lugar. Para ese fin, el propio Unitario realizará todo tipo de investigación y exámenes de actitud y aptitud necesaria para contar con peritos y peritajes acordes a las necesidades de los juicios agrarios, evitando que la prueba pericial sea la desaceleración de los juicios agrarios.

En el segundo aspecto, la reforma legislativa será tal, para evitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. Y se contará con normas específicas a la materia pericial en el juicio agrario, regulando los aspectos estudiados, donde no sea necesaria la obligación de la colegiación de la prueba como lo establecen los criterios jurisprudenciales en materia civil, siendo lo anterior para las partes en el juicio agrario, inútil, tardado y costoso. Es decir, será tratada esta prueba, como todas, en audiencia pública, con la comparecencia personal de los peritos.

Se revisará la litis para determinar si realmente resulta necesario el desahogo de la pericial, para evitar pruebas innecesarias y costosas.

En el caso de su admisión se normará: contar con todos los elementos necesarios para su desahogo, como planos, personas que deban acudir, documentación necesaria, aparatos especiales, condiciones de seguridad para el personal que participará, las notificaciones necesarias, aspectos climáticos, precisar muy bien los temas de la prueba con los cuestionarios previamente calificados por el tribunal incluyendo las adiciones.

La legislación especificará, que en la audiencia de ley, se acordará la materia de la prueba. Y los técnicos o profesionales idóneos, evitando imprecisiones, como si debe intervenir un arquitecto, un ingeniero civil, u otro.

Otro aspecto de total importancia es contar con leyes claras y específicas referentes a la valoración de la prueba pericial, siendo tópicos necesarios por ejemplo: La objeción de los dictámenes y sus consecuencias apreciativas en la valoración.

La recusación. Los principios que tomó el perito como punto de partida y las leyes y métodos científicos a que sometió los hechos observados. Las concordancias con el resto de las actuaciones procesales. Sobre la base en que deben justificar, motivar sus trabajos a fin de contener credibilidad en las partes y el juzgador.

La valoración, será atendiendo a la sana crítica, verdad sabida, principios de la lógica en el derecho aplicable, el comportamiento de las partes en el proceso, incluyendo a los ajenos al juicio (peritos, abogados etc.) y a la experiencia del juzgador para poder resolver en justicia.

5. COMENTARIO FINAL

Conviene precisar que existe opinión doctrinaria del siglo pasado, la cual considera que los dictámenes periciales no son pruebas, al respecto, sirvan los conceptos de este trabajo para reafirmar que todo aquel documento que esté elaborado con técnica y ajustado a la licitud y legalidad, sirve para probar y por tanto, es una prueba.

Fundamentan lo anterior los artículos 79 y 93, del Título Cuarto, Capítulo I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, mismos que en su parte conducente dicen:

ARTÍCULO 79. Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier (...) cosa o documento, (...), sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

ARTÍCULO 93. La ley reconoce como medios de prueba: (...).

IV.- Los dictámenes periciales; (...).

VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia...

REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL

Delfino Ramos Morales*

RESUMEN: La integración y desahogo de la prueba pericial ha sido un obstáculo en la substanciación del juicio, incluso cuando se ha ordenado su reposición por los órganos de control constitucional o por el Tribunal Superior Agrario en revisión, los motivos son diversos, entre ellos, la exagerada reglamentación del Código Federal de Procedimientos Civiles; la displicencia de las partes en juicio en la integración y desahogo; la falta de profesionalización de los peritos y; la más relevante, que de acuerdo a la normatividad procesal federal, los Tribunales se vuelven coadyuvantes de las partes, por ello, es necesario retomar los principios del juicio agrario que conlleven un procedimiento ágil, sencillo y claro que resuelva los conflictos en el campo, y una nueva interpretación a la Ley que evite la supletoriedad del Código Federal Adjetivo.

La experiencia obtenida durante veinte años en el quehacer jurisdiccional agrario, ha permitido percibir situaciones que son importantes comentar en esta reunión con el único propósito de suscitar la reflexión sobre la interpretación de las disposiciones de orden público que inciden en el cumplimiento a principios rectores y en la legalidad del procedimiento agrario.

