

LA JUSTICIA AGRARIA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes de nuestra justicia agraria.* 1. *México indígena.* 2. *El viaje de Hernán Cortés a Anáhuac.* 3. *Las bulas de Alejandro VI.* 4. *La encomienda.* 5. *La defensa de los indios.* 6. *La Guerra de Independencia.* 7. *México independiente.* 8. *Los latifundios.* 9. *La Constitución de 1917.* 10. *El Plan de San Luis.* 11. *El Plan de Ayala.* 12. *Códigos agrarios.* 13. *La Ley Federal de Reforma Agraria.* III. *La justicia agraria según la Ley Agraria.* 1. *Generalidades.* 2. *El juicio ante los tribunales agrarios.* 3. *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.* 4. *La Procuraduría Agraria.* IV. *Consideración final.*

I. INTRODUCCIÓN

1. En los párrafos que a continuación escribo trataré de la justicia agraria.

El tema de la justicia siempre ha sido de lo más interesante en el estudio del derecho; ningún autor jurista ha dejado de tratar este tema.

Es de vital importancia para los mexicanos hablar de justicia, y especialmente de justicia agraria, en virtud de que este asunto involucra el de la obtención de los satisfactores esenciales para nuestra subsistencia y el de la actividad que por muchos años ha sido decisiva para nuestra economía.

Hablar de justicia es hablar de un valor que todos los hombres consideramos de gran trascendencia; pero hablar de justicia agraria es tratar el tema de un valor que se engrandece, sobre todo en los momentos en que para México parecía que tal justicia no llegaría.

Con lo anterior no quiero indicar que no se hubiese pretendido hacer justicia en lo absoluto en la materia agraria mexicana, pues la verdad sea dicha, sí se venía cumpliendo este objetivo del derecho, pero en forma que dejaba mucho qué pedir.

La demagogia de muchos funcionarios que deberían cumplir el mandato de hacer efectivo el derecho agrario, había hecho que las buenas intenciones de gentes honestas se frustrasen. Pero el día que se promulgó una Ley que sustituía a la vieja Ley Federal de Reforma

Agraria, cambió el panorama del derecho agrario mexicano; los derroteros asignados a quienes debían aplicarlo se modificaron y se abrieron nuevas perspectivas para el hombre del campo y para todos aquellos que ven en la agricultura fuente de riqueza y de trabajo.

2. Antes de entrar al estudio central de mi tema, aludiré a la justicia en general y especialmente a la justicia agraria.

Existe una vieja definición de justicia que Ulpiano legó a los romanos y que todo jurista conoce.

Los romanos hicieron un monumento intelectual a sus grandes juristas a quienes reverenciaron; entre esos juristas se encuentra Ulpiano. Los romanos amaron la justicia, y a Ulpiano que les entregó su definición, lo hicieron inmortal.

Según el mencionado prohombre del derecho, *justitia est constans et perpetua voluntas jus suum quique tribuendi* —la justicia es la constante y reiterada voluntad de atribuir a cada cual su derecho—.¹

La citada definición de Ulpiano ha llegado a nosotros intacta, como ha llegado a otros sistemas jurídicos.

La definición de justicia alude a una virtud. Los romanos de aquel tiempo sabían lo que era la virtud; el concepto lo habían recibido de Aristóteles, quien en su ética formulada para su hijo Nicómaco había dicho que la repetición de los actos virtuosos hacen al hombre virtuoso; por ello en la definición de Ulpiano se habla de una constante y perpetua voluntad; no se trata de un acto aislado en que se dé o reconozca a cada quien lo que le corresponde, sino de una acción que se reitera; eso era la justicia para aquellos enamorados de lo jurídico.

Cuando Aristóteles escribió para su hijo la ética que lleva el nombre de éste, lo hizo con toda la intención paterna de ilustrar a su vástago, y cuando se lleva a cabo por un padre tal acción, en ella va incluida la convicción más acabada.

Dar a cada quien lo que le corresponde hace a los hombres justos.

Nosotros podemos concluir de lo dicho que sólo se hablará de auténtica justicia agraria, cuando no sólo se den acciones aisladas de funcionarios que la impliquen, o que se lleven a cabo por algunos, sino cuando la norma general sea que lo justo es lo cotidiano, aunque haya casos de excepción, pues no debe olvidarse que la justicia la hacen los hombres y los hombres son falibles.

¹ Petit, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, Editorial Nacional, 1951, p. 19.

3. Pero, ¿dónde tiene su raíz la justicia jurídica o legal? Hemos de contestar a esta pregunta diciendo que en la ley misma. Muy poco podrá hacer el juzgador si la ley que ha de aplicar no es justa.

En este punto me interesa detenerme, así sea brevemente, en una reflexión: ¿a qué leyes se les ha de dar el calificativo de justas?

Hemos oído hablar de leyes justas y de leyes injustas, pero no encontramos un análisis de tal calificación.

El análisis deseado implica un estudio de lo jurídico, que va más allá del propósito de este trabajo, por lo que haré sólo algunos razonamientos generales.

El derecho, en sí, debe tener un profundo contenido de justicia, para serlo de verdad; lo contrario lo coloca en situación de no ser derecho.

Ha de recordarse que el derecho es parte de la moral, y la moral es la formación del hombre para llevarlo hacia el bien honesto de acuerdo con la recta razón.

Las definiciones de derecho que no se ajusten a lo que es una moral social son erróneas. El derecho es una moral social para hacer posible la convivencia de los hombres, y ésta sólo será posible si hay justicia en la comunidad.

Las explicaciones que los filósofos del derecho deben darnos acerca de la justicia de las leyes, deben apegarse al razonamiento anterior, so pena de ser erróneas.

La ley que no sea justa ha de seguir el mismo destino del derecho que no lo sea: no será ley, pues la ley, para serlo, debe ajustarse al derecho y éste a la moral.

Qué interesante resultaría hacer un análisis de las normas que integraron el sistema jurídico agrario mexicano anterior y aun de las que integran el actual; pero no sólo eso, sino también estudiar la forma como fueron aplicadas aquéllas y observar cómo hay que aplicar las que están en vigor, para determinar si su aplicación ha implicado o implica justicia.

Este análisis nos permitiría un verdadero parangón de lo que ha sido y es el derecho agrario mexicano.

