

LA JURISDICCION ESPECIAL AGRARIA DE MEXICO

RESEÑA LEGISLATIVA EXTRANJERA.

Dr. Ricardo Zeledón. Profesor de Derecho Agrario, Universidad de Costa Rica.

SUMARIO:

1. Premisa.	128
2. El Derecho agrario mexicano y la revolución de 1910. La reforma agraria y la Ley del 6 de enero de 1915. La reforma agraria y el sistema constitucional agrario.	128
3. Los tribunales agrarios como posición revolucionaria del Plan de Ayala.	130
4. La creación de la jurisdicción agraria especial.	130
5. Los órganos agrarios y su competencia.	131
6. Los procesos agrarios.	133
a) El proceso ejidal.	136
b) El amparo agrario.	137
c) El proceso laboral agrario.	138
d) El proceso de suspensión y privación de derechos agrarios.	139
e) El proceso de conflicto por límite de bienes comunales.	139
7. El derecho social, el proceso social agrario y los principios inspiradores del sistema: la escritura, el principio inquisitivo y la asistencia técnica gratuita.	139

1. El sistema procesal iberoamericano se inicia históricamente con la jurisdicción especial creada en México en 1915 en virtud de la cual órganos especiales comenzaron a conocer de un conjunto de acciones referidas al naciente Derecho agrario, como modo de tutelar los derechos concedidos a los campesinos en virtud del proceso de reforma agraria.

En el caso mexicano coinciden históricamente un complejo institucional de grandes magnitudes con influencia constante en el resto del continente: la primera ley de reforma agraria latinoamericana es de México, en ese país precisamente se consagró por primera vez todo un sistema constitucional agrario, y también en México se instauró por primera vez una jurisdicción agraria.

El presente ensayo tiene como objetivo principal reportar la problemática agraria en virtud de la cual nació el complejo institucional del Derecho agrario mexicano, haciendo especial énfasis en los grandes filones marcados en el proceso agrario pues a partir de éste se puede explicar la estructura general evolutiva del sistema procesal agrario latinoamericano.

2. El Derecho agrario mexicano nace con la Revolución de 1910, de la que se nutre y explica históricamente, pues ésta fue un movimiento social y político de raigambre agraria forjada por grandes luchas campesinas, cuyo objetivo fundamental es la repartición de las tierras entre las masas pobres y desposeídas del agro.

El origen de la revolución se encuentra en una época considerablemente anterior pues el germen del problema agrario mexicano nace del dominio español y la serie de contradicciones que ocasionó en el sistema indígena precolonial existente en el territorio mexicano, esto, a su vez, evidenció una

gravísima situación social motivadora más tarde de la independencia de España por la que se buscó en un principio satisfacer las necesidades de los campesinos cuyos anhelos frustró la misma oligarquía detentadora por aquél entonces del poder.

En la colonia, el dominio español unió las diversas culturas indígenas bajo la égide de un virrey al constituir el Virreinato de Nueva España para así cambiar radicalmente el sistema político tanto de los reinos como de los cacicazgos indígenas (1), y paralelamente, introducir modificaciones sustanciales en la forma de ejercicio de la propiedad en la estructura agraria, recurriendo a tres instituciones fundamentales: a) las *mercedes reales* (2) para repartir grandes extensiones de tierras entre los conquistadores, y en menor medida entre los colonos, incluidos indígenas suficientes para la explotación de la tierra con la única obligación de convertirlos a la religión católica; b) la *restitución de tierras* (3), la "*primera gran institución del Derecho agrario mexicano*" (4), utilizada como instrumento para restituir a los indígenas las tierras usurpadas por españoles con ocasión de los abusos cometidos por los colonos sobre las personas y propiedades de aquellos (5); y, c) la *dotación de tierras* (6) por la que se confirió a indios y pueblos la posesión de las tierras que trabajaban y se otorgó a quienes carecían de ellas las necesarias para su sostenimiento, ésta, se afirma, es la segunda institución del Derecho agrario mexicano (7).

La distribución de la tierra hecha por los españoles se topó frente al modelo indígena cuyo futuro era incierto, sobre todo porque las adjudicaciones hechas a indios y pueblos tendían a implantar otro sistema. Empero, algunas formas de producción y propiedad indígenas se mantuvieron, tal es el caso del "*ejido*" cuya existencia proviene de los *Calpullis* indígenas (8), o el instituto del

- (1) MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *Síntesis del Derecho agrario* (Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. ed., México, 1971) p. 11.
- (2) Cfr. MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *El problema agrario en México* (Porrúa, 14a. ed., México, 1977) p. 42.
- (3) Véase *infra*, dentro del acápite "a) El proceso ejidal", La noción y normativa fundamental sobre la restitución de tierras, aguas y bosques.
- (4) MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *Síntesis del Derecho Agrario*, *supra*, nota 1, p. 12.
- (5) Disposición contenida en la Real Cédula del 31 de mayo de 1535.
- (6) Véase *infra*, dentro del acápite "a) El proceso ejidal", la noción y normativa fundamental sobre la dotación de tierras, aguas y bosques.
- (7) MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *Síntesis del Derecho agrario*, *supra* nota 1, p. 12.
- (8) "El ejido es una institución que se generó en el México prehispánico, cuando la tribu mexicana se acentó en Tenochtitlán y la tierra se dividió en cuatro *calpullis*, cuya propiedad correspondió a cada uno de los cuatro grandes clanes familiares, cada uno regido por un *calpulteteo* o dios familiar, núcleos de población gobernados por el *calpulleque* o *chinancalli*, cabeza o pariente mayor, quien repartió la tierra en parcelas llamadas *calpulli*, a cada cabeza de familia residente del barrio, manejando un concepto de propiedad con función social, pues el titular del *calpulli* debía trabajarla personal y constantemente, siendo amonestado si dejaba de cultivar su parcela un año y suspendido definitivamente en sus derechos si la abandonaba más de dos años", CHAVEZ PADRON, M., *El Derecho agrario en México* (Porrúa, 4a. ed., México, 1977) p. 420.

Con el Plan de San Luis proclamado por Francisco Madero el 5 de octubre de 1910, para la sucesión presidencial, se planteó la restitución de las tierras a los campesinos y éstos los apoyaron masivamente, como lo hizo el líder agrarista EMILIANO ZAPATA. Madero triunfó pero en 1911 firmó el Convenio de Ciudad Juárez para licenciar las tropas revolucionarias sin cumplir con la restitución. Empezaron grandes divergencias con Zapata que al mando de la Revolución Agrarista del Sur presionó continuamente al Gobierno, luchando por los derechos sociales. Con el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, Zapata se sublevó contra Madero exigiendo cambios revolucionarios de carácter socio-económico, buscando *"el cambio de sistemas, de estructuras económicas en el régimen de tenencia y explotación de la tierra"* (11). Asesinado el Presidente Madero subió al

En el plano científico la reforma agraria mexicana se estudia desde hace más de medio siglo —desde todos los ángulos: político, sociológico, agronómico, jurídico, etc.— por la originalidad y

- (9) MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *Síntesis del Derecho agrario*, supra nota 1, p. 13.
- (10) Una vez lograda la Independencia de España, los gobiernos independentistas como respuesta política dictaron una serie de leyes de Colonización entre las cuales se pueden citar el Decreto del 4 de enero de 1823, el Decreto del 14 de octubre de 1823, la Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824, la Ley de Colonización del 6 de abril de 1827, la Ley de Colonización del 4 de diciembre de 1846, la Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854 de 1830, el Reglamento de Colonización de 1854 y después, en la Época de la Reforma y restauración de la República, se encuentran la Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875, la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883 (para todo, MENDIETA Y NÚÑEZ, L., ibid., ps. 133-40).
- (11) CHAVEZ PADRON, M., *El Derecho agrario en México*, supra nota 8, p. 278.
- (12) Véase los extremos de este interesante discurso en CHAVEZ PADRON, M., ibid., ps. 286-89.
- (13) En MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *El problema agrario en México*, supra nota 2, ps. 189-91.
- (14) En este sentido SILVA HERZOG, J., *Breve historia de la revolución mexicana* (Fondo de Cultura Económica, 7a ed., México, 1970) II, p. 169.

trascendencia del proceso y sus instituciones (15).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, aprobada en Querétaro, en su artículo 27 le dio valor constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915, e innova algunos aspectos como modo de fijar con el carácter de principio fundamental la redistribución del suelo agrario de México y el equilibrio de la propiedad rústica.