En esta ocasión el análisis que se somete a su consideración se centra en la integración y desahogo de la prueba pericial, por lo que no nos ocuparemos de las etapas anteriores y posteriores a dicho evento.

La prueba se constituye con los instrumentos con los que se pretende lograr que el juzgador llegue al conocimiento de la verdad acerca de los hechos disentidos en el proceso; en sentido amplio, se designa como prueba todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial; concepto último, que se ajusta a las características del proceso agrario, ya que, la única limitante para allegarse de mayores elementos de prueba, es la de obtener el conocimiento de la verdad sobre los hechos cuestionados.

* Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 51 con sede en Iguala, Guerrero.

Del concepto anotado surgen principios rectores en la actividad probatoria a saber:

- *Necesidad de la Prueba.*- Los hechos sometidos al juzgador, necesitan ser demostrados con las pruebas.
- *Admisión de la Prueba.*- Ésta se considera propia del proceso, una vez practicada, deja de pertenecer a la parte que la propuso y proporcionó.
- *Contradicción de la Prueba.*- La parte contra quien se propone una prueba debe gozar de oportunidad procesal para conocerla y discutirla.
- *Publicidad de la Prueba.*- Por regla general las pruebas que lo permitan deben desahogarse en audiencia pública.
- *Inmediación y dirección del Juez.*- El juez debe ser quien dirija la producción de la prueba, con el ánimo de contar con elementos de juicio que le permitan resolver con pleno conocimiento de los hechos cuestionados.

Resulta obvio, que el objeto de la prueba es la obtención del cercioramiento de los hechos, es decir, que la prueba constituye el medio para verificar o confirmar los hechos expresados por las partes, tanto de la acción, como de las excepciones y defensas.

En cuanto a la carga de la prueba, esta se impone por la ley para que cada una de las partes, quienes deben proponer y proporcionar los medios de prueba que confirmen sus propias afirmaciones de hecho.

Por último, y considerando que el material probatorio que se aporte será tendiente a demostrar los hechos controvertidos, así como los usos y costumbres en que se funde el derecho, quedan excluidos de prueba, los siguientes:

- *Hechos confesados.*- Que son los que fueron admitidos como ciertos en forma explícita o implícita (no discutidos) por las partes.
- *Hechos notorios.*- Que pueden ser considerados por el Tribunal, aunque no hayan sido alegados o invocados por las partes. (La notoriedad es relativa, ya que no existen hechos conocidos por todos sin limitación de tiempo y espacio).

- *Hechos presumidos.*- Sólo cuando la presunción es absoluta.
- *Hechos irrelevantes.*- Se refieren a los hechos que no corresponden a los supuestos jurídicos previstos en norma cuya aplicación se pretende o que no tengan relación con esos supuestos.
- *Hechos imposibles o notoriamente inverosímiles.*- Debiendo distinguirse sobre la imposibilidad lógica o absoluta y la imposibilidad técnica o relativa, susceptible de desaparecer en un momento dado, aspecto que debe analizarse con cautela.

Por último, siguiendo el principio general *de que el tribunal conoce el derecho* se exime la prueba tendiente a demostrarlo, salvo que se trate del Derecho Consuetudinario (usos y costumbres) y extranjero.

Por todos es conocido, que los *dictámenes periciales* o *pericial* es un medio de prueba reconocido por la ley, por lo menos, desde la publicación en el Diario Oficial del Código Federal de Procedimientos Civiles, que data del 24 de febrero de 1943.

También es sabido, que previo a la creación de los Tribunales Agrarios la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de diversos órganos, eran los encargados de resolver los conflictos que se suscitaban en la materia.

