

DERECHO PROCESAL

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho mexicano", *Revista del México Agrario*, México, año XII, núm. 4, octubre-noviembre-diciembre 1979, pp. 13-40.

El doctor Gonzalo Armienta Calderón, subsecretario de la Reforma Agraria y especialista en derecho procesal nos plantea en su artículo, las posibilidades de establecer en el país órganos de justicia con competencia estrictamente agraria, así como su conveniencia como instrumento a través del cual se combata en forma más expedita el rezago agrario.

El ensayo fue presentado por el doctor Armienta Calderón al VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Jalapa, en noviembre de 1979. En él, se revisa el origen histórico del problema agrario, el sistema agrario mexicano y las perspectivas de los tribunales agrarios.

Con enorme claridad y haciendo gala de erudición, se señala que la legislación tutelar que en beneficio de los mexicanos dictó la Corona española no gozó de la efectividad necesaria para preservar sus instituciones territoriales y para proteger sus propiedades agrarias. La lejanía y magnitud de la Nueva España y la fuerza económica y política de los encomenderos y de los grupos en ascenso —explica el autor— ocasionaron que el poder público careciera de fuerza suficiente para evitar que la legislación se convirtiera en letra muerta y con ello se pusiera fin al despojo de las comunidades indígenas y a la pulverización de su patrimonio agrario.

Después de revisar la cuestión agraria durante el México del siglo XIX, afirma que el problema agrario alcanzó su punto más álgido a finales de la primera década de este siglo porque no fue posible resolver las ineficiencias económicas y sociales que eran constitutivas de una actividad agropecuaria sustentada en la concentración territorial y en la explotación de la mano de obra campesina. La revolución iniciada el 20 de noviembre de 1910, encontró su causa material en el problema del campo, agrega.

No obstante plantear las virtudes del artículo 27 constitucional en materia agraria, reconoce que la normativa agraria todavía no ha resuelto la cuestión campesina, no sólo —dice— porque ello implicaría haber dado solución a un aspecto fundamental de la estructura de la economía, sino también porque han aparecido nuevos problemas derivados de la trayectoria que ha registrado nuestro patrón de desarrollo. Además, afir-

ma: "a la dificultad que representa enfrentarse a los problemas sociales y económicos centenarios de un país del tamaño de México, debe añadirse la existencia de ingredientes supervinientes, cuya presencia ha complicado la cuestión agraria; un crecimiento urbano acelerado, propiciado por la emigración rural, que exige la canalización de recursos de gran cuantía para implementar la infraestructura y el equipamiento urbano, y un crecimiento demográfico general que provoca constantes incrementos en la demanda de tierra y de recursos para impulsar la actividad agropecuaria".

Al referirse al sistema agrario mexicano destaca las ideas rectoras que dan unidad al derecho agrario mexicano, y destaca sus aportaciones al derecho agrario universal, como son: la magistratura agraria, los principios tutelares del derecho procesal agrario y los recursos extraordinarios de defensa que se otorgan a los gobernados.

En cuanto a la magistratura agraria recuerda que desde los inicios del movimiento revolucionario de 1910 se demandó que los problemas agrarios, sobre todo los de restitución de tierras a los poblados despojados, deberían ser conocidos, substanciados y resueltos por órganos del Estado diferentes a los tribunales de jurisdicción ordinaria, los cuales durante el porfiriato habían sido un dócil instrumento para desposeer a los campesinos.

Asimismo, el doctor Armienta Calderón precisa que las comisiones agrarias son estructuradas como órganos de jurisdicción retenida porque son competentes para rendir dictámenes sobre expedientes iniciados por los campesinos, en tanto que los gobernadores deben rendir resoluciones de primera instancia y el jefe del gobierno federal dictar las resoluciones definitivas dentro de la segunda instancia. También menciona que con la reforma constitucional del artículo 27 en 1934, se instituye el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de jurisdicción retenida que proporciona los dictámenes con base a los cuales el jefe del ejecutivo federal dicta las resoluciones definitivas en los procedimientos agrarios.