4. Hacer justicia es cumplir el imperativo de dar a cada quien lo que le corresponde, o atribuirle su derecho.

La aseveración anterior trae aparejada otra pregunta: ¿qué es lo que a cada cual le corresponde, o qué es su derecho? Para contestar a esta pregunta hay que recurrir a un razonamiento que no todo mundo acepta. Habrá que razonar sobre lo que a cada cual le corresponde y por qué le corresponde.

Desde el punto de vista de la tradición, el hombre fue puesto en este mundo y se le entregó la tierra, principal fuente de su subsistencia, y se le dijo que la trabajase. La tierra es, entonces, una gracia del Hacedor de todo lo que existe.

Según lo dicho, a todos los hombres corresponde la tierra. Pero también se ordenó a los beneficiarios de este don que viviesen de la tierra mediante el trabajo. De esto se sigue, que la tierra es o debe ser de quien la trabaja; éste será el usufructuario de la misma y no otro. La tradición no dice que la tierra haya sido dada en propiedad a los primeros hombres, sino que se les entregó y se les ordenó que la trabajasen; pero quien trabaja la tierra no lo hace para sí sólo, sino también para aquellos que del mismo dependen, por lo que este derecho se extiende a los suyos. Esta última afirmación tiene importantes repercusiones en el derecho agrario.

Manuel Gómez Morín, en el año de 1964, en entrevista que le hicieron unos periodistas norteamericanos, dijo que el ejido, en la forma en que estaba organizado, era *res nullius*² —bien que a nadie pertenece—. ¿Por qué dijo el entrevistado que el ejido era *res nullius*? Porque la organización del agrarismo mexicano se había concebido en esa forma: no se transmitiría la propiedad sino el usufructo al campesino.

Aunque la publicación citada no lo dice, aquella aseveración del hombre fundador del Partido Acción Nacional, expresaba el criterio de algunos hombres de aquel partido político, que reiteradamente pronunciaron la idea de que para que hubiese seguridad jurídica en el campo, era necesario que el ejidatario se hiciese dueño de su parcela.

La idea de aquellos “opponentes al régimen” pareció buena en varios círculos, en tanto que por otros fue impugnada; los primeros decían que la propiedad de la parcela traería arraigo del ejidatario y evitaría el abandono de muchos que en busca de trabajo seguro emigraban a Estados Unidos o a las ciudades mexicanas, donde sin los problemas con su comunidad encontraban un trabajo; los segundos criticaban la idea diciendo que la organización del campo era buena porque en esa forma se tenía al ejidatario obligado a trabajar la tierra, pues en caso de que no lo hiciese se le privaba de ella y que ello era justo.

² *Revista Agrasíntesis*, octubre de 1992.

Se había acuñado la frase "la tierra es de quien la trabaja", y esa frase se impuso como expresión de un principio en que se sustentó el derecho agrario.

La nueva Ley Agraria, en forma un tanto indecisa ha cambiado el criterio anterior, sin que sea sustancial la modificación.

5. El presidente Salinas de Gortari al enviar su proyecto de Ley Agraria al Legislativo federal, con que se pretendía sustituir a la Ley Federal de Reforma Agraria, indicó:

Existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecida por el Constituyente de 1917; por ello, el pasado 7 de noviembre remité al Constituyente Permanente una iniciativa para la reforma del artículo 27 constitucional.

Su objetivo es promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, proporcionando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad.

Más adelante el presidente expresa: "El reto actual consiste en promover la justicia, la productividad y la producción...".

Luego, en otro párrafo el jefe del Ejecutivo indica: "Uno de los objetivos centrales del marco legislativo agrario ha sido la procuración de justicia en el campo".

Es evidente que el propósito del proyecto era traer justicia al campo, después del largo periodo en que esto no había acontecido, o había acontecido con diversas limitaciones.

El Ejecutivo se había percatado de que para que existiese una justicia expedita era necesaria una ley precisa; ello conllevaba la necesidad de normas que cambiasen sustancialmente el sistema agrario en muchos aspectos; debería haber seguridad jurídica a efecto de que los hombres que labraban la tierra lo hiciesen tranquilamente; la producción debía promoverse; el manejo del derecho agrario debía ser transparente; en una palabra, debía buscarse que al campo llegase una justicia de la que estaba ayuno. El proyecto proponía una nueva vida agraria, para un país agrario.

El presidente había entendido que un país como el nuestro debía tener entre sus prioridades, como la suprema, la atención a la vida

agrícola, porque somos, se entienda así o no, por hoy, un país cuya primera actividad económica es la agricultura; a esa actividad debía darse el interés debido.

La Ley Agraria fue aprobada y su promulgación se produjo el día 26 de febrero de 1992.

Se han criticado algunas deficiencias de esta Ley; pero con todos los defectos que se le han atribuido, constituye, sin lugar a dudas, la obra que por sí sola justifica el sexenio de Salinas de Gortari.

Se habían intentado reformas al Código Agrario y a la Ley Federal de Reforma Agraria, pero no se había llegado al fondo para cambiar el sistema. La Ley que proponía el Ejecutivo constituía una auténtica revolución, que de seguirse como se comenzaba a comprobar su eficacia, cambiaría las viejas estructuras de una justicia que es esencial no sólo para el campesino, sino para todos los mexicanos.

Ya en el sexenio del presidente Salinas de Gortari se habían dado muestras de la eficacia de sus ideas sobre el campo: se había tenido la mejor cosecha de frijol en muchos años, y en 1991 se había logrado una de maíz que proporcionalmente nunca se había obtenido desde antes de la época revolucionaria. Estaba probado que lo que hacía falta en el campo era cambiar el rumbo; el criterio que sustentaría la nueva Ley había probado su eficacia, aun antes de que el proyecto llegase al Legislativo.

En crítica al proyecto de Salinas de Gortari, se ha dicho que fue apresurado y que no tuvo la madurez que amerita una ley de tal importancia; tal idea es errónea, como se manifiesta por lo antes apuntado: el campo desde el inicio del mandato salinista había sido atendido con nuevos criterios, y, como hemos visto, se había comprobado la eficacia de esos criterios.

En aplicación de ese nuevo criterio se había ordenado comprobar la titularidad de diversos predios agrícolas; se había buscado poner en orden el funcionamiento del financiamiento agrario; se había procurado dar seguridad jurídica al campesino que efectivamente trabajase la tierra; en fin, la Ley, en muchos aspectos, sólo ha venido a formalizar situaciones que ya estaban vigentes de hecho.