El artículo 27 de la Constitución crea un verdadero sistema agrario constitucional (16): Se declara la pertenencia originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares para constituir la propiedad privada —con las modalidades que señala la ley—; se crea —por primera vez en un ordenamiento constitucional— el concepto de la función social de la propiedad dándole a ésta un carácter más dinámico, sujeto a las modalidades del interés público para la tutela del pequeño propietario, de la familia, de la producción nacional, pero condicionado al dominio originario del Estado para vigilar, tutelar y distribuir equitativamente entre los ciudadanos; se proscribió el latifundio y se limitó la mediana propiedad para garantizar individual y socialmente la pequeña propiedad y el ejido; la expropiación solo puede verificarse por causa de utilidad pública mediante indemnización, es decir no necesariamente debe ser previa; permaneciendo, también, en lo sustancial toda la normativa de la Ley del 6 de enero de 1915.

3. Tanto en el artículo 27 constitucional como en su Ley inspiradora de 1915 se hace referencia concreta al proceso agrario. Este, más que una posición jurídica, es reflejo de una posición revolucionaria.

En efecto el primer acontecimiento revolucionario de importancia fue el Plan de Ayala, verdadero elemento de ruptura del sistema jurídico anterior a 1910, cuya parte central es la exigencia de crear tribunales especializados para el conocimiento de todos los asuntos relacionados con la materia jurídica agraria.

El Plan de Ayala es revolucionario, y al promover el rompimiento legislativo, declara la inversión del procedimiento pues el criterio consiste en que los pueblos deben entrar en posesión inmediata de las tierras usurpadas y los particulares con pretensión de dueños sobre ellas deberían recurrir a los tribunales a exigir sus derechos (17). Sea, se invierte la carga de la prueba en favor de la clase desposeída con incidencias importantes en el derecho sustantivo y procesal.

En la nueva jurisdicción agraria, con la nueva legislación revolucionaria, deberían enfrentarse la legalidad oligárquica y la legalidad revolucionaria.

4. La creación del proceso agrario —establecido solo una vez logrado el triunfo de la revolución, como lo preveía el Plan de Ayala (18)— correspondió a la ley del 6 de enero de 1915.

En esta ley, las acciones principales son la restitutoria y la dotatoria cuya ejecución corres-

(15) Para todo véase, entre la inmensa bibliografía existente, GUTELMAN, M., *La reforma agraria in America Latina. El caso del Messico* (Mazzotta ed., Milano, 1973); AGUILERA GOMEZ, M., *La reforma agraria en el desarrollo económico de México* (Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1969); NÚÑEZ, L., *Cuatro etapas en la reforma agraria de México* (Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969); STAVENHAGEN, R., *Marginalidad y participación en la reforma agraria mexicana*, publicado en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1969 ps. 249-75; CRUZ CASTELLANOS, F., *El sistema cooperativista de explotación de la tierra*, publicado en *Revista de México Agrario*, 1968, ps. 19-105; DURAN, M. A., *El agrarismo mexicano* (Siglo XXI, México, 1967); ESTEVANTE TORRES, H., *La reforma agraria integral mexicana* publicado en la *Revista Mexicana de Sociología*, 1966, ps. 665-76; ARREDONDO, A., *Estudio comparativo de las reformas agrarias en América Latina: México, Venezuela, Cuba* (Instituto Agrario Nacional, Caracas, 1965); DURAN, M. A., *Las funciones de la propiedad de la tierra en la reforma agraria mexicana*, publicado en *El Trimestre Económico*, 1964, ps. 228-42; PENA, M. T. de la, *El pueblo y su tierra: mito y realidad de la reforma agraria en México* (Cuadernos americanos, México, 1964); TAMAYO, J. L., *El problema fundamental de la agricultura mexicana* (Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1964); ROMERO ESPINOZA, E., *La reforma agraria en México: a medio siglo de iniciada* (Cuadernos americanos, México, 1963); HEREDIA CARRERO, H., *Reforma agraria y desarrollo económico* (Cuadernos americanos, 1959); MAC LEAN Y ESTENOS, R., *La revolución de 1910 y el problema agrario en México* (Editorial Cultura, México, 1959); SILVA HERZOG, J., *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: exposición y crítica* (Fondo de Cultura Económica, México, 1959).

(16) Véase, en este sentido la interesante obra MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *El sistema agrario constitucional* (Porrúa, 4a. ed., 1975).

(17) En efecto, como sostiene CHAVEZ PADRON, "cuando los campesinos pidieron tribunales especiales para el tratamiento de los problemas agrarios, estaban implicando el rompimiento legislativo y total revolución; aún más, al invertir el procedimiento señalado que los pueblos entrarían en posesión inmediata de las tierras usurpadas y que los particulares que pretendieran ser dueños de ellas serían quienes irían a los tribunales a decidir sus derechos, estaban invirtiendo la carga de la prueba en favor de una categoría económica inferior, y modificando no solo el derecho sustantivo, sino el Derecho procesal, y aún más, estaban proponiendo el establecimiento del Derecho social", CHAVEZ PADRON, M., *El Derecho agrario en México*, supra nota 8, ps. 278-79.

(18) PINCHON, E., *Zapata L'invincibile* (Feltrinelli, 2a. ed., Milano, 1974) p. 222.

pondió a la Comisión nacional agraria, a las comisiones agrarias creadas en todos los Estados territorios del país, y los comités particulares ejecutivos. El procedimiento establecido consiste en línea de máximas en lo siguiente: en primera instancia los campesinos pertenecientes a un pueblo accionante nombran un comité para ejercer la representación y solicitar al Gobernador del Estado —o bien al jefe militar correspondiente, por el estado de guerra civil que vivía el país— la dotación o restitución correspondiente, éste resuelve y en caso de hacerlo favorablemente corresponde a los comités ejecutivos entregar provisionalmente las tierras reivindicadas o concedidas al pueblo solicitante; hay una segunda instancia obligatoria, en ella la Comisión nacional agraria, cuya función es la de revisar el trámite seguido, y dictaminar para que el Presidente de la República dicte la resolución para darle el carácter de definitiva a la primera resolución y a la entrega realizada; por su parte, los propietarios afectados tenían el único derecho de reclamar dentro de un año sobre posibles vicios de procedimiento y discutir el valor de las tierras pues no lograban readquirirlas, si no accionaban dentro del año perdían todo derecho.

Con posterioridad el artículo 27 de la Constitución Política introduce algunas modificaciones, así como toda la normativa dictada con posterioridad que fue conformando la legislación de reforma agraria, es decir, el Código agrario del 22 de marzo de 1934, el Código agrario del 23 de setiembre de 1940, el Código agrario del 31 de diciembre de 1942, y la actualmente vigente Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de abril de 1971.