En consecuencia —dice el autor—, son órganos con funciones jurisdiccionales en materia agraria el presidente de la República, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria, los gobernadores de los estados, el jefe del Departamento del Distrito Federal, y en ciertos casos, las comisiones agrarias mixtas. El Poder Judicial, tiene una competencia ordinaria muy reducida en cuanto a la redistribución de la propiedad agraria. Aclara Armienta Calderón que "la magistratura agraria del Ejecutivo tiene una competencia muy vasta en cuanto a la redistribución de la propiedad de tierras, bosques y aguas, pero que tratándose de controversias suscitadas por otros actos jurídicos relacionados con los

bienes, actos o relaciones jurídicas derivadas de la propiedad rústica y de su explotación, sólo los conoce de manera excepcional. En estos casos el carácter mercantil, civil, administrativo o laboral provocan que sean conocidos por la jurisdicción ordinaria o por órganos jurisdiccionales del Ejecutivo distintos a la magistratura agraria”.

En cuanto a la perspectiva de los tribunales agrarios, menciona que el titular del poder administrativo solamente resuelva los asuntos agrarios atribuidos a él por la constitución, el establecimiento de órganos de la Secretaría de la Reforma Agraria que desconcentradamente sustancien y dictaminen los expedientes cuya resolución corresponda al titular de esa dependencia, la reestructuración de las comisiones agrarias mixtas y la rectificación de criterios de interpretación, no por antiguos menos perjudiciales, acelerarán el abatimiento del rezago agrario, *conditio sine qua non* para instituir tribunales agrarios que, en lo sucesivo, tengan a su cargo parte importante de la justicia agraria en ejercicio irrestricto de la función jurisdiccional.

Respecto a las modificaciones constitucionales necesarias para la creación de estos tribunales, manifiesta que “mediante una ley federal, no puede pensarse en el establecimiento de tribunales agrarios que dentro del Ejecutivo conozcan a la vez de conflictos entre la administración y los administrados y entre estos mismos, si no se reforman tanto el artículo 27 como el 104 de la Constitución, porque se modificaría la magistratura agraria prevista por estos preceptos, y porque se crearía un tribunal con competencia mixta, cuyo funcionamiento como tribunal de la administración no se contempla en el texto constitucional”.

Por lo que hace a su competencia, conocerían únicamente de las controversias agrarias no atribuidas al jefe del Ejecutivo federal por la ley fundamental. Su organización, señala Armienta Calderón, supone establecer un sistema que puede constituir en salas regionales “que si bien se integrarían en forma colegiada para resolver los litigios entre los administrados y la administración, por lo que atañe a aquellos otros en los que la administración no fuese parte, actuaría cada uno de sus miembros en forma unitaria, abocándose tanto a la instrucción como a la solución del litigio mediante el sistema de reparto administrativo de negocios”.

Por último expresa el doctor Gonzalo Armienta Calderón, que el nuevo proceso agrario deberá recoger los viejos aportes mexicanos: oralidad, concentración, inmediatez, indisponibilidad del derecho material y procesal, sumariedad, simplificación de formas, suplencia de la deficiencia de la queja, reglas de la sana crítica para valorar las pruebas, limi-

tación de incidentes y recursos y procedimiento conciliatorio del litigio previo a la iniciación del proceso.

Mario RUIZ MASSIEU

CASTRO Y BRAVO, Federico de, "El arbitraje y la nueva *Lex mercatoria*", *Anuario de Derecho Civil*, 1979, pp. 619-725.

El ilustre profesor de derecho civil de la Universidad de Madrid, realiza un exhaustivo e interesantísimo estudio sobre el arbitraje, y particularmente, sobre la cláusula compromisoria. Inicia su investigación con el análisis histórico a través de las fuentes originarias, del derecho romano, del español y de los derechos forales (Cataluña, Aragón, Castilla), y examina leyes locales y convenios y reglas internacionales de arbitraje, para finalizar con un estudio crítico de la vigente ley española sobre arbitrajes privados, de la que fue ponente el profesor Jaime Guasp.