Pudiere preguntarse si esto no se había intentado en el pasado; la respuesta es que sí se había intentado por diversas personas de buena fe, como antes queda apuntado, pero había faltado un empeño más serio y el valor suficiente para corregir de raíz aquellas situaciones que a la sombra del Departamento Agrario o de la Secretaría de la Reforma Agraria, se producían.

No se puede menospreciar la intervención de algunos verdaderos apóstoles de la causa agraria; incluso tampoco puede olvidarse que no faltaron funcionarios verdaderamente justos, quienes en su intervención pasajera pretendieron imponer el derecho para que se hiciese justicia a quien tenía derecho a ella; pero esos hombres pasaron, como todo lo temporal, y la institución encargada de aplicar la ley quedó ahí, para ser manejada por otros funcionarios; tampoco se puede olvidar que muchos campesinos lograron una mejor vida con la aplicación de la política agraria; pero faltó, en muchos casos, criterio depurado de las intenciones con que se organizó el agrarismo mexicano.

Era necesaria una reforma de fondo y ésta se dio con la Ley Agraria.

Ojalá que la intención y la obra del presidente Salinas de Gortari no se frustre, para que México tenga un futuro mejor.

II. ANTECEDENTES DE NUESTRA JUSTICIA AGRARIA

1. *México indígena*

Como varios historiadores que se ocupan de este asunto lo indican, los pueblos indígenas que encontró Cortés al llegar a estas tierras vivían un sistema jurídico que en poco se parecía al que existía en el Viejo Mundo.

La tierra, salvo en casos excepcionales de personajes encumbrados, era poseída para ser usufrutuada, pero prácticamente no existía la propiedad privada; existían fundos comunes; es decir, la propiedad era comunal. Existieron tierras cuyo fruto se dedicaba al sostenimiento de los templos; otras eran explotadas para dedicar su producto al sostenimiento de las guerras, actividad que tenía caracteres especiales entre los aztecas; había otras tierras dedicadas a cultivos que producían para el sostenimiento del gobierno.

La división anterior ha sido presentada por diversos autores.³

Por lo anterior, cuando llegan los españoles y establecen la propiedad privada, los indígenas se vieron desconcertados. En general el sistema del nuevo gobierno era diverso; los habitantes anteriores de estas tierras no estaban acostumbrados y les llevó buen tiempo

³ Véase al respecto Ruiz Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario mexicano*, México, UNAM, 1988, p: 14.

darse cuenta del nuevo derecho que se imponía en nombre de un rey, a quienes ellos no conocían.

2. *El viaje de Hernán Cortés a Anáhuac*

Hizo Cortés su viaje de Veracruz a la capital del Imperio Azteca, y en el trayecto impuso sus armas sobre los diversos gobernantes, quienes de buena o de mala gana quedaron sometidos a los monarcas españoles, en cuyo nombre, sin tener representación alguna, hacía Cortés la Conquista.

En cuanto llegaron los españoles a Anáhuac organizaron un nuevo gobierno y una nueva justicia comenzó a operar; pero esa justicia desconoció, en general, al indígena, pues éste, además de que no faltó quien intentase declararlo no humano, no contó en los planes del conquistador, más que para hacerlo, prácticamente, esclavo.

A efecto de que se hiciese justicia en la tierra descubierta, por cédula de Carlos V se crea la primera Audiencia para la Nueva España, que debía hacer justicia; pero poco duró, según indica Luis Pérez Verdía, el celo por la justicia, de aquella primera Audiencia, "pues pronto empezaron a cometer todo género de excesos (los odores) guiados por odio al conquistador y por su insaciable codicia".⁴

Se iniciaba mal la impartición de justicia en la Nueva España; en lo futuro sería frecuente oír hablar de lo poco cuidadosos que fueron algunos funcionarios encargados de hacer justicia en esta colonia española.

3. *Las bulas de Alejandro VI*

Mucho se ha hablado de la decisión con que el papa Alejandro VI resolvió la pugna que se produjo entre portugueses y españoles, en relación con el derecho sobre las tierras americanas que se descubrieron por unos y por otros. Había sucedido que expedicionarios de ambos países habían incursionado en tierras habitadas por "infieles"; pero unos y otros sostenían tener el derecho de conquista sobre todas ellas.

La disputa llegó al pontífice de Roma y éste, con el apoyo que le dio su calidad de árbitro a quien se habían sometido los contendientes, resolvió la disputa.

⁴ Pérez Verdía, Luis, *Compendio de historia de México*, México, Librería de la Viuda de Bouret, 1921, p. 144.

Pero el Papa no sólo resolvió el aspecto del derecho como descubridores y conquistadores de los Estados en disputa, sino como dice Mendieta y Núñez, hizo dueños a cada uno de los contendientes de parte de las tierras y entregó unas a portugueses y otras a españoles.⁵ El derecho de conquista tuvo así un apoyo más.

Posteriormente los monarcas españoles tuvieron el pudor de no hacer efectivo este derecho que se les entregaba en forma incondicionada, y en diversas comunicaciones reconocieron el derecho de los indios sobre la tierra.

4. *La encomienda*

Cuando llegó Hernán Cortés a lo que sería después México, distribuyó parte de las tierras descubiertas entre sus soldados, en recompensa del auxilio que le habían proporcionado para llevar a cabo su conquista; así se estableció en principio la encomienda.

La encomienda implicaba no sólo la titularidad de la tierra que a cada español se entregaba (fueran o no soldados), sino que pudiese el beneficiario disponer, además, de los servicios de los indígenas necesarios para trabajarla y para que quedasen a sus órdenes para lo que "él mandase". Se obligaba al español que recibía la encomienda, a cristianizar a los naturales que se le encomendaban.

El indio, antes señor de su destino, perdió la libertad; la justicia se violaba en lo más elemental: se quitaba al indio su libertad y se le privaba de sus bienes.

Por lo que mira a la justificación de la necesidad de cristianizar a los indios, mucho se discute; algunos pensadores sostienen que no tenía derecho el español a desviar a los naturales de su religión; otros indican que sí se justifica el que se les haya querido cristianizar, pues la verdadera religión es la de Cristo, y suelen agregar que desde el punto de vista legal (constitucional) se debió realizar para evitar la práctica religiosa delictiva de los sacrificios humanos.⁶

⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, México, Porrúa, 1964, p. 23.

⁶ Quirarte, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, México, Porrúa, 1967, pp. 12-14.