El sistema procesal agrario creado a través de la Ley de 1915 —no obstante no encontrarse regido por las disposiciones del Poder Judicial— se encuentra investido con la *iuris dictio*, de ahí que encuentra investido con la jurisdicción (19). Naturalmente, por no ser los órganos decisorios parte del Poder Judicial, no tener esos mismos órganos una competencia específica distinta y autónoma

de la de los tribunales comunes, y al regirse por el procedimiento ordinario con sus principios informadores, esa jurisdicción tiene el carácter de especial, muy a pesar de regirse por el principio de la legalidad procesal originada en sus leyes reguladoras (20).

Resulta impropia la nomenclatura para el caso mexicano de jurisdicción agraria administrativa (21), peor si se le refiere como jurisdicción especializada agraria (22), porque no es —en estricto sentido— ni una ni otra, se trata de una jurisdicción especial.

En la actualidad, conforme a la Ley Federal Agraria del 16 de abril de 1971 (23), en el Capítulo V: "Procedimientos agrarios", los procedimientos fundamentales siguen siendo la restitución y dotación de tierras, aguas y bosques, pero también hay otros siempre referidos al régimen ejidal tales como la ampliación de ejido, la creación de nuevos centros de población, el conflicto por límite de bienes comunales, la privación y nueva adjudicación de derechos agrarios (llamados también "acomodo"), las acciones de inafectabilidad, la confirmación y titulación o reconocimiento de bienes comunales, la expropiación de bienes agrarios, la fusión de ejidos, la división de ejidos, las permutas ejidales, los parcelamientos ejidales, la creación de zonas urbanas, las sucesiones ejidales, introduciendo la Ley Federal del '71 algunos nuevos procedimientos como el de nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, la nulidad de contratos y concesiones (a que hace referencia el artículo 27 de la Constitución Política), la nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad, la suspensión temporal de derechos agrarios, el procedimiento de conflictos sobre posesión y goce de las nulidades de dotación y el disfrute de los bienes de uso común, y, la reposición de actuaciones. Estos procedimientos son denominados procesos ejidales.

5. Los órganos del sistema procesal agrario mexi-

(19) LIEBMAN, E.T., *Manuale di Diritto processuale civile* (Giuffrè, Milano, 1973) I, p. 16.

(20) En Europa la mayoría de las jurisdicciones agrarias son de carácter especial, confiada a jueces laicos. (Véase, al respecto, ZELEDON, R., *Estado y evolución de la jurisdicción agraria en América Latina*, en *Revista Judicial*, No. 9, ps. 36-48, especialmente p. 38).

(21) MENDIETA Y NUÑEZ, L., *Síntesis del Derecho agrario*, *supra* nota 1, p. 37.

(22) Para CHAVEZ PADRON, equivocadamente —según el criterio expuesto—, "se trata de tribunales especializados en materia agraria", CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos* (Porrúa, 2a. ed., 1976, México). p. 33.

(23) Publicada en el Diario Oficial de la República de los Estados Unidos Mexicanos No. 41 del 16 de abril de 1971; reimpresa y actualizada en la Colección Leyes y Códigos de México: *Ley Federal de reforma agraria* (Porrúa, México, 1978) en que aparece además toda la legislación agraria con vigor en ese país.

cano —salvo el caso de los conflictos por límite de bienes comunales, el amparo agrario y el proceso laboral agrario, por ser conocidos también por la Corte Suprema de Justicia de la Nación— no corresponden a la estructura orgánica del Poder Judicial, sin embargo ésto no es óbice para darles un calificativo distinto al de órgano jurisdiccional pues desde el punto de vista procesal son órganos (agrarios) todos los que tienen una función coordinada al desarrollo del proceso en ejercicio de la jurisdicción (24).

La distinción hecha por la doctrina mexicana —especialmente CHAVEZ PADRON— entre órganos y autoridades agrarias (25) carece de sentido, como también resulta equivocado darle el carácter de órgano procesal agrario a entes, órganos u oficinas por el simple hecho de tener alguna relación o ingerencia en asuntos de interés agrario o por coadyuvar con los organismos de la reforma agraria (26).

En México los distintos procedimientos constitutivos del proceso agrario se resuelven en primera instancia ante el Gobernador del Estado correspondiente o bien ante el jefe del Departamento del distrito federal cuando el predio se encuentre dentro de esa jurisdicción, y ante la Comisión agraria mixta; en segunda instancia intervienen el Delegado de la Secretaría de la reforma agraria de la zona donde se encuentra el predio a quien corresponde pasar la documentación a la Secretaría para ser puesto en conocimiento del Cuerpo consultivo agrario, con cuyo dictamen el Presidente de la República dicta la resolución final.

En consecuencia, los órganos agrarios en sentido estricto son: a) el Presidente de la República, b) los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Distrito Federal, c) la Secretaría de la Reforma Agraria, y sus delegaciones agrarias, d) la comisión agraria mixta, y e) el cuerpo consultivo agrario. En sentido amplio entrarían también el Poder Judicial por tener conocimiento del amparo agrario, el proceso laboral agrario y conocer en segunda instancia del conflicto de bienes comunales.

La máxima autoridad en materia agraria es el Presidente de la República pues a él le está confiado dictar todas las medidas necesarias para cumplir los fines de la Ley Federal de Reforma Agraria (27) en los expedientes de restitución o dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de los ya concedidos, de la creación de nuevos centros de población, de confirmación de la propiedad de bienes comunales, de expropiación de bienes ejidales y comunales, de privación de derechos individuales de ejidatarios, de establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales y los demás que le señale la ley, careciendo sus resoluciones de posterior recurso (28).

Los gobernadores de los Estados, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal en su caso, representan el órgano agrario más importante porque es frente a ellos que se sustancia en primera instancia el procedimiento ejidal. Sus atribuciones (29) en esta materia son: resolver en primera instancia los expedientes de restitución y dotación de tierras y aguas, así como los de dotación complementaria y ampliación de ejidos, 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, proveer administrativamente en los expedientes ejidales así como ejecutar los mandamientos provenientes del Ejecutivo federal, nombrar y remover a sus representantes ante la Comisión agraria mixta, y, expedir los nombramientos de los miembros de los comités particulares ejecutivos que elijan los grupos solicitantes.

La Secretaría de la reforma agraria, en materia procesal, a través de su titular, debe firmar junto con el Presidente las resoluciones y acuerdos que dicte y hacerlos ejecutar, proponer al Presidente de la República las resoluciones de los expedientes de su competencia, e intervenir en la solución de las controversias agrarias en los casos previstos por la Ley (30), pues tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República (31): una

(24) SATTA, S., *Diritto processuale civile* (Cedam, 8a. ed., Padova, 1973) p. 5.

(25) CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, ps. 40-66.

(26) Por ejemplo el Secretario de Agricultura y Ganadería, el Jefe del Departamento de asuntos indígenas, el Secretario de Recursos Hidráulicos, citados por CHAVEZ PADRON, M., *Ibid.*

(27) Art. 8 L.F.R.A.

(28) El art. 8 de la L.F.R.A. hace referencia al término "resolución definitiva", entendiéndose por tal "la que ponga fin a un expediente".

(29) Art. 9 L.F.R.A.

(30) Art. 10 L.F.R.A.

(31) *Ibid.*

actividad esencialmente jurídico agraria según la exposición de motivos de la ley (32). Dependiente de la Secretaría de la reforma agraria se encuentran las delegaciones agrarias establecidas en todas las entidades federativas; el titular es el Delegado agrario, superior, a su vez, de un subdelegado de procedimientos y controversias agrarias y otro de organización y desarrollo agrario (33): dentro del procedimiento su función es importante porque representan dentro del territorio al Ejecutivo federal y a la Secretaría de que forman parte, además de acelerar el trámite —en muchos casos— de los expedientes sin resolver (34).