Pero el mayor interés de este ensayo, que por su tamaño y estructura, es una breve monografía, no tanto radica en el estudio histórico-comparativo, con ser tan profundo y erudito, como en el examen crítico de las nuevas tendencias del derecho mercantil internacional —la nueva *Lex mercatoria*— en relación con las prácticas internacionales del arbitraje. A juicio del profesor De Castro y Bravo, cuando la cláusula compromisoria se extiende no sólo a la renuncia del fuero, sino de recursos y, sobre todo, a la elección directa del árbitro, puede convertirse (y en el comercio internacional es frecuente que se convierta) en un medio de presión de la parte fuerte en el contrato, en contra de la parte débil. A mayores excesos aun da lugar la cláusula cuando se pretende construirla como de carácter abstracto, independiente del contrato mismo al que se inserta, y cuando se permite —como en la muy criticada ley española de 1953— que se pacte aun por un incapaz.

Contra esas prácticas de la nueva *Lex mercatoria* previene el profesor español, porque suponen "el libre juego de los poderes económicos, el imperialismo de las grandes empresas", sin permitir intervención o control alguno de la autoridad judicial. La tendencia, en cambio, de los derechos internos es conceder protección a la parte débil (derecho al consumo; cláusulas generales de los contratos, Ley alemana del 9 de diciembre de 1976), mediante sanciones contra los pactos de abuso del derecho (*aemulatio*), de violación de los principios de buena fe, de equidad y de las buenas costumbres.

Jorge BARRERA GRAF

DENTI, Vittorio, "Diritto comparato e scienza del processo", *Rivista di Diritto Processuale*, Padua, vol. XXXIV (nueva serie), núm. 3, julio-septiembre de 1979, pp. 334-364.

Este ensayo constituyó la ponencia presentada por el profesor Vittorio Denti al coloquio organizado por la Asociación Italiana de Derecho Comparado sobre el tema "La aportación de la comparación a la ciencia jurídica", en Turín, durante los días 25 a 27 de mayo de 1979. En su trabajo, el profesor Denti aborda dos grandes temas: por un lado, examina algunos de los problemas metodológicos de la comparación jurídica, particularmente el de la determinación de sus objetivos; y por el otro, expone y evalúa la contribución de las investigaciones comparatistas a la evolución de los estudios italianos de derecho procesal.

El autor parte de la premisa —a nuestro parecer acertada— de que "es imposible trabajar seriamente el derecho comparado sin un conocimiento adecuado de los factores políticos, económicos, sociales y religiosos que están detrás de la evolución de los ordenamientos" (p. 335). Al interrogarse sobre los fines de la comparación, Denti considera que los mismos pueden reducirse a tres: en primer lugar, la comparación puede ser utilizada como "instrumento de política del derecho", es decir, para tratar de influir en la reforma de alguna institución jurídica; en segundo término, la comparación también puede ser utilizada como medio de "análisis estructural del derecho", o sea, para estudiar las analogías, los paralelismos y las divergencias entre varios ordenamientos; y, por último, la comparación puede ser utilizada como parte o momento de la investigación histórica.

Después de señalar los posibles desarrollos y los eventuales riesgos de cada uno de estos tres fines, Denti concluye que todos ellos son legítimos, y que es erróneo privilegiar a uno en perjuicio de los demás o, peor aún, atribuir a uno de ellos la cualidad de ser el único que represente el "verdadero" derecho comparado. Lo que sí se puede decir, en opinión de Denti, es que la comparación no es nunca un fin en sí mismo —aun cuando pretenda serlo—, puesto que promueve la investigación de modelos que son, necesariamente, culturales. De estos planteamientos metodológicos Denti extrae, entre otras, las siguientes consecuencias: a) la comparación jurídica se define en función de su objeto y no de su metodología, pudiendo valerse de instrumentos de conocimiento obtenido tanto de la teoría general del derecho como de la historiografía jurídica y de la sociología del derecho; b) es erróneo resolver la comparación sólo en el conocimiento histórico, la investigación sociológica o en el análisis estructural, y c) es esencial que el compara-

lista haga explícitos los fines de su investigación y utilice las metodologías adecuadas a ella.

Para plantear y analizar los problemas metodológicos de la comparación jurídica, particularmente de la que persigue fines de política del derecho, Denti expone tres ejemplos de investigación comparatista, a saber: a) la obra de Bryant Garth, *Neighborhood Law Firms*, donde éste analiza la distinta evolución que las entidades públicas de asistencia jurídica a los no habientes, han tenido en los países del *common law* y en los del *civil law*; b) el intento de adoptar el modelo acusatorio, de inspiración angloamericana, en el proyecto italiano de reforma procesal penal, y c) la proposición de introducir en el ordenamiento italiano las *class actions* de origen norteamericano. En el análisis de estos tres ejemplos, Denti pone de manifiesto, con gran rigor, las limitaciones y las insuficiencias que tuvieron tales investigaciones.