5. *La defensa de los indios*

Los misioneros venidos del Viejo Mundo hicieron llegar a la Corona de España el reclamo de los indios, por una justicia que no existía y los monarcas dieron los primeros pasos para que esa justicia se impartiese.

Por desgracia aquella justicia fue especialmente hacia la persona de los conquistados y poco se hizo en el aspecto de su pertenencia, que era la tierra.

Los indios, ante aquel proceder de sus amos, se vieron en la necesidad de huir hacia zonas donde no llegase la acción del español, y desde entonces encontramos a muchos aún viviendo en lugares de tierras míseras para la agricultura, pero a donde no llegaría fácilmente el europeo, tanto porque no le interesase el territorio, como porque fuera prácticamente inaccesible el lugar.

6. *La Guerra de Independencia*

Ante la sumisión a que se tenía sometidos a los encomendados, o a los peones de fincas agrícolas de españoles, sumisión que implicaba miseria económica y espiritual, en cuanto Miguel Hidalgo hizo el llamado a las armas, aquellos pobres que anhelaban independencia, se lanzaron con el cura a la guerra, arrastrando a su familia; así se liberaban de inmediato de aquella "esclavitud".

A aquella multitud de casi inermes, poco interesaban las ideas políticas del cura de Dolores; lo que a ellos importaba era liberarse del "amo".

Pero algo más: muchos de aquellos hombres sufrían un serio resentimiento contra el ibero o el criollo y contra las autoridades que no les hacían justicia, y pensaron hacérsela por su propia mano; así se explican los actos de vandalismo y sangre perpetrados por el ejército insurgente; la sed de justicia y de venganza tuvo la oportunidad de saciarse, y muchas veces se sació.⁷

7. *México independiente*

Seguramente la primera disposición de carácter agrario del México independiente fue la dictada por Agustín de Iturbide, del año de

⁷ Bravo Ugarte, José, *Historia de México*, México, Editorial Jus, t. III, p. 17.

1821. Mediante esta disposición Iturbide otorgó a sus soldados tierra labrantía y bueyes para que la trabajasen. Este es el primer acto de lo que se llamó la política agraria de México.

Por supuesto, una vez más un personaje dotaba de tierras a quienes con él habían colaborado, sin que tales tierras perteneciesen a quien las donaba. Así empezaron en nuestro México las dotaciones que hicieron famosos a muchos gobernantes.

En aquella ocasión no se habló de una indemnización a los dueños de los predios que se distribuían ni de condición alguna que no fuese la de ser soldado del jefe del Ejército Trigarante.

A partir de aquel momento se llevaron a cabo reparticiones de tierras, sobre todo entre los soldados que intervinieron en alguna contienda.

8. *Los latifundios*

Pronto la tierra se convirtió en motivo de codicia para quienes podían, al amparo de una ley, o por carencia de la misma, apropiársela; así, muchos de los que disponían ya fuese de los fondos suficientes o de influencia ante las autoridades, se convirtieron en latifundistas de tierras que no se cultivaban suficientemente o que no se cultivaban.

La Iglesia y los influyentes fueron los beneficiados por esta circunstancia; pero no quienes realmente necesitaban un pedazo de tierra para cultivarla personalmente.

De nuevo la justicia no se hacía presente, pues como queda dicho, por razones fundamentales, la tierra debe ser de quien la trabaje.

A las tierras de la Iglesia se llamó de manos muertas y, por analogía, también a otras poseídas por influyentes.

Ante aquella situación de acaparamiento se dictó la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856. Se le llamó así, porque las manos del clero se consideraban muertas para efectos del trabajo de la tierra.

Mucho se discutió entonces la justicia de aquella Ley, pero al final se impuso y se hizo efectiva. Mendieta y Núñez al referirse a ella indica:

En esta Ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, valuando su valor (*sic*) por la renta considerada como crédito al 6% anual. Lo mismo debería hacerse con los que tuviesen

predios en enfiteusis, capitalizando el canon que pagasen, al 6% anual para determinar el valor del predio.⁸

Aquella Ley, más que pretender hacer justicia a quienes más necesitaban de la tierra, como eran los auténticos campesinos, y entre ellos a los indios, que seguían siendo los eternos peones al servicio de españoles o de criollos, o de otros extranjeros, tuvo el propósito de impedir que continuase el abuso de acaparamiento de tierras; pero es un eslabón legal en el movimiento agrario mexicano. Por desgracia, quienes más necesitaban de la tierra no fueron beneficiados por esa Ley, pues no eran, salvo casos muy raros y en pequeñas extensiones, arrendatarios.

9. La Constitución de 1917

Sabido es que la Constitución de 1917 constituye el arranque verdadero de la justicia agraria de México.

La Constitución de 1857 no había traído grandes novedades en relación con el agrarismo y, consecuentemente, tampoco relativas a la justicia del campo; lo único que debe el agrarismo a esta Constitución es el haber sostenido la desamortización de la tierra. El artículo 27 de la Constitución de 1857 indicaba: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces."

La inclusión en el artículo transcrito de la expresión "corporación civil" fue interpretada por las autoridades en el sentido de que las comunidades indígenas no tenían la capacidad civil suficiente para poseer tierras. Aquello implicó un retroceso en la justicia agraria.

Sólo cuando se aprobó la Constitución de 1917 surgió una luz en el mundo de los auténticos campesinos, de que se produciría en su beneficio seguridad jurídica en el mundo de su trabajo. Esta Constitución corrigió el defecto de la oscuridad de la anterior, pues el artículo 27 indicó:

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren...

⁸ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, nota 5, pp. 96 y ss.

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérsele la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

Otras fracciones del mencionado artículo 27 se ocuparon de establecer un sistema agrario acorde con las necesidades de los verdaderos campesinos, incluyendo la organización de la dependencia a la que se encargaba la realización de aquella justicia.

Se establecía en esta Constitución el derecho de los pequeños propietarios agrícolas a obtener seguridad sobre sus propiedades, mediante la obtención de certificados de inafectabilidad.

Me parece de utilidad la transcripción de la fracción XIV de esta Constitución, que decía:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente...

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

Esta fracción resultaba demasiado proteccionista de los ejidatarios y comuneros, y dejaba prácticamente en indefensión a los dueños de predios inafectables, por el hecho de no tener un certificado de inafectabilidad.

Esta postura fue defendida por diversos funcionarios, lo que produjo varias disputas jurídicas.