Otros órganos agrarios muy importantes son las Comisiones agrarias mixtas, por su participación en la primera instancia. Previstas como "comisiones locales agrarias" por el artículo 27 constitucional, las comisiones agrarias mixtas se encuentran establecidas en todas las entidades federativas, integradas por un presidente, un secretario y tres vocales (35): el presidente será el Delegado de la Secretaría de la reforma agraria en el Estado (o distrito federal, en su caso), el primer vocal será nombrado y removido por el Secretario de la reforma agraria, el secretario y el segundo vocal por el Ejecutivo local, y el tercer vocal por los ejidatarios y comuneros nombrados de una terna presentada por las comunidades agrarias y sindicatos campesinos de la entidad al Presidente de la República (36). Estas comisiones tienen un reglamento interno expedido por el respectivo Gobernador, previo dictamen de la Secretaría de la reforma agraria (37), y sus atribuciones fundamentales son las de substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, la de dictaminar en esos mismos expedientes cuándo deben ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, emitir opinión acerca de las expropiaciones, creación de nuevos centros de población, y, en casos de inafectabilidad, además, resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados, e intervenir en los asuntos de su conocimiento (38).

Aún cuando a primera vista no parece cumplir funciones procesales importantes, pues en realidad su única función en este sentido consiste en emitir un dictamen una vez que el expediente se encuentra en condiciones de ser resuelto, el Cuerpo consultivo agrario —creado por el artículo 27 constitucional— debe ser también considerado órgano agrario. La ley federal establece que el cuerpo consultivo agrario estará integrado por cinco miembros, presidido por Secretario de la reforma agraria y con dos representantes de los campesinos (39).

Finalmente, el Poder Judicial funge con el carácter de órgano jurisdiccional agrario cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación conoce en segunda instancia de los conflictos por límite de bienes comunales (40), o cuando debe conocer del juicio de amparo agrario, o bien cuando se resuelven los asuntos del Derecho laboral agrario.

La competencia de los órganos agrarios se encuentra reducida a las acciones y procedimientos establecidos por la Ley federal de reforma agraria, siguiendo el criterio de los *numerus clausus*, en consecuencia todas las demás acciones cuya causa se encuentre regulada por el Derecho agrario y no contemplada dentro de los procedimientos de la ley federal, serán de conocimiento de los tribunales ordinarios.

La competencia de los órganos agrarios se encuentra reducida a las acciones y procedimientos establecidos por la Ley federal de reforma agraria, siguiendo el criterio de los *numerus clausus*, en consecuencia todas las demás acciones cuya causa se encuentre regulada por el Derecho agrario y no contemplada dentro de los procedimientos de la ley federal, serán de conocimiento de los tribunales ordinarios.

6. Aun cuando normalmente se hace referencia a los procedimientos agrarios, en México, siguiendo la doctrina, un análisis más amplio permite encontrar diversos procesos agrarios. Ellos son: a) el proceso ejidal, b) el amparo agrario, c) el proceso

(32) CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, *supra* nota 22, p. 47.

(33) Art. 7 L.F.R.A.

(34) Vgr. art. 295 L.F.R.A.

(35) Art. 5 L.F.R.A.

(36) Art. 5 L.F.R.A.

(37) Art. 6 L.F.R.A.

(38) Art. 12 L.F.R.A.

(39) Art. 14 L.F.R.A.

(40) Art. 379 L.F.R.A.

laboral agrario, d) el proceso de suspensión y privación de derechos agrarios, y e) el proceso de conflicto por límite de bienes comunales (41).

a) El proceso ejidal se encuentra constituido por un conjunto de procedimientos —mencionados supra— cuyo fin consiste en la creación y tutela de la integridad del ejido como base de la reforma agraria mexicana. Este proceso es *"el fundamental y de mayor importancia"* (42), constituido esencialmente por las acciones de restitución y dotación de tierras, aguas y bosques.

La restitución de tierras, aguas y bosques (43) fue el asidero político de los movimientos revolucionarios de principio de siglo, consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política cuando declaró nulas *"a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por jefes políticos, gobernadores, de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas o montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1 de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población; c) Todas las diligencias de apeo y destlinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por*

compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se haya invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población". El ejercicio de la acción restitutoria corresponde a los vecinos del núcleo de población comunera con títulos de propiedad sobre tierras o aguas despojados por cualquiera de las causas del artículo 27 constitucional. Conforme a la Ley federal de reforma agraria una vez publicada la solicitud de restitución presentada ante el Gobernador del Estado o ante el Jefe del Departamento del distrito federal, los vecinos del pueblo deberán presentar ante la Comisión agraria mixta los títulos de propiedad y demás documentación para probar la forma y fecha del despojo de las tierras o aguas de lo cual se notificará a los afectados (44), pasando la documentación a la Secretaría de la reforma agraria para que dentro de los treinta días siguientes determine la autenticidad de los mismos, con cuyo dictamen se inicia el procedimiento (45): si el resultado es positivo se identifica el fundo para su restitución (46) y con un dictamen de la comisión se pone en conocimiento del Ejecutivo local para que resuelva, luego de lo cual se pasa al delegado agrario quien lo remite a la Secretaría de la reforma agraria turnándolo al Cuerpo consultivo agrario con cuyo dictamen el Presidente de la República dicta la resolución definitiva (47) (48), en caso de ser negativo el examen de los documentos, o siendo rechazada la solicitud de restitución, se continúan tramitando de oficio las diligencias para la dotación iniciados paralela-

-
- (41) El insigne procesalista mexicano HECTOR FIX ZAMUDIO (*Estructuración del proceso agrario*, que es la conferencia dictada el 7 de junio de 1960 con ocasión del segundo centenario del Colegio de Abogados de México, publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1961, ps. 177-96, especialmente ps. 184-85) señala cuatro tipos de procesos: a) el ejidal; b) los conflictos individuales de privación de derechos ejidales; c) los conflictos por límites de bienes comunales; y, d) el proceso laboral agrario, no así el amparo agrario por no estar plenamente vigente en esa época, sin embargo hoy día sin duda lo incluiría como un quinto proceso.
- (42) FIX ZAMUDIO, H., *Estructuración del proceso agrario*, *Ibid*, p. 185. Por su parte MENDIETA Y NUÑEZ lo clasifica y define como el proceso "clásico" (*El problema agrario en México*, supra nota 2, p. 460).
- (43) La L.F.R.A. regula la restitución de tierras, bosques y aguas especialmente en los artículos 279 a 285, pues también hay normas referidas a ella en los artículos 272-84 y en muchas otras dispersas por la ley. Para un análisis del instituto véase MENDIETA Y NUÑEZ, L., *El problema agrario en México*, supra nota 2, ps. 219-25, 227-28, 459, 464-66; CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 2, ps. 121-42; LUNA ARROYO, A., *Derecho agrario mexicano* (Porrúa, México, 1975) ps. 213-17, 339-62.
- (44) Art. 279 L.F.R.A.
- (45) Art. 280 L.F.R.A.
- (46) Conforme al artículo 281 L.F.R.A. se identifican los linderos, se hace un censo agrario por una junta censal integrada por miembros de la Comisión agraria mixta y el núcleo de población.
- (47) Art. 283 L.F.R.A.
- (48) Dentro del procedimiento suscitamente mencionado puede ser que el Ejecutivo local no dicte su resolución caso en el cual la ley la considera negativa, debiendo la Comisión agraria mixta remitirlo al delegado agrario para que continúe tramitándolo. Si la comisión mixta no emite su dictamen el Ejecutivo local resolverá lo que corresponda (Art. 283 L.F.R.A.).

mente conformando la denominada doble vía ejidal (49), seguida también cuando las tierras no sean suficientes para los campesinos que las obtengan (50).