En relación a la prueba que nos ocupa, se publicó en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, correspondiente a los meses de junio a diciembre de 1990, página 238, con registro numérico 224634, la tesis aislada cuyo rubro y texto dice:

PRUEBA PERICIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS EN MATERIA AGRARIA. DEBEN APLICARSE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. *La Ley Federal de Reforma Agraria no contiene preceptos que regulen el procedimiento que debe seguirse en la integración y el desahogo de la prueba pericial ofrecida en un juicio de naturaleza agraria relativo a la nulidad de actos y documentos; ante tal circunstancia, debe atenderse a los principios generales de derecho que emanan del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en sus artículos 143 a 160 establece lo referente a la prueba pericial y, en especial, el numeral 156 determina, en lo conducente, que: "El perito tercero que nombra el tribunal, puede ser recusado dentro de los tres días siguientes al en que cause estado la notificación de su nombramiento a los litigantes, por las mismas causas que pueden serlo los jueces; ...". Lo anterior procede y es aplicable, porque el ordenamiento precitado contiene principios que dan*

solución al problema, no opuestos a las directrices del derecho adjetivo agrario. Luego, de acuerdo a las disposiciones antes invocadas, la Comisión Agraria Mixta al hacer el nombramiento de perito tercero en discordia y a efecto de que se desahogue la prueba pericial con intervención de las partes, debe ordenar que se les notifique dicha designación, así como el dictamen que emita éste.

Desde ese entonces se vinculaba el Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Federal de la Reforma Agraria particularmente en la integración y desahogo de la prueba pericial, bajo el argumento de que la ley que se suple no contempla preceptos que regularan dicho aspecto, por lo que debía atenerse a los principios generales de derecho que emanaban del citado código, ya que, no se oponían al derecho adjetivo agrario vigente en ese momento, además de que con ello, se daba solución al problema.

Cabe destacar que la Ley Federal de la Reforma Agraria únicamente establecía en su artículo 390, que el Código Federal de Procedimientos Civiles sería supletorio en todo lo relacionado el juicio de inconformidad respecto de los conflictos por límites de bienes comunales que era substanciado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que existiera disposición general en relación a los demás procedimientos regulados por la propia ley.

Es importante decir que los actos de la autoridad administrativa en la materia, eran impugnables en la vía de amparo indirecto, en cuyo procedimiento se preveía el desahogo de la prueba pericial la que se rige por sus propias disposiciones (artículo 151) precisando su integración y desahogo en tesis aisladas visible en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, 187-192 séptima parte, página 228, con número de registro 245382, cuyo texto dice:

AGRARIO. PRUEBA PERICIAL. EL PERITO DEL JUZGADO BASTA PARA INTEGRARLA.
El argumento en el sentido de que la prueba pericial implica forzosamente la intervención de tres peritos, uno por cada parte en el procedimiento de amparo agrario, es infundado, toda vez que no existe precepto legal que así lo disponga, y el único que está obligado a recabar dicha prueba, de oficio, es el Juez de Distrito, de acuerdo con el artículo 225 del Libro Segundo de la Ley de Amparo, en tanto que queda a voluntad del quejoso y del tercero perjudicado ofrecer la prueba en el juicio.

Criterio en el que se resalta la obligación del juez federal de recabar la prueba pericial, siendo potestativo para las partes designar perito para que se asocie con

el nombrado por el juez, o bien, para que rinda peritaje por separado, pero no es forzosa la intervención de tres peritos; este razonamiento se ve robustecido con la jurisprudencia publicada en Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXXIII, correspondiente al mes de junio de 2011, página 300, con número de registro 161797, cuyo rubro y texto dice:

PERICIAL EN AMPARO. ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO. *Conforme al tercer párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo, una vez anunciada la prueba pericial, el Juez de Distrito debe designar al o a los peritos que estime necesarios para la práctica de la diligencia, independientemente de que cada parte pueda nombrar a un perito para que se asocie al oficial o rinda su dictamen por separado. De lo anterior se sigue que la naturaleza de la pericial en el amparo no es colegiada, porque el único peritaje cuyo dictamen es indispensable para su debida integración y desahogo es el del perito nombrado por el juzgador. En este tenor, la Ley de Amparo es expresa al señalar la manera como debe rendirse la prueba pericial, que no es la fijada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, ni cabe aplicar dicho código adjetivo a fin de que el Juez esté obligado, necesariamente, a nombrar a un tercer perito cuando exista discordancia entre el dictamen oficial y el de los demás, pues de hacerlo se desconocería la naturaleza de la prueba pericial en amparo, al convertirla en colegiada, siendo incongruente con los principios y bases que rigen este medio de control constitucional.*