La Ley de 6 de enero de 1915 había establecido un término de un año a los afectados por resoluciones del Ejecutivo en materia agraria, para que recurriesen a los tribunales a deducir sus derechos, lo cual dio origen a una gran cantidad de demandas de amparo, en virtud de lo cual se dictó el decreto de 23 de diciembre de 1931 que modificó dicha Ley. Este decreto indicó:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

La anterior inseguridad era contraria a la economía general, pues frecuentemente los dueños de los predios agrícolas preferían no dedicarse a su explotación.

10. *El Plan de San Luis*

La Constitución de 1917 es producto, en lo agrario, de diversos intentos para resolver el problema del campo.

Entre estos intentos encontramos el Plan de San Luis y el Plan de Ayala, a los que vale la pena aludir.

Sabemos que Madero no tenía interés por los problemas de los campesinos, y que su propósito era fundamentalmente político: le interesaba la sucesión presidencial; pero necesitaba del apoyo de gente que estuviese dispuesta a dejar sus hogares y su trabajo, y esto no lo lograría entre la clase acomodada, o entre quienes tenían resuelta y asegurada una existencia cómoda; entonces, oyendo las opiniones de los pensantes que lo seguían y acosado por algunos líderes de los campesinos, se vio en la necesidad de considerar en su proyecto la solución de incluir a la gente que con él hizo la Revolución. Palpó, por otra parte, que aquella solución era indispensable. Así surgió el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910. Este Plan era eminentemente político; pero no pudo eludirse en el mismo un artículo 3º que hablara de restitución de las tierras a los campesinos. Se pensó que así la población campesina, mayoritaria en el país, secundaría el movimiento maderista, porque la restitución era ya un anhelo claro para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos de su tierra y explotados como trabajadores de las grandes haciendas.

El mencionado artículo 3º indicaba:

Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a

los que los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Aunque un tanto indeciso, el contenido de este artículo significó un paso en la lucha por la justicia agraria.

11. *El Plan de Ayala*

Diversos estudiosos de la vida y la obra de Emiliano Zapata, el revolucionario del estado de Morelos, nos hablan de que su idea al iniciar el movimiento campesino era lograr la recuperación de las tierras para sus paisanos, a quienes los "ricos" habían privado de las mismas, ya fuese por medio de préstamos no cubiertos o por compras a precios ridículos; pero no había pensado, inicialmente, en la expropiación. Martha Chávez Padrón nos dice:

Zapata, al decir del licenciado don Antonio Díaz S. y Gama quien a su vez cita a Modesto Rangel, creía que "No sería patriótico ni razonable derramar sangre nada más para quitar al General Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era necesario que este último señor estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos y que, al implantarse un gobierno, se comprometiera a resolver el problema del campo en toda la República..."⁹

La obra cumbre de Zapata, el Plan de Ayala, no sólo reunió las ideas iniciales del caudillo, sino que presentó el mundo de los anhelos de los hombres privados de su tierra; en consecuencia, aludía no sólo a restituciones, sino a expropiaciones y confiscaciones.

Después del Plan de San Luis y del de Ayala, se dieron otros intentos legislativos, y luego vino el primer Código Agrario.

12. *Códigos agrarios*

El Código Agrario de 22 de marzo de 1934 vino a resumir todos los intentos de organizar definitivamente una impartición de justicia

⁹ Chávez Padrón de Velázquez, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1964, p. 188.

en el campo. En este Código se estableció la posibilidad de que los peones acasillados de las fincas rústicas tuviesen derecho a recibir una parcela para su cultivo. También en este Código se estableció el derecho de los afectados a retener superficies inafectables. Esta última medida tranquilizó un poco los ánimos de los agricultores propietarios de predios en explotación.

Las disposiciones indicadas expresaban, en alguna forma, una manera de buscar justicia, aunque se ha dicho que el reconocimiento del derecho de los propietarios fue sólo con el objeto de tranquilizar a la población campesina dueña de predios.¹⁰ Cualquiera que haya sido la intención que se tuvo al tomar estas medidas, la verdad es que dieron buenos resultados.

El 23 de septiembre de 1940 se dio el segundo Código Agrario, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de octubre del mismo año.

Un nuevo Código Agrario se publicó el 27 de abril de 1943.

Finalmente, Luis Echeverría promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria, que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril, antecedente inmediato de la Ley Agraria vigente.

13. La Ley Federal de Reforma Agraria

La justicia agraria en la Ley de Reforma Agraria se hace por diversas autoridades, entre las que ocupa el primer lugar el presidente de la República. Señala el artículo 2º de esta Ley:

La aplicación de esta ley está encomendada a:

- I. El Presidente de la República;
- II. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III. La Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- V. El Cuerpo Consultivo Agrario, y
- VI. Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Como se observa, los órganos encargados de aplicar la Ley no estaban integrados necesariamente por personas con pericia en ello; aunque sabemos que varios tenían asesores jurídicos competentes. El artículo 8º de la misma Ley indicaba:

¹⁰ *Idem*, p. 248.

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley, y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

- I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- II. De ampliación de los ya concedidos;
- III. De creación de nuevos centros de población;
- IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- V. De expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI. De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y
- VII. Las demás que señala esta ley.

Como era lógico, el presidente tenía como segundas manos al secretario de la Reforma Agraria, cuyas funciones más importantes enunciaba el artículo 10:

II. Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad;

XI. Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales en los términos de esta ley;

XIII. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad;

XIV. Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley;

XX. Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

Si bien se observa, la Secretaría de la Reforma Agraria tenía funciones de decisión que implicaban una verdadera acción de hacer justicia. Otro tanto sucedía con otras autoridades mencionadas en el artículo 2º de la Ley.

Por lo que mira a los gobernadores, el artículo 9º disponía:

Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

I. Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;

II. Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;

IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.

A. *Procedimientos agrarios en la Ley Federal de Reforma Agraria*

El libro quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria, denominado "Procedimientos agrarios", es la parte de esta Ley a que más debe aludirse para determinar si la Ley en vigor ha producido cambios en la impartición de justicia en el campo.

Los títulos que más interesan de este libro para la materia que aquí se estudia son los siguientes: título quinto: "Procedimiento de nulidad y cancelación"; título sexto: "De la suspensión y privación de derechos agrarios"; título séptimo: "Conflictos internos de los ejidos y comunidades".