La dotación de tierras y aguas (51) es una auténtica medida de reforma agraria con dimensiones de acción. La Ley del 6 de enero de 1915 en su artículo 3 establece la premisa esencial, incorporada literalmente en el artículo 27 de la Constitución que dice: *"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 hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para construirlos, conforme a las necesidades de su población"*; la forma de obtener las tierras a dotar es por la vía de la expropiación hecha por el Estado a los terrenos vecinos al lugar donde está ubicado el pueblo. En principio parece una simple medida de reforma agraria, pero se trata de una verdadera acción porque la parte pretendiente estará en una relación contenciosa respecto del o de los propietarios afectados (52). Conforme a la Ley federal los presupuestos de la acción dotatoria son: la existencia de un núcleo de población carente de tierras o que no las tenga en cantidad suficiente para atender sus necesidades socio-económicas, ese núcleo de población deberá —por innovación introducida en los artículos 195 y 196— estar compuesto por no menos de veinte individuos con capacidad agraria individual cada uno de los integrantes, establecido al menos seis meses antes de plantear la solicitud y su publica-

ción, y no estar comprendido en los casos en que la ley (53) niega la capacidad para solicitar la dotación. La solicitud de dotación se presenta ante el Gobernador correspondiente, con copia para la comisión agraria mixta; el ejecutivo local ordena publicar la solicitud en el periódico oficial, expide el nombramiento de los miembros del Comité particular ejecutivo electo por el núcleo de población; realizada la publicación se da inicio a la primera instancia, debiendo primeramente la Comisión agraria mixta —dentro de los 120 días— hacer un censo agrario, levantar un plano del radio de afectación y rendir un informe completo sobre la situación agrosocioeconómica del núcleo de población y las tierras, indicando a su vez la situación de las tierras eventualmente afectables (54), una vez concluidos los primeros informes la comisión se pronunciará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación (55) —salvo que durante la tramitación se haya planteado la nulidad o invalidez del fraccionamiento, porque se pondrá inmediatamente en conocimiento de la secretaría de reforma agraria para que resuelva (56)— y pasará el expediente al ejecutivo local para que dicte mandamiento: si es afirmativo se designa un representante que convoca al comité particular ejecutivo y al núcleo de población para ejecutar el mandamiento tomando posesión del inmueble y haciendo su deslinde (57), si por el contrario es negativo lo enviará al delegado agrario para su tramitación (58), igual sucederá en el caso en que el ejecutivo local no se pronuncie —caso en el cual se tiene por negativo— solo que en este caso la Comisión agraria mixta lo

(49) "La dificultad que los núcleos de población tenían en probar sus derechos dentro de los juicios restitutorios, el llegar con frecuencia a una sentencia negativa después de la pérdida de todo el tiempo que lo anterior implicaba, el volver a empezar la demanda de tierras por la vía dotatoria, son hechos que dieron resultados muy especiales, pues con la Ley de dotaciones y restitutiones de tierras del 23 de abril de 1927 (artículo 25) se inició la doble vía ejidal" (CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, p. 133). Esta doble vía ejidal se encuentra consagrada en la L.F.R.A. en los artículos 274, 276 y 282 teniendo de importancia sobre todo el hecho de que "es extraordinariamente difícil para los pueblos demostrar la propiedad y el despojo de sus tierras" (MENDIETA Y NUÑEZ, L., *El problema agrario en México*, supra nota 2, p. 462) "Siendo en este sentido más generosa la acción dotatoria" (CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, p. 134).

(50) Art. 285 L.F.R.A. *...regulada en la L.F.R.A. especialmente en los arts. 286 a 317, así como*

(51) La dotación de tierras y aguas se encuentra regulada en las disposiciones dispersas por la Ley.

(52) Afirma CHAVEZ PADRON que "aún cuando muchas personas piensan que este es un procedimiento típicamente en los arts. 272-78 y muchas otras disposiciones de la Ley del Proceso Social Agrario, el presente artículo no es administrativo, a través de su historia vemos que es más acertado considerar que se trata más bien de un verdadero juicio en el que dos partes contienen —el núcleo de población solicitante y el o los presuntos afectados— y una tercera parte juzga sus pretensiones seleccionando en la Ley el precepto o los preceptos que sean aplicables al caso, encontrándonos ante un nuevo concepto de proceso y magistratura social", CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, p. 148.

(53) Art. 196 L.F.R.A.

(54) Arts. 286, 287, 288, 289 L.F.R.A.

(55) Art. 291 L.F.R.A.

(56) Art. 290 L.F.R.A.

(57) Art. 298 L.F.R.A.

(58) Art. 292 L.F.R.A.

envía directamente al delegado agrario (59). Con la posesión provisional el núcleo de población es el legítimo poseedor y tiene personalidad jurídica para ejercer las garantías económicas y sociales que le concede la ley (60). La segunda instancia es obligatoria y se inicia cuando el delegado agrario ha enviado el expediente a la Secretaría de la reforma agraria para ser pasado al Cuerpo consultivo cuya tarea es la de completar el expediente si así lo considera y emitir un dictamen para ser puesto en conocimiento del Presidente de la República, y con base en ese dictamen se redacta también un proyecto de resolución que va adjunto (61), si la resolución presidencial es afirmativa se publica en el Diario Oficial de la Federación, se declara definitivamente la posesión, y el Delegado agrario junto con el comisario ejidal hace entrega material de las unidades de dotación (62), en caso de que la resolución presidencial fuere negativa, como no procede la revocatoria del mandamiento gubernamental que otorgó la posesión provisional (63) la Secretaría de la reforma agraria deberá negociar con los propietarios la compra del inmueble y de conseguirlo deberá buscar otras tierras donde trasladar a los campesinos (64) (65). Las dotaciones de aguas (66) se presentarán directamente ante los ejecutivos locales y se tramitarán conforme a las normas de la dotación de tierras. En el eventual caso de que al momento de ejecutarse la resolución presidencial de restitución o dotación se constate que las tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado, se tramitará de oficio la dotación complementaria (67) llamada por la ley ampliación de ejidos.

b) El amparo agrario actualmente tiene "carácter autónomo" (68). Una vez lograda su solidez institucional con los decretos del 30 de octubre de 1962 y el 3 de enero de 1963 en virtud de los cuales se logra incorporar una serie de disposiciones cuya urgencia venía señalando desde hacía mucho tiempo la doctrina.

Con la ley del 6 de enero de 1915 se declararon nulas las enajenaciones de terrenos comunales practicadas en perjuicio de los pueblos cuando se hubieren hecho en contra de las leyes de desamortización, creando para esto las acciones restitutorias y dotatorias de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que las necesitaran para su subsistencia, pudiendo los propietarios recurrir a los Tribunales a deducir sus derechos dentro del año, pero solo a discutir el monto de la indemnización cuando se tratara de reivindicaciones en favor de los pueblos. Esta disposición pasó a integrar el artículo 27 de la Constitución de 1917. Como los terratenientes y latifundistas plantearon gran cantidad de juicios de amparo ante los tribunales federales, afectando la buena marcha de la reforma agraria, por el Decreto del 23 de enero de 1931 se modificó la Ley de 1915 negando la acción a dichos propietarios: "*no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni extraordinario de amparo*", incorporándose este principio, más tarde, por el Decreto del 9 de enero de 1934 en la Carta Constitucional. Contra esta disposición se pronunció la doctrina tratando, por una parte, de que se restableciera ese derecho en forma amplia (69) pues se sostenían que en nada afectaba a la reforma agraria la existencia del recurso, que por el

(59) Art. 293 L.F.R.A.

(60) Art. 300 L.F.R.A.

(61) Art. 304 L.F.R.A.

(62) Cfr. arts. 306, 307, 308, 311, 315, 316, 317 L.F.R.A.