Criterio que determina que la prueba pericial, aunque sea promovida por las partes *no es colegiada*, ya que para su debida integración y desahogo, únicamente es indispensable el dictamen del perito nombrado por el juzgador, sin que sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, desde la creación de los Tribunales Agrarios, han sido mínimos los criterios del Poder Judicial Federal que inciden en la integración y desahogo de la prueba pericial, refiriéndose la mayoría a la obligación de los Tribunales especializados en esta materia para proveer el desahogo de dicha probanza para llegar al conocimiento de la verdad, argumentando que al constituir el Derecho Agrario una rama del Derecho Social, el legislador no impuso al juzgador restricción alguna para recabar pruebas, aun cuando las partes no hayan hecho el ofrecimiento.

Durante veinte años de vida de los Tribunales Agrarios, la prueba pericial ha sido fundamental en un número considerable de asuntos, sin menosprecio de otras pruebas.

La dinámica en la sustanciación del juicio agrario nos ha llevado durante todos estos años a adoptar al Código Federal de Procedimientos Civiles como herramienta procesal en la integración y desahogo de pruebas al amparo de la supletoriedad permitida en la Ley Agraria. De ahí que los órganos de control constitucional al revisar la legalidad de los actos de los Tribunales Agrarios tomen en consideración las disposiciones del código citado, que va del artículo 143 a 160 en los que se establecen las reglas para la recepción y desahogo de la prueba pericial.

Así, se señala que la prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte; y que los peritos deben tener título en la ciencia a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer si la profesión o el arte estuviere legalmente reglamentada.

Si la profesión o el arte no estuviere legalmente reglamentada o estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a juicio del Tribunal, aun cuando no tenga título.

El concepto de capacidad se restringe a la simple idoneidad de una persona para actuar en juicio, tomando en cuenta sus cualidades personales o bien la posibilidad que tenga de realizar actos procesales en nombre propio o por medio de terceros a quienes otorgue la facultad de hacerlo en su nombre.

Bajo los conceptos anteriores, se entiende que para que un perito, pueda tener capacidad jurídica para intervenir en el proceso a nombre de otro, por disposición legal, debe contar con título en esta ciencia, ya que la profesión de Ingeniero, se encuentra comprendida en la Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones (en el Distrito Federal), estableciéndose en esta, que el título profesional es el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta ley y otras disposiciones aplicables.

Estableciéndose también en la misma ley reglamentaria, que las personas sin tener título profesional legalmente expedido actúen habitualmente como profesionistas, incurrirán en las sanciones que establece la propia ley (Capítulo VIII de la Ley Reglamentaria que va de los artículos 61 a 73).

Ahora bien, el Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone que cada parte debe nombrar un perito, a no ser que se pusieren de acuerdo con el nombramiento de uno solo.

En el caso de que fueren dos o más litigantes que sostuvieren las mismas pretensiones se nombrará un perito y otro los que las contradigan, es decir, que si en un juicio dos o más personas físicas o morales, litigan como uno solo, deben nombrar perito único.

Por otro lado, el artículo 146 del Código Federal citado dispone que la parte que desee rendir prueba pericial deberá promoverla formulando las preguntas o precisando los puntos sobre los que deberá versar la prueba pericial, haciendo la designación del perito de su parte, proponiendo a un tercero en el caso de desacuerdo; en ese tenor, el Tribunal debe conceder a la parte contraria un término para que adicione el cuestionario con lo que les interese, término en el cual deberán proponer al perito de su parte, manifestando su conformidad o inconvinción con el propuesto como tercero por el promovente.

El Tribunal debe examinar los cuestionarios de las partes, a fin de que con ellos se esté en posibilidad de resolver las cuestiones planteadas, en su caso, cuenta con facultad para adicionar el cuestionario.