El solo enunciado de los títulos aludidos nos da la idea de que se pretendió hacer justicia; pero cuando nos adentramos en la lectura del articulado nos damos cuenta de diversas deficiencias que era indispensable corregir, y que ha corregido, así sea con algunas imperfecciones, la nueva Ley Agraria, al establecer los tribunales agrarios, verdaderos organismos juzgadores, que esperamos den los frutos deseados.

¿Por qué se dice que no resultaba satisfactoria la justicia que se hacía a la usanza de la vieja Ley? Por diversas razones como las siguientes:

Las personas que debían cubrir este servicio generalmente no tenían los conocimientos suficientes para su desempeño; el procedimiento, como se puede observar por la Ley que lo regulaba, dejaba mucho que desear; etcétera.

La verdad es que se resolvía, frecuentemente, de muy buena fe; pero es de sobra conocido que en estos menesteres la buena fe no es suficiente, pues se necesita un conocimiento detallado de lo que es el proceso y la legalidad.

Lo dicho no deja de ser un tanto doloroso y probablemente cause mal sabor de boca a quienes en alguna forma intervinieron (intervinimos) en aquel delicado trabajo; esta es la verdad que llevó al presidente Salinas de Gortari a proponer una ley en que se previese que la justicia agraria debe hacerse por peritos en la materia, no

sólo agraria, sino jurídica del proceso; así, se crearon los tribunales agrarios.

Además de las carencias anteriores, encontramos que no existía un procedimiento adecuado, que ahora sí existe.

Cuando estaba en vigor aquella Ley, el doctor Luis Ponce de León Armenta dijo:

El derecho procesal agrario es el instrumento más importante para hacer posible la llamada reforma agraria; sin embargo, éste no ha sido debidamente tratado por los procesalistas. Al lado de amplios estudios de carácter teórico sobre la reforma agraria, existe un vacío en el tratamiento de las normas jurídicas procesales, que se ha traducido en ineficacia del derecho agrario.¹¹

Si revisamos el contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria nos damos cuenta que sí existió el interés porque se hiciese justicia, pero desgraciadamente no se impusieron todos los instrumentos para que ello sucediese.

Era necesario un proceso; eran necesarios tribunales; era necesaria una representación de los intereses individuales y colectivos; en fin, la justicia agraria requería una organización satisfactoria. La nueva Ley vino a resolver el problema.

B. *El procedimiento para la suspensión y privación de derechos agrarios*

El título sexto del libro quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria se dividía en: capítulo I: "Suspensión de derechos agrarios"; Capítulo II. "Privación de derechos agrarios". Es este título uno de aquellos de la Ley que más preocupó a los estudiosos del derecho agrario. A continuación se transcribe la parte medular del mismo, que constituye un ejemplo de cómo quiso la vieja Ley que se hiciese la justicia en este aspecto:

Artículo 420. Cuando un ejidatario incurra en alguna de las causas de suspensión de derechos agrarios previstas en esta ley, la asamblea ge-

¹¹ Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho procesal agrario*, México, Trillas, 1988, p. 83.

neral podrá pedir la suspensión, sujetándose al procedimiento establecido en este capítulo,

Artículo 421. Cualquier ejidatario puede denunciar los hechos que ameriten la suspensión ante el Comisariado, o ante la asamblea general; pero, en todo caso, la asamblea en que haya de resolverse sobre el asunto objeto de la denuncia deberá ser citada consignando expresamente en el orden del día el pedimento de suspensión, y los nombres del afectado y del denunciante.

Para esta asamblea, el comisariado solicitará la presencia de un representante de la Delegación Agraria, el cual verificará el quórum legal, la votación mayoritaria que, en todo caso, acuerde pedir la suspensión y el debido cumplimiento de todas las formalidades que esta ley establece para el levantamiento de las actas. En esta asamblea deberá darse oportunidad a los posibles afectados para que se defiendan de los cargos que en su contra se formulen. Sin la presencia del representante antes mencionado, el acuerdo de suspensión no surtirá ningún efecto legal.

Artículo 422. El procedimiento se iniciará con un escrito ante la Comisión Agraria Mixta en el que se pida la suspensión, al cual se acompañará el acta de la asamblea correspondiente.

Artículo 423. La Comisión Agraria Mixta enviará copia del escrito a la parte afectada y señalará día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, la que deberá celebrarse no antes de quince días, ni después de treinta.

En tanto se efectúa la audiencia, la Comisión podrá reunir de oficio la documentación necesaria y practicar las diligencias que estime convenientes.

Artículo 425. Ocho días después de celebrada la audiencia, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución, la notificará a las partes y se procederá a ejecutarla desde luego.

La resolución que dicte la Comisión Agraria Mixta no será recurrible.

Artículo 426. Solamente la asamblea general o el delegado agrario respectivo, podrán solicitar a la Comisión Agraria Mixta que inicie el procedimiento de privación de derechos individuales de un ejidatario y, en su caso, la nueva adjudicación.

Artículo 428. Si del estudio del expediente y de las pruebas aportadas resulta cuando menos la presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación, la Comisión Agraria Mixta citará al comisariado ejidal, al consejo de vigilancia y a los ejidatarios afectados por la posible privación de derechos para que se presenten el día y hora que se señalará al efecto.

Artículo 430. El día y la hora señalados para la celebración de la audiencia, se escuchará a los interesados y se recibirán pruebas y alegatos.

Artículo 431. La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valo-

rizará escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios y, en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones.

Artículo 432. En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad.

Sin profundizar en el asunto, ha de decirse que era manifiesta la deficiencia en la impartición de justicia en los casos previstos.

Pero no sólo se hacía justicia con apego a aquella Ley en lo ejidal, también en lo relativo a la inafectabilidad se daba un procedimiento en que imperó la deficiencia a que se viene aludiendo; los artículos 418 y 419 regulaban este procedimiento, cuya resolución correspondía a la Secretaría de la Reforma Agraria.

No es que en sí la ley de fondo fuese injusta, lo que acontecía era que resultaba evidente la carencia de una técnica procesal para resolver los casos, y, como dice Hugo Rojo, no es suficiente una buena ley de fondo, es indispensable que haya un proceso consistente.¹²

III. LA JUSTICIA AGRARIA SEGÚN LA LEY AGRARIA

1. Generalidades

Como se dijo anteriormente, el presidente Salinas de Gortari, al remitir su proyecto de Ley Agraria al Legislativo federal, lo razonó apoyándose, sobre todo, en la justicia que era necesaria en el campo; por ello no podía faltar en la nueva Ley una regulación detallada de la manera de hacerse esta justicia.