En la segunda parte, Denti concentra el estudio de las aportaciones de las investigaciones comparativas al derecho procesal, al periodo que va de la segunda mitad del presente siglo a nuestros días, tomando en cuenta que, durante la primera mitad del siglo, la doctrina procesal italiana se orientó hacia las grandes construcciones conceptuales, con descuido del análisis comparativo: "Actitud común de los exponentes de esta ciencia —observa con acierto ha sido una tendencial clausura hacia los ordenamientos extranjeros (con la excepción que anota de la inicial obra reformadora de Chiovenda, inspirada en el modelo procesal austriaco); una suerte de nacionalismo cultural que se armoniza con la análoga orientación prevaleciente en la cultura humanística del tiempo" (p. 355).

Para Denti, el momento concluyente de esta experiencia cultural fue la proclama pronuncada por Liebman, en 1949, en la Universidad de Turín, sobre "La acción en la teoría del proceso civil". Pero advierte que esta experiencia no fue sólo de índole cultural sino que también tuvo un significado político: "El verdadero significado político del pan-procesalismo —sostiene—. . . está en haber teorizado un modelo de proceso que era perfectamente coherente con el orden que los derechos sustanciales habían tenido en la codificación burguesa del siglo XIX, y al cual escapaban las profundas transformaciones que la revolución industrial, primero, y el ascenso del movimiento obrero, después, habían producido en las relaciones económico sociales. Un modelo abstracto cuyas articulaciones fundamentales (de la acción al litisconsorcio, de la prueba a la cosa juzgada) eran coherentes con la estructura de los derechos subjetivos propia del individualismo liberal, y dejaban fuera, como situaciones excepcionales, las nuevas relaciones expresadas por la

evolución de la sociedad moderna" (p. 357). Por la considerable influencia que la doctrina italiana de la primera mitad de este siglo ha tenido —y sigue teniendo— en el procesalismo latinoamericano, es claro que el juicio crítico de Denti debe ser motivo de reflexión no sólo dentro del contexto original para el cual fue formulado, sino también, y con mayor interés, dentro del nuestro propio.

Con Calamandrei —particularmente con su discurso de inauguración del Congreso Internacional florentino de 1950 y con sus conferencias dictadas en México, en 1952, sobre "proceso y democracia"—, se inicia la apertura de la doctrina procesal italiana hacia los aspectos sociales del proceso y hacia el análisis comparativo, cuyo desarrollo ha influido en forma determinante en la rápida evolución de dicha doctrina. En su trabajo, Denti analiza brevemente los principales temas en los cuales estas nuevas orientaciones han contribuido de manera considerable a tal evolución; así, alude a los problemas que han planteado las garantías constitucionales expresadas particularmente en el artículo 24 de la Constitución italiana; a la formación de la decisión judicial (especialmente al juicio sobre los hechos); a la organización judicial y, en fin, a la tutela de los intereses difusos.

Por último, Denti concluye que "el uso de la comparación resulta esencial en el ámbito de la concepción *funcional* del proceso, que, a partir del inicio de los años cincuenta, ha comenzado a delinearse, con creciente vigor, al lado de la tradicional concepción estructural" (p. 364). Es evidente que en este ensayo Denti logra no sólo analizar críticamente la contribución de las investigaciones comparativas al desarrollo de los estudios de derecho procesal, sino también evaluar y ubicar con gran acierto a la doctrina procesal italiana de la primera mitad de este siglo, así como precisar las nuevas y renovadas orientaciones del procesalismo de nuestro tiempo.

José OVALLE FAVELA

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Inexistencia del proceso administrativo agrario", *Revista del México Agrario*, México, año XII, núm. 4, octubre-noviembre-diciembre 1979, pp. 109-130.

Con la afirmación determinante de la "inexistencia del proceso administrativo agrario", el licenciado Alfonso Nava Negrete, profesor de derecho administrativo, director del seminario de la materia en la Fa-

cultad de la UNAM y magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, nos presenta una serie de razonamientos que lo han llevado a concluir que en materia agraria no existe un verdadero proceso sino un procedimiento administrativo, porque “todo lo que sucede y se actúa por las autoridades administrativas agrarias en los procedimientos agrarios, regulado por la Ley federal de reforma agraria es actividad administrativa dentro de procedimientos administrativos”.