(63) Art. 310 L.F.R.A.

(64) Art. 309 L.F.R.A.

(65) En el mismo documento que contenga la resolución Presidencial negativa a la dotación se ordena que se inicie un expediente de nuevo centro de población para lo cual se consultará a los interesados su disponibilidad a trasladarse a otro lugar donde sea posible establecer ese centro. Este es otro procedimiento ejidal, regulado por los artículos 326 a 335 de la L.F.R.A., visto en México como una forma de colonización (Cfr. CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, ps. 169-83, especialmente para conocer su origen ps. 169 y 170.).

(66) Véanse los artículos 318 a 324 de la L.F.R.A. y CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, *ibid.*, p. 161.

(67) Véase el artículo 325 L.F.R.A. y CHAVEZ PADRON, M., *ibid.* ps. 163-67.

(68) FIX ZAMUDIO, H., *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano*, publicado en *Atti della seconda assemblea dell'Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato* (Giuffrè, Milano, 1964) I, ps. 369-429, 402.

(69) CABRERA, L., *La reforma del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915*, publicado en la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, II, 1932, ps. 271 ss., cuyo criterio era de un gran valor por haber sido él precisamente el redactor de la Ley de 1915.

contrario, eran los conductores de esa reforma los incapaces de cumplir con sus obligaciones dentro del marco de la ley, otro sector de la doctrina —específicamente MENDIETA Y NUÑEZ— fustigó fuertemente al Poder Judicial de la Federación pues éste interpretó la norma denegando la posibilidad de recurrir no solo a los propietarios sino también a los pueblos, aun cuando no se hace mención a ello en la reforma (70). En 1947, en virtud del Decreto publicado el 12 de febrero de ese mismo año, se modificó nuevamente la Constitución permitiendo la defensa de los nuevos propietarios pero exigiéndoles certificado de inafectabilidad para poder ejercerla lo que valió también la crítica de la doctrina (71), hasta lograr, finalmente, la emisión de los decretos de 1962 y 1963 con los cuales los propietarios afectados por resoluciones restitutorias o dotatorias deben registrarse por el amparo administrativo aun cuando tengan certificado de inafectabilidad.

El análisis histórico del juicio de amparo en materia agraria muestra la singularidad de esta institución mexicana (72), pero no es ésta la sede para hacerlo, y baste indicar las características fundamentales, según el criterio de FIX ZAMUDIO (73) introducidas recientemente: con la nueva normativa se modificaron las disposiciones sobre legitimación procesal y personalidad para interponer y seguir el amparo debido a que se concede a todo comunero o ejidatario la posibilidad de gestionar en caso de que el comisariado ejidal o de bienes comunales —representante del núcleo de población— no lo haya promovido dentro de los quince días; se extiende el plazo para interponer la demanda de quince a treinta días, pero si el peticionario es un núcleo de población lo puede interponer en cualquier momento; es inadmisibles el desistimiento de los representantes de núcleos de

población, siguiendo de oficio hasta la resolución definitiva; no procede el sobreseimiento por inactividad procesal protegiendo también individualmente a ejidatarios y comuneros; dentro de las amplias facultades del Juez está la de integrar la demanda y la prueba como si se hubiere presentado o formulado debidamente; se simplificaron los requisitos de la demanda, pudiendo los ejidatarios, comuneros y poblados rurales pedir con la sola relación de los actos reclamados y la mención de las autoridades que intentan ejecutarlos, sin necesidad de los razonamientos jurídicos sobre las infracciones alegadas cuyo cumplimiento se debe observar en las otras demandas; si la demanda fuere oscura se prevendrá a la parte para que aclare, si no lo hiciere, el mismo Juez de oficio lo hará; se amplió la eficacia tutelar de la providencia precautoria para evitar la ejecución de actos violatorios durante la tramitación del juicio que pudieren causar al quejoso perjuicios irreparables o de difícil reparación; debe concederse, de oficio, la medida precautoria cuando los actos reclamados puedan privar los bienes agrarios del núcleo de población; se amplían también las facultades del Juez en materia probatoria al reducir la carga de la prueba a los campesinos y acentuándola a las autoridades demandadas; y, de gran importancia, la obligación para el Juez de suplir las deficiencias de la queja en materia agraria cuando el quejoso alegue que ha habido en contra del núcleo de población, del ejidatario o del comunero una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas.

c) El proceso laboral agrario conforme a la doctrina procesal mexicana también se puede ubicar como otro proceso autónomo y propio del Derecho agrario (74). En efecto, la Ley federal del

(70) MENDIETA Y NUÑEZ, L., *El sistema agrario constitucional*, supra nota 16, ps. 131-37, al afirmar "La prohibición de ocurrir al juicio de amparo se refiere solo a los propietarios, luego no es lícito extenderla a los núcleos de población rural, tanto más cuanto que la Reforma agraria, de la que es expresión jurídica el artículo 27 constitucional, se lleva a cabo en beneficio directo de los campesinos carentes de patrimonio. En su interés se negó a los propietarios la procedencia del amparo a fin de evitar que se entorpeciera y largara el procedimiento dotatorio y restitutorio; pero esa misma razón no puede aducirse cuando son los pueblos o los campesinos peticionarios quienes acuden al amparo en contra de las resoluciones definitivas que les niegan, contra derecho, la dotación o restitución solicitada" (p. 134).

(71) "Creemos que la última reforma constitucional, aunque inspirada en un criterio de mayor liberalidad que la de enero de 1931, no resuelve el problema del amparo en materia agraria, puesto que condiciona la procedencia de un medio de defensa de los derechos fundamentales de la persona humana, como lo es el juicio de amparo, a un requisito de índole administrativa, ya que corresponde al Departamento agrario la tramitación y al Presidente de la República, como máxima autoridad agraria, la expedición de los certificados de inafectabilidad agrícolas o ganaderos", FIX ZAMUDIO, H., *Estructuración del proceso agrario*, supra nota 41, p. 191.

(72) Un análisis profundo del amparo agrario se puede ver en el Capítulo XXVI de la conocidísima obra BURGOA, I., *El juicio de amparo* (Porrúa, México, 1975).

(73) Para todo FIX ZAMUDIO, H., *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano*, supra nota 68, ps. 409-15.

(74) En este sentido FIX ZAMUDIO, H., *Estructuración del proceso agrario*, supra nota 41, ps. 185, 189-90.

trabajo contiene un capítulo destinado a regir el contrato de trabajo de los peones del campo en las empresas agrarias (75), y éste bien podría entenderse como parte del contenido del Derecho agrario aún cuando resulte discutible la pertenencia o no al Derecho procesal agrario pues en la actualidad se rige enteramente por el rito laboral, quizás con buen tino por ser esa una jurisdicción que ofrece mayores garantías al mismo trabajador del campo.

d) El proceso de suspensión y privación de derechos agrarios se ha creado para punir a los ejidatarios y comuneros cuando incurran en las causas previstas por la Ley federal para la suspensión o pérdida de los derechos agrarios obtenidos a través de la misma normativa agraria (76).

Los derechos agrarios pueden ser suspendidos cuando el ejidatario comunero durante un año deje de cultivar la tierra o deje de cumplir con sus trabajos colectivos o comunales sin motivo justificado, o bien cuando contra él se hubiera dictado auto de formal prisión por cultivo de estupefacientes. La sanción consiste en la imposibilidad de cultivar la parcela durante un ciclo agrícola o un año, adjudicándose provisionalmente —durante el tiempo de la sanción— al heredero legítimo (77).