Para hacer justicia y para lograr una producción satisfactoria del campo era necesario dar seguridad jurídica a quienes se dedican a estas labores.

La idea del presidente Salinas quedó en la nueva Ley, en el título décimo, relativo a la justicia agraria; en el título séptimo, que trata de la Procuraduría Agraria, y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹² Roco, Hugo, *Teoría general del proceso civil*, México, Porrúa, pp. 9 y ss.

Se ha dicho que uno de los logros más importantes del sexenio del presidente Salinas de Gortari, es la creación de los tribunales agrarios; diríase en agregado a ello, que también la creación de la Procuraduría Agraria fue un acierto digno de elogio.

Los capítulos del título décimo de la Ley son los siguientes: I. Disposiciones preliminares; II. Emplazamientos; III. Del juicio agrario; IV. Ejecución de las sentencias; V. Disposiciones generales, y VI. Del recurso de revisión.

A diferencia de lo que antes se ha dicho en relación con la Ley Federal de Reforma Agraria, nos damos cuenta de la visión precisa de la nueva Ley al crear un procedimiento que satisface desde su enunciado; el resto dependerá de los hombres que vayan a ocupar los puestos claves para la impartición de esta justicia.

2. *El juicio ante los tribunales agrarios*

Este juicio, como es usual en la materia procesal, se inicia con una demanda; esta demanda amerita emplazamiento al demandado para que comparezca y la conteste, ante la autoridad competente, el día de la audiencia que para tal efecto se señale.

La mencionada audiencia debe realizarse en plazo mínimo de cinco días a partir de la fecha del emplazamiento y máximo de diez, de acuerdo con el artículo 170 de la Ley, sin perjuicio de que, en caso de que la distancia u otras dificultades de comunicación hagan imposible a los interesados estar presentes en la fecha ordinaria, la audiencia se podrá realizar en un lapso de quince días más.

Según los artículos siguientes, debe buscarse toda seguridad para que no haya simulación en los emplazamientos, pero se dan facilidades que no encontramos en otros cuerpos procesales; por ejemplo, al demandado se le puede emplazar en su domicilio, su finca, su oficina o principal asiento de sus negocios, o en el lugar en que labore, en su parcela o en otro lugar que frecuente.

El artículo 173 de la Ley indica: "Cuando no se conociere el lugar en que el demandado viva o tenga el principal asiento de sus negocios, o cuando viviendo o trabajando en un lugar se negaren la o las personas requeridas a recibir el emplazamiento, se podrá hacer la notificación en el lugar en que se encuentre."

El artículo 174 alude a una costumbre que se hizo usual en la práctica que da mayor seguridad para el demandante, al establecer

que: "El actor tiene el derecho de acompañar al secretario o actuario que practique el emplazamiento para hacerle las indicaciones que faciliten la entrega."

El artículo siguiente agrega algo a la práctica procesal de otros fueros, pues señala que:

El secretario o actuario que practique el emplazamiento o entregue la cédula recogerá el acuse de recibo y, si no supiere o no pudiere firmar la persona que debiera hacerlo, será firmado por alguna otra presente, en su nombre, asentándose el nombre de la persona con quien haya practicado el emplazamiento en el acta circunstanciada que se levante y que será agregada al expediente.

Tomando en cuenta la obligación de toda persona de colaborar para la impartición de la justicia, los artículos 176 y 177 de la Ley establecen el deber de terceros de cooperar con las autoridades encargadas de hacerlo, ya sea obligándolos a actuar como testigos o peritos o como auxiliares de cualquier índole que se requiera por el tribunal de los autos.

Según el artículo 178, el tribunal tiene la obligación de transcribir la contestación oral a efecto de que quede constancia de ella en el expediente.

De acuerdo con el mismo artículo 178, el juicio agrario es un procedimiento, en gran parte oral. Lo anterior con el propósito de simplificar los trámites y de hacerlos más rápidos. Dice el mencionado artículo: "En la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la Ley."

Por otra parte, la Ley prevé el caso de que los interesados no tengan un asesor especialista, y en tales casos da intervención a la Procuraduría Agraria; y ordena la Ley que mientras no exista tal asesor, el procedimiento debe suspenderse (artículo 179).

Se ha previsto el caso en que alguna de las partes en el procedimiento se desentienda de él o no conteste a los requerimientos que se le formulen; en tal caso el procedimiento (audiencia) se continuará y el remiso sufrirá los efectos de su poco interés, pues lo actuado sin su presencia le causará el perjuicio ordinario que se causa en cualquier otro proceso; en la inteligencia que si el remiso prueba que causas superiores a su voluntad le impidieron atender el llamado del tribunal, podrá presentar extemporáneamente sus pruebas.

En este juicio, en caso de que el tribunal encontrase irregularidades en la demanda, deberá prevenir al litigante para que subsane esa deficiencia, para lo cual se le dan ocho días (artículo 181).

La reconvencción también se encuentra prevista; este trámite deberá llevarse a cabo en la contestación de la demanda (artículo 182).

Se ha previsto que si el actor no se presenta a la audiencia, provocada por su demanda, se le impondrá una multa que va de uno a diez días del importe del salario mínimo de la zona en que se encuentre el tribunal competente. Se agrega en este punto que si ni actor ni demandado se presentan a la audiencia, se tendrá por no formulado el emplazamiento; esto mismo sucederá si el demandado no se presenta a la audiencia y se comprueba que no fue emplazado de acuerdo con la Ley.

Dice el artículo 185 que:

El tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones:

I. Expondrán oralmente sus pretensiones por orden, el actor su demanda y el demandado su contestación y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos;

II. Las partes se pueden hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar los testigos y peritos y, en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir desde luego;

III. Todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo que expongan las partes resultare demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia;

IV. El magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos;

V. Si el demandado no compareciere o se rehusara a contestar las preguntas que se le hagan, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la otra parte, salvo cuando se demuestre que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor a juicio del propio tribunal, y

VI. En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo. En caso contrario, el tribunal oirá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario

a cada una y enseguida pronunciará su fallo en presencia de una manera clara y sencilla.

Resulta interesante la obligación que se impone al tribunal de que busque arreglo amistoso entre las partes, pues ello facilita el trabajo de las autoridades y permite que no existan posteriores resentimientos entre los litigantes.