En la primera parte de su ensayo, titulada, monopolio del amparo, manifiesta el destacado profesor que el monopolio casi absoluto que ha ejercido el juicio de amparo como vía procesal para el control de la legalidad de los actos de autoridad es una realidad porque los tribunales administrativos y los tribunales de la administración pública como son los tribunales laborales, sólo significan un compás de espera, ya que sus sentencias se combaten a través del propio juicio de amparo.

Al referirse en la segunda parte a la justicia en el procedimiento administrativo, apunta las diferencias doctrinales entre *proceso* y *procedimiento*, apuntando que “procesal, en el rigor del lenguaje técnico, es la esencia de los procedimientos que son: el proceso administrativo y el juicio de amparo, y, procedimental, en cambio, en estricto tecnicismo, toca al procedimiento administrativo. Aquellos dos procedimientos encausan las faenas jurisdiccionales y en el último bogan las tasas administrativas de la administración pública”.

En cuanto al procedimiento señala que es actividad administrativa para producir actividad administrativa hacia la realización de los objetivos propios de la administración. Además apunta que el procedimiento administrativo es: sala preparadora de la materia contenciosa administrativa que será enjuiciada en el proceso administrativo y antesala, obligatoria o voluntaria, del proceso administrativo, cuando se utiliza para el desahogo de recursos administrativos.

¿Qué es lo que en el fondo sucede en el procedimiento del recurso administrativo?, se pregunta Nava Negrete y se contesta diciendo “Nada que pueda calificarse de proceso o de función jurisdiccional. Existe un procedimiento y una decisión, pero ambos son por naturaleza administrativos”.

Por lo que hace a esta actividad en materia agraria expone con claridad que en sus procedimientos no se realiza una verdadera función jurisdiccional, ni se sigue un auténtico proceso. Existen conflictos fácticos y jurídicos, pero su atención por la autoridad administrativa, no la lleva a dictar una sentencia u otro acto jurisdiccional, agrega.

De acuerdo a Nava Negrete, de 1915 a 1932, sí existió proceso agrario ya que entonces eran tres las instancias para la justicia agraria: la

del procedimiento administrativo, la del proceso administrativo contemplado en el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, y la del juicio de amparo, pero con las reformas de 15 de enero de 1932 y de 10 de enero de 1934, "perdió el proceso administrativo agrario la única huella de su existencia".

Por ello, la justicia administrativa agraria está en manos del procedimiento administrativo, dice Nava Negrete, toda vez que prohibido el juicio de amparo a los propietarios agrarios, su indefensión jurisdiccional es plena frente a las decisiones presidenciales, dotatorias o restitutorias; autorizado el juicio de amparo para los ejidatarios y comuneros contra decisiones administrativas lesivas de sus intereses es justicia procesal, sin embargo, en la que nadie pierde socialmente, aunque la sentencia sea adversa jurídicamente.

Por otra parte y directamente relacionado con esto, en lo que pudiera haber visos de proceso agrario, —como es lo establecido en el párrafo segundo, fracción VII, del artículo 27 constitucional, respecto a la actuación del Ejecutivo Federal en los conflictos por límites comunales— apunta Nava Negrete, es que la contienda no puede ser objeto de un proceso administrativo porque "actúa el Ejecutivo federal como un verdadero órgano de conciliación, haciéndoles saber a las partes en conflicto cuál sería a su juicio la resolución procedente, pero sin dictar una resolución administrativa, simplemente proponer una resolución que adquirirá la fuerza de tal si las partes la aceptan".

Agrega sobre este aspecto que no existiendo resolución administrativa es evidente que la inconformidad que planteen las partes en conflicto ante la Suprema Corte de Justicia no será contra una resolución administrativa.

Por último dice Alfonso Nava Negrete en su interesante artículo que "por sistema, por laguna de la ley procesal, por deficiencias o limitaciones de ésta, la justicia administrativa agraria sigue aprisionada fundamentalmente en el procedimiento administrativo agrario".

Mario RUIZ MASSIEU