Se pierden los derechos agrarios cuando el ejidatario o comunero deje de trabajar la tierra personalmente o con su familia durante dos años, o cuando durante ese periodo no cumpla con sus obligaciones comunales o colectivas; cuando haya adquirido sus derechos ejidales por sucesión y durante un año no cumpla con las obligaciones económicas frente a la esposa e hijos del ejidatario difunto; cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos; cuando acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación en los ejidos ya constituidos o, cuando sea condenado por el cultivo de plantas estupefacientes en su parcela (78).

Tratándose de la suspensión temporal la asamblea general —a instancia de cualquier ejidatario o por medio del Comisariado—, con la presencia de un Delegado agrario, oír a los afectados, discutirá el punto y toma la decisión (79). Si se acordare la suspensión temporal de los derechos al afectado, la asamblea general solicitará a la Comisión agraria mixta, acompañando copia del acta correspondiente, se dé inicio al juicio (80). La Comisión da traslado al afectado y señala fecha para practicar una audiencia de pruebas y alegatos, pudiendo entretanto reunir de oficio la documentación necesaria y practicar las diligencias que estime convenientes (81). Del resultado de las audiencias la comisión resuelve y ordena su inmediata ejecución pues sus resoluciones carecen de recurso (82).

Con la privación de derechos se configuran aún más las características del proceso pues, si bien se cumple con el procedimiento establecido por la misma ley federal para la suspensión temporal, tratándose de este proceso el ejidatario adquiere el carácter de demandado contra quien se acciona para que pierda sus derechos, pero éstos solo pueden serle privados por el órgano agrario concedente: el Presidente de la República. En este proceso —como en el caso de la suspensión, como se dijo— solo la asamblea general puede gestionar la privación; de la denuncia se da traslado al ejidatario afectado, y, delante la Comisión agraria mixta se celebra una audiencia en la que se escucha a los interesados y se reciben las pruebas ofrecidas y las que la Comisión estime necesarias (83). Luego el órgano instructor envía, por conducto del delegado agrario, a la Secretaría de la reforma agraria el expediente con su opinión (84) para que ésta reestudie el expediente, elabore un dictamen y lo pase directamente a la Presidencia de la República (85) para la resolución presidencial en la que se prevé la ejecución a través del Delegado agrario y, en caso de acordarse la privación de derechos éste cita a

(75) El Capítulo XVII del Título II de la Ley federal específicamente arts. 190 y ss.

(76) Véase CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, ps. 193-209.

(77) Art. 87 L.F.R.A.

(78) Art. 85 L.F.R.A.

(79) Art. 421 L.F.R.A.

(80) Art. 422 L.F.R.A.

(81) Art. 423 L.F.R.A.

(82) Art. 425 L.F.R.A.

(83) Arts. 426, 427, 428, 429 y 430 L.F.R.A.

(84) Art. 431 L.F.R.A.

(85) Art. 432 L.F.R.A.

asamblea general para estudiar la o las unidades de dotación de que se trata (86).

e) El proceso en los conflictos por límites de bienes comunales es, también, conforme a la doctrina mexicana (87), otro de los procesos constitutivos del Derecho procesal agrario de México (88).

El origen institucional de este proceso se encuentra en el Decreto del 6 de setiembre de 1937, con que se modificó la Constitución Política de 1917, al establecer que "*son de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población*" (89) para ello "*El ejecutivo federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas, si estuvieren conformes la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial*" (90).

Este proceso, como se nota, es de carácter mixto. La primera instancia se sustancia ante la Delegación agraria, la cual, a la hora de abrir el expediente, notifica a las partes y les previene para que nombre un representante propietario y un suplente con la obligación de presentar los títulos o documentos, toda clase de informaciones y pruebas, y a su vez estén autorizados para celebrar con-venios en caso necesario (91). Luego se practica un levantamiento topográfico, se recibe la prueba, enviando posteriormente el legajo a la Secretaría

de la reforma agraria con un resumen y opinión del mismo (92); la Secretaría, oyendo previamente la opinión del Instituto nacional indigenista, elabora un dictamen para el Presidente de la República para la resolución definitiva (93). Si los pueblos contendientes estuvieren conformes con la resolución presidencial ésta deviene en irrecurrible, si no, pueden plantear el juicio de inconformidad ante la Corte de Justicia (94). La sustanciación ante la Corte con base en el procedimiento civil (95), constituye la segunda instancia, en la cual la Secretaría contesta en nombre del Ejecutivo la demanda y remite el expediente, para luego dar traslado de la demanda al poblado-demandado, abrir a pruebas, oír alegatos por escrito, ordenar —si fuere necesario— prueba para mejor proveer y finalmente dictar sentencia expresando los puntos de la resolución que se confirman, revocan o modifican, para ser ejecutada a través del juzgado de distrito respectivo y ordenando inscribir la resolución en los registros público y agrario cuando fuere necesario (96).

7. El sistema procesal agrario mexicano, pródigo en procedimientos, con acciones muy particulares, de jurisdicción especial, resulta extremadamente huidizo sobre todo porque el haz de elementos dificulta encontrar las grandes líneas para su tratamiento científico, y con ellas, ubicar en forma sistemática el entero sistema; por ésto debe aplicarse una interpretación teleológica para encontrar los principios filosóficos y jurídicos inspiradores, pues sus fines están en el Derecho social y el Derecho procesal social mexicano.

El Derecho social (97), primeramente, en forma sucinta, "*no es ni público ni privado, sino una tercera categoría*" (98) producto precisamente

(86) Art. 433 L.F.R.A.

(87) En este sentido FIX ZAMUDIO, H., *Estructuración del proceso agrario*, supra nota 41, ps. 188-89.

(88) Cfr. CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, ps. 185-91.

(89) Fracción VII del art. 27 de la Constitución Política.

(90) *Ibíd.*

(91) Arts. 367, 368, 369, 370 L.F.R.A.

(92) Arts. 371, 372, 373 L.F.R.A.

(93) Art. 374 L.F.R.A.

(94) Art. 378 L.F.R.A.

(95) Art. 390 L.F.R.A.

(96) Arts. 379, 380, 381, 382, 384, 385, 386, 387, L.F.R.A.

(97) Para un mejor conocimiento del Derecho social véase entre muchos, GURVITCH, G., *L'idée du Droit social* (Ed. Sirey, París, 1932); GRANIZO, L.M., y GONZALEZ, M., *Derecho social* (Reus, 3a. ed., Madrid, s.f.); GARCIA OVIEDO, C., *Tratado elemental de Derecho social* (Ed. Epésa, Madrid, 1948); GURVICH, G., *La declaración des droits sociaux* (Librairie philosophique, J. Vrin, París, s.f.) SAINZ, J.C., *Los derechos sociales* publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1951; MENDIETA Y NUNEZ, L., *El Derecho social* (Porrúa, 2a. ed., México, 1967).

(98) MENDIETA Y NUNEZ, L., *El Derecho social*, *ibíd.*, p. 61.

de esa zona "donde el Derecho público y el Derecho privado se entrecruzan para entrar en una síntesis y formar un nuevo término entre las dos especies" (99). En él encuentran cabida las nuevas disciplinas jurídicas concebidas para la tutela de las clases económicamente más débiles, inspiradas en una más justa distribución de los bienes y valores (100): el Derecho del trabajo, el Derecho agrario y el Derecho de la seguridad social o asistencial (101).

El Derecho social, no obstante las críticas al concepto (102), ha sido ampliamente acogido por la doctrina mexicana, sobre todo para dar contenido científico a la valiosa normativa introducida en la Constitución Política de 1917 en sus artículos 27 y 123 reguladores de la materia jurídica agraria, de la del trabajo y asistencial respectivamente (103); en esta forma, también, el Derecho mexicano ha nutrido institucionalmente esta nueva clasificación jurídica al aportarle la corriente ideológica inspiradora de la revolución mexicana de 1910 y los elementos económicos y políticos adoptados en las otras constituciones del mundo, sobre todo con posterioridad a las guerras mundiales que permitieron la evolución del sistema constitucional de un régimen protecto de los derechos clásicos, individuales o políticos de libertad, a otro, que sin negarlos, introduce los derechos sociales o económicos de libertad.