En relación con las pruebas, en los artículos relativos se establece: a) se admite toda clase de las mismas que no sean contrarias a la ley; b) la carga de la prueba corresponde a cada una de las partes; c) la autoridad esta facultada para arbitrarse aquellas que consideren necesarias para una mejor ilustración del caso.

Después de aludir a las pruebas en este juicio, la Ley agrega en el artículo 189 que: "Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones."

En lo relativo a la ejecución de las sentencias, se prevé que el tribunal tomará todas las medidas pertinentes para que se haga efectivo lo resuelto y señala reglas para ello; sin embargo, esta Ley, como otras procesales, es omisa en hablar del auxilio que el Ejecutivo debe proporcionar para hacer efectivas las resoluciones con que se terminan los juicios.

En el capítulo V del título de la Justicia Agraria se habla de las cuestiones incidentales que pueden presentarse en el juicio agrario; según el artículo 192:

Las cuestiones incidentales que se susciten ante los tribunales agrarios, se resolverán conjuntamente con el principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidir las antes, o que se refieran a la ejecución de la sentencia, pero en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento sino que se decidirán de plano.

La conexidad sólo procede cuando se trate de juicios que se sigan ante el mismo tribunal y se resolverá luego que se promueva, sin necesidad de audiencia especial ni otra actuación.

Está de acuerdo la disposición transcrita con la idea de la simplificación de la justicia agraria, por lo que parece adecuado que estas cuestiones se resuelvan en la forma que el artículo lo establece.

En el siguiente capítulo de ese título se regula el recurso de revisión contra las sentencias que dictan los tribunales agrarios que resuelven en primera instancia sobre:

I. Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas 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 o sociedades mercantiles;

II. La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales, o

III. La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

Se dispone que el escrito en que se promueva este recurso ha de presentarse ante el mismo tribunal que dictó la resolución que se impugna, en el término de tres días posteriores a la notificación de dicha resolución.

El tribunal, en el término de tres días, dará vista a las partes para que en cinco posteriores expresen lo que a su derecho convenga. Inmediatamente el tribunal ante el que se haya presentado el escrito con que se inicie el recurso deberá remitirlo al Tribunal Superior Agrario; éste dispondrá de diez días para resolver lo procedente. La Ley indica en el artículo 200:

Contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. En tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito correspondiente.

3. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Parece indispensable aludir a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, pues resultaría incompleto el estudio de esta justicia sin hacer referencia a los órganos encargados de ministrarla.

La composición de los tribunales agrarios es como sigue: I. El Tribunal Superior Agrario, y II. Los tribunales unitarios agrarios (artículo 2º de la Ley).

El artículo 3º de la mencionada Ley Orgánica indica que:

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá.

El Tribunal Superior tendrá su sede en el Distrito Federal.

Los tribunales unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario.

Habrán magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares. Uno para el Tribunal Superior y el número que disponga el Reglamento para los tribunales unitarios.

Corresponderá al Tribunal Superior Agrario dividir el territorio de la república en distritos, donde se establecerán los tribunales unitarios necesarios en el número que el mismo Tribunal Superior decida (artículo 5º).

El artículo 9º alude a la competencia del Tribunal Superior Agrario en la siguiente forma:

El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

I. 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 límite de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles;

II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativos a restitución de tierras;

III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;

V. Establecer diversos precedentes y resolver qué tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias;

VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;

VII. Conocer 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

VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

Después el artículo 18 dice que:

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades;

II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales;

- III. Del reconocimiento del régimen comunal;
- IV. 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;
- V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;
- VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avocindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;
- VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- VIII. 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;
- IX. 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;
- X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria, y
- XI. Los demás asuntos que determinen las leyes.

Queda en esta forma expresado el universo de las funciones de los órganos encargados de la justicia agraria.

4. *La Procuraduría Agraria*

La Procuraduría Agraria complementa la acción de los órganos encargados de impartir justicia en esta área jurídica.

Esta Procuraduría, según el artículo 135 de la Ley Agraria, "tiene funciones de servicio social, y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas".

Antes de la Ley Agraria, no existía en el campo del derecho agrario un organismo que acumulase las funciones de la Procuraduría Agraria. Una institución así era necesaria para que esta justicia fuese más eficaz.

Frecuentemente los tribunales agrarios no pueden realizar las funciones enunciadas, pues como su obligación es la de juzgar, resultaría

impráctico que se dieran a la tarea de un servicio social como el de la Procuraduría.

Como antes se ha apuntado, en la Ley Agraria se ha pretendido una justicia transparente y ni siquiera se ha pretendido proteger al menos poderoso, sino que se ha querido que en la impartición de la misma se observe imparcialidad; este mismo espíritu es el que ha inspirado la creación de la Procuraduría Agraria.

El artículo 136 de la Ley dice:

Son facultades de la Procuraduría Agraria las siguientes:

I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior en asuntos y ante autoridades agrarias;

II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia, y

XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Son auxiliares de la Procuraduría Agraria, por disposición del artículo 138 de la Ley, "las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias".

Una prueba del espíritu que animó al legislador de imparcialidad es la Procuraduría Agraria, la que coadyuva y asesora tanto a pequeños propietarios como a otro tipo de interesados en los asuntos del campo.

La fracción III del artículo 136 coloca a la Procuraduría Agraria en la función de conciliadora de los intereses en pugna, lo cual la hace complemento de los tribunales agrarios.

Se ha pensado que la intervención de la Procuraduría Agraria para denunciar el incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y empleados agrarios redundará en un mejor servicio de la Secretaría respectiva; tal resultado lo deseamos todos.

Los requisitos para ser procurador o subprocurador agrarios son una garantía de que este organismo funcionará según el propósito que tuvo su creación.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL

Las magnificas intenciones del proyecto de la Ley Agraria deberán ser secundadas por los aplicadores de ésta; en caso contrario se caerá en el viejo vicio de la burocracia y continuará la carencia de seguridad jurídica en el campo.

Ojalá que las acciones del sucesor del presidente Salinas de Gortari estén alentadas por el mismo espíritu de justicia que aparece en la Ley Agraria y que la fuente de trabajo de nuestros campesinos no sufra el abandono que por muchos años ha padecido; en ello estamos interesados todos los que nos preciamos de amar a México.

Gregorio RODRÍGUEZ MEJÍA