Si transcurrido el término, las demás partes no efectuaran el nombramiento que les corresponde, ni manifiesten estar conformes con la proposición del tercero *el Tribunal de oficio*, hará el o los nombramientos pertinentes.

Los peritos nombrados por las partes deben ser presentados al Tribunal, con el objeto de que manifiesten la aceptación y protesta de desempeñar su encargo con arreglo a la ley. Si no lo hicieren o no lo aceptaren, *el Tribunal hará de oficio*, desde luego, los nombramientos que a aquellas correspondía, debiendo ser notificados personalmente de su designación para que manifiesten si aceptan y protestan desempeñar el cargo.

Si el perito nombrado por una parte no rinde su dictamen, sin causa justificada, designará el Tribunal nuevo perito, en substitución del omiso, e impondrá a este una multa; la omisión hará, además, responsable al perito, de los daños y perjuicios que por ella se ocasionen a la parte que lo nombró; si el perito de que se trata no

rinde su dictamen dentro del plazo que se le fijo, pero si antes de que se haya hecho el nuevo nombramiento solo se le aplicará la multa señalada.

Los peritos se sujetarán en su dictamen, a las bases que, en su caso, fije la ley (cuestionarios).

Por otro lado, y en relación al perito tercero en discordia, el artículo 152 del Código Federal citado, dispone que rendidos los dictámenes, dentro de los tres días siguientes del último presentado, deberán ser examinados por el Tribunal y si discordaren en alguno o alguno de los puntos esenciales sobre los que debe versar el parecer pericial, *mandará de oficio* que por notificación personal, se haga del conocimiento del perito tercero, entregándole las copias de ellos (dictámenes) previniéndolo para que rinda el suyo, pudiendo ampliarse el término fijado para ello.

El perito tercero que nombre el Tribunal, puede ser recusado dentro de los tres días siguientes al en que cause estado la notificación de su nombramiento a los litigantes, por las mismas causas que pueden serlo los jueces; pero si se tratare de perito nombrado en rebeldía de una de las partes solo esta podrá hacer uso de la recusación.

Al respecto, el mismo Código Federal de Procedimientos Civiles establece que la recusación se resolverá por el procedimiento incidental, a menos que el perito confesare la causa, caso en el cual se admitirá desde luego la recusación y se procederá al nombramiento de nuevo perito.

Véase la suplencia casi absoluta hacia las partes que solo ofrecen la prueba pericial, ya que, si la contraparte del oferente de la prueba omite nombrar perito, el Tribunal de oficio hará el o los nombramientos pertinentes; si los peritos nombrados por las partes no fueran presentados por éstas para que acepten y protesten el cargo, el Tribunal hará de oficio los nombramientos que a aquellas correspondía; si el perito nombrado por una parte no rinde su dictamen designará el Tribunal nuevo perito en substitución del omiso, rendidos los dictámenes de los peritos, el Tribunal de oficio los examinará y si discordaren, se hará del conocimiento del perito tercero para que rinda el dictamen correspondiente.

Reglas de integración y desahogo de la prueba pericial que han sido consideradas en las resoluciones emitidas por los Tribunales Agrarios, que al ser revisadas por los órganos de control constitucional han generado criterios aislados, a saber:

JUICIO AGRARIO. CASO EN QUE PROCEDE EL NOMBRAMIENTO OFICIOSO DE PERITOS. Cuando los peritos designados por las partes en el juicio agrario no sean presentados por aquéllas en la audiencia de derecho, el Magistrado agrario instructor, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 147 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe nombrar de oficio a los peritos en la materia y no designar un perito tercero en discordia, puesto que aún no se ha escuchado la opinión de los peritos ofrecidos. Esto obedece a que el artículo 167 de la Ley Agraria dispone que en lo no previsto en esta ley o en lo que sea indispensable para complementar el procedimiento agrario, será el Código Federal de Procedimientos Civiles su supletorio. Consecuentemente, debe estarse al referido artículo 147 del código adjetivo federal que dispone que: Los peritos nombrados por las partes serán presentados por éstas al tribunal, dentro de los tres días siguientes de haberseles tenido como tales, a manifestar la aceptación y protesta de desempeñar su encargo con arreglo a la ley. Si no lo hicieren o no aceptaren, el tribunal hará, de oficio, desde luego, los nombramientos que a aquéllas correspondía...

Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XVI, correspondiente al mes de octubre de 2002, página 1393, con número de registro 185727.

Véase que la tesis transcrita, sólo hace referencia a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles que refiere el artículo 167 de la Ley Agraria, dejando de apreciar otras disposiciones de la ley que suple, y que se refieren a la presentación de peritos y a la carga de la prueba.

En contraposición al criterio anterior, existen otros, que se refieren a la prueba pericial en materia agraria, que no invocan la supletoriedad del código federal adjetivo citado, sino que se apoyan en la Ley Agraria para instruir la designación de perito tercero, criterios que son del tenor siguiente:

PRUEBA PERICIAL EN MATERIA AGRARIA. INAPLICABILIDAD SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA NOMBRAR PERITO TERCERO EN DISCORDIA. El artículo 167 de la Ley Agraria establece como uno de los requisitos para la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en los juicios agrarios, el que las disposiciones de éste no se opongan directa o indirectamente a la mencionada ley. Es por ello que **en tratándose del nombramiento de un perito tercero en discordia no es aplicable supletoriamente el código procesal civil aludido**, que en su artículo 159 establece que los honorarios de dicho experto deberán ser cubiertos por las partes, en virtud de que tal circunstancia contraría la esencia del procedimiento agrario, cuya legislación comparte la naturaleza del denominado derecho público, con un fin eminentemente social, tal como se desprende de la redacción de los artículos 1o., 4o., 7o., 8o., 164, última parte y 189 de la Ley Agraria. Además, la interpretación sistemática de la citada legislación agraria permite a dichos tribunales concluir la práctica de la prueba pericial sin acudir a ley supletoria alguna, dado que de acuerdo con los artículos 8o., fracción VI y 25 de la

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, una de sus atribuciones consiste en nombrar a los peritos de dichos órganos, quienes estarán obligados a rendir su dictamen en los juicios en que para tal efecto fueren designados, así como a asesorar a los Magistrados cuando éstos lo solicitaren y, por otra parte, el artículo 52 del reglamento interior de los mencionados tribunales dispone que se integrará un padrón de peritos a nivel nacional, del cual el Tribunal Superior y los Magistrados de los Tribunales Unitarios podrán designar a los que actúen en los respectivos juicios y procedimientos.

Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo VII, correspondiente al mes de enero de 1998, página 1150, con número de registro 197051.

PRUEBA PERICIAL. EL TRIBUNAL AGRARIO ESTÁ FACULTADO PARA DESIGNAR UN PERITO TERCERO EN DISCORDIA EN CASO DE DISCREPANCIA ENTRE LOS DICTÁMENES PERICIALES DE LAS PARTES. *La Ley Agraria no establece de manera expresa que en caso de discrepancia entre los dictámenes periciales de ambas partes, deba designarse un perito tercero en discordia. Sin embargo, el artículo 186 de la Ley Agraria determina que el tribunal agrario puede acordar en todo tiempo la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. Por tanto, con apoyo en dicho numeral, cuando exista la apuntada discrepancia de peritajes, el citado tribunal debe hacer uso de la facultad que el numeral le otorga para el conocimiento de la verdad, designando perito tercero en cuanto se advierta la trascendencia que para el resultado del juicio tiene la probanza en cuestión, especialmente si se discute la posesión de parcelas.*

Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XVII, correspondiente al mes de febrero de 2003, página 1121, con número de registro 184810.

La integración y desahogo de la prueba pericial ha sido un obstáculo en la sustanciación del juicio, incluso, cuando se ha ordenado su reposición; los motivos son varios: la exagerada reglamentación que desde hace unos 60 años estableció el Código Federal de Procedimientos Civiles; la displicencia de los justiciables de presentar a sus peritos para la aceptación y protesta del cargo; la desatención del oferente de la prueba, en cuanto a exigir que el perito rinda dictamen, los tiempos prolongados que se toman los peritos para rendir su dictamen; la falta de profesionalización de los peritos, ya que los dictámenes deben ser perfeccionados constantemente; finalmente y lo más relevante, es que, de acuerdo a la normatividad del código adjetivo federal, los Tribunales

Agrarios se vuelven en coadyuvante del oferente de la prueba, incluso, de la contraparte de ella.