Al Derecho procesal social —tratado fundamentalmente por FIX ZAMUDIO (104)— le corresponde dar contenido a la normativa del Derecho social. Se caracteriza "por el predominio del interés social" (105) cuya satisfacción obliga a limitar el poder irrestricto de las partes del proceso dispositivo y ubicarse en una posición entre el dispositivo y el inquisitivo (106), lo que implica mayores poderes al órgano jurisdiccional para buscar la igualdad por compensación; se pretende complementar la protección sustantiva con la procesal para equiparar las diferencias de las partes y hacer efectiva la bilateralidad e igualdad de éstas en el proceso (107). En el plano científico la nueva clasificación no rompe con el principio de la unidad procesal, antes bien, delimita un interesante sector del Derecho procesal cuyos principios son más fácilmente identificables, participando siempre de la teoría general del proceso.

El Derecho procesal social, específicamente en materia agraria, presenta como principios procesales los siguientes: la escritura, el principio inquisitivo y la defensa técnica gratuita.

El proceso agrario mexicano se desarrolla siempre en forma escrita, única alternativa institucional al momento de la adopción del sistema procesal agrario, con lo cual se adoptó en línea de máximas el principio de la escritura por la coordinación y conjugación de ese elemento (108) (109).

(99) GURVITCH, G., *L'idée du droit social*, supra nota 97, p. 161.

(100) FIX ZAMUDIO, H., *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano*, supra nota 68, p. 376 afirma: "Es cierto que todo derecho, por la misma razón de serlo, es un derecho social (*ubi societas, ibi ius*), pero con esta locución se quiere significar una nueva dimensión jurídica, más humana, más justa, que penetra profundamente en la entraña misma de la naturaleza del hombre y abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individual y liberal".

(101) "No obstante la incertidumbre en cuanto a su contenido, y reconocimiento que el derecho social influye en un gran número de disposiciones de todos los campos y disciplinas jurídicas, podemos concluir que se manifiesta con mayor intensidad en tres sectores claramente determinados: el Derecho del trabajo, el nuevo Derecho agrario y el Derecho de la seguridad social o asistencial" (FIX ZAMUDIO, H., *ibid.*, p. 378).

(102) La pureza conceptual de este Derecho ha sido criticada por DE PINA, R., *Curso de Derecho procesal del Trabajo* (México, 1952) p. 10 ss. y por CABANELLAS, G., *voz Derecho laboral*, en la *Enciclopedia jurídica Omeba*, VII, Buenos Aires, 1957, p. 647 y ss. citados por FIX ZAMUDIO, H., *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano*, supra nota 68, p. 375.

(103) Cfr. ROUAIX, P., *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917* (Porrúa, 2a. ed., México, 1959).

(104) Véase, principalmente, FIX ZAMUDIO, H., *Introducción al estudio del Derecho procesal social* publicado en el volumen *Estudios procesales en memoria de Carlos Viada* (Instituto español de Derecho procesal, Madrid, 1965) ps. 497-526, en que se ubica dogmáticamente al Derecho procesal social dentro del proceso social, con sus antecedentes y problemática, y además éstos dentro del Derecho mexicano.

(105) FIX ZAMUDIO, H., *ibid.*, p. 520.

(106) FIX ZAMUDIO, H., *ibid.*

(107) FIX ZAMUDIO, H., *ibid.*, p. 521. Véase también COUTURE, E.J., *Algunas nociones fundamentales del Derecho procesal del trabajo*, publicado en *Estudios de Derecho procesal civil*, citado por FIX ZAMUDIO, de donde toma el feliz término "principios de compensación".

(108) FAIREN GUILLEN, V., *La humanización del proceso; lenguaje; formas; contacto entre los jueces y las partes*, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, 1977, 2-3, ps. 343-402, 381.

(109) Este calificativo lo adquiere sobre todo porque las deducciones se verifican en forma escrita. Véase al respecto CALAMANDREI, P., *Oralità nel processo* que es la voz del mismo nombre aparecida en el *Nuovo Digesto italiano*, IX, 1940, ps. 178-80, ahora en *Opere giuridiche* (al cuidado de Mauro Cappelletti) (Morano, Napoli, 1965) I, ps. 450-55, 452.

Se siguió, pues, una concepción política —según se interpreta actualmente (110)— en que el Estado aparece ejerciendo una función pasiva, dejando a las partes en una posición de igualdad no necesariamente existente. La escritura supone la necesidad de un proceso dividido por periodos, en los cuales se debe cumplir un determinado conjunto de actos procesales dando origen al principio de preclusión (111), que puede ser rígido o elástico (112), produciendo como efecto el principio de la eventualidad en virtud del cual se debe cumplir con las exigencias procesales en el momento oportuno (113).

El principio de la escritura fue complementado con el inquisitivo —otro principio presente en el proceso mexicano— en que, a diferencia del proceso común, el órgano agrario tiene posibilidades frecuentes de iniciar y mover el proceso de oficio (114), de recabar las pruebas (115), pero sobre todo dirigir, suplir, complementar el proceso y actuar oficiosamente (116) para la búsqueda de la

verdad cuyos matices sociales obligan muchas veces a buscar la norma jurídica aplicable para la protección de sus intereses (117).

La defensa técnica gratuita para los poblados que gestionen ante la jurisdicción agraria se encuentra institucionalizada en México desde 1921 cuando se creó la Procuraduría de los Pueblos (118), su función fue la de brindar asistencia técnico-jurídica a las partes en el proceso y patrocinar gratuitamente a los poblados que lo soliciten (119). Actualmente este instituto se denomina Dirección de Inspección, Procuración y Quejas, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria por disposición de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

La presencia de estos principios procesales en México, desde las primeras décadas del siglo, inspiró muchos otros sistemas procesal-agrarios en el continente, y fuera de éste, cuya influencia aún hoy se manifiesta dada la importancia de su concepción.

(110) En las opuestas concepciones sobre el proceso escrito y oral "si riflettano due opposte concezioni politiche, o almemo due diversi atteggiamenti del pensiero di fronte all'idea comune della libertà. Nella prima di esse, le parti, che sono titolari degli interessi in contrasto, sono anche riconosciute arbitre della tutela di questi interessi, riducendosi lo Stato a una mera funzione di custode della legalità; nella seconda lo Stato si riconosce una propria funzione di custode nella tutela del diritto che, pur col rispetto assoluto della sua autonomia e quindi del principio dispositivo che anima il processo, deve in questa fase critica della sua vita essere aiutato e sorretto" (SATTA, S., *Diritto processuale civile*, supra nota 24, ps. 235-36).

(111) FAIREN GUILLEN, V., *Elaboración de una doctrina general de los principios del procedimiento*, publicada en *Anuario de Derecho civil*, 1949, p. 1345 ss. ahora en *Estudios de Derecho procesal* (Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955) ps. 253-80, 266.

(112) FAIREN GUILLEN, V., *Ibid.*

(113) FAIREN GUILLEN, V., *Ibid.*

(114) CHAVEZ PADRON, M., *El proceso social agrario y sus procedimientos*, supra nota 22, p. 33.

(115) CHAVEZ PADRON, M., *Ibid.*, p. 34.

(116) CHAVEZ PADRON, M., *Ibid.*

(117) CHAVEZ PADRON, M., *Ibid.*

(118) CHAVEZ PADRON, M., *Ibid.*, p. 55.

(119) CHAVEZ PADRON, M., *Ibid.*