En este sentido, se estima importante tomar en cuenta, que el artículo 187 de la Ley Agraria dispone que las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones, debiendo entenderse, que se refiere tanto a la acción como a la defensa.

Estableciéndose en el artículo 186 del mismo ordenamiento que en el procedimiento agrario serán admisibles toda clase de pruebas, mientras que no sean contrarias a la ley.

Por su parte el artículo 185 dispone que el actor y demandado ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a sus pretensiones y defensas y presentar a sus peritos que pretendan sean oídos, pudiendo el Magistrado y las partes interrogar a los especialistas.

Lo anterior nos lleva a las siguientes:

CONCLUSIONES

Que la Ley Agraria dispone que la carga de la prueba es de las partes, esto es, que corresponde a ellas proporcionar los medios de prueba que demuestren sus afirmaciones, de acción y/o de defensa; por tanto, son ellos los que deben vigilar la debida integración y desahogo de pruebas, en especial de la pericial.

Que para justificar la acción y defensa de las partes en conflicto, la Ley Agraria permite toda clase de pruebas, en especial *la pericial ó dictamen pericial*.

Que es obligación de las partes presentar e interrogar a sus peritos.

Que no es indispensable la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en la integración y desahogo de la prueba pericial.

Que en principio, el ofrecimiento de la prueba pericial no es gratuito, es decir, que al proponerse o pedirse la admisión de dicha prueba ésta tiene por objeto acreditar hechos afirmados en su demanda y/o contestación, según sea el caso, por tanto, existe un interés del oferente en la aceptación de su perito, por lo que al admitirse la prueba y no presentar a su perito en la fecha que señale el Tribunal, como lo ordena la Ley Agraria, debe tenérsele por no ofrecida, previo apercebimiento en ese sentido.

Que en el supuesto de que el oferente de la prueba haya presentado a su perito aceptando y protestando el cargo, a fin de guardar equilibrio procesal entre las partes, se requerirá a la contraparte del oferente de la prueba para que designe y presente a su perito, apercibido que de no hacerlo en la fecha que señale el Tribunal, se tendrá como perito único al designado por el oferente.

Que, en caso de discrepancia entre los dictámenes periciales de las partes, el Tribunal Agrario deberá designar un perito tercero en discordia, conforme al artículo 186 de la Ley Agraria, que lo faculta a acordar la práctica de cualquier diligencia tendiente al conocimiento de la verdad.

Que en el supuesto de que el oferente de la prueba pericial no presente al perito y por ello, se le tenga por no ofrecida dicha probanza y que la contraparte no ofrezca la misma prueba; y sea necesario el desahogo de dicha prueba; el Tribunal Agrario en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 186 debe acordar su desahogo, designando al perito adscrito al propio órgano jurisdiccional; y se trata de materia distinta a la Topográfica o Agronómica, solicitar apoyo de las instituciones de gobierno correspondientes para la designación de perito en la ciencia o arte que se requiera, debiendo el Tribunal del conocimiento elaborar el cuestionario y dar dirección en la prueba para obtener su mejor resultado.

Las reflexiones antes expuestas no tienen otra intención, que la de mejorar la impartición de justicia a través de un procedimiento ágil, que permita la solución oportuna de los conflictos que se plantean ante los Tribunales Agrarios, evitando nuevos rezagos.

Revista de los Tribunales Agrarios,
Segunda Época Año IX Núm. 59,
editada por el Tribunal Superior Agrario,
se terminó de imprimir en el mes de
diciembre de 2012, en los talleres de
IMPRESIONES PRECISAS ALFER, S.A DE C. V.,
Calle Nautla No. 161, Bodega 8,
Col. San Juan Xalpa, Iztapalapa,
C.P. 09850, México, D.F.

La edición consta de 5,000 ejemplares.