

## ESTRUCTURACION DEL PROCESO AGRARIO \*

Por el Lic. Héctor FIX ZAMUDIO  
del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

*SUMARIO: 1.—Introducción.—2.—Situación de la materia en el campo del derecho procesal.—3.—Principios formativos del proceso agrario.—4.—Proceso y procedimientos agrarios: a).—El proceso ejidal; b).—Conflictos individuales de privación de derechos ejidales; c).—Conflictos por límites de bienes comunales; d).—Proceso laboral agrario.—5.—Problemas que suscita el amparo en materia agraria.*

Siendo nuestra patria un país eminentemente agrícola, resulta natural que la regulación jurídica de la propiedad rural y su justa distribución haya apasionado a nuestros más distinguidos publicistas, a través de una tradición que se remonta a la Epoca Colonial, en la cual existió un cuerpo numeroso de disposiciones que regulaban minuciosamente la apropiación y el aprovechamiento de las tierras y aguas, pero como ha ocurrido con casi todas nuestras instituciones, y con mayor razón las vinculadas estrechamente con aspectos políticos, económicos y sociales, no se ha intentado en forma sistemática, una estructuración procesal que nos permita conocer los lineamientos fundamentales del proceso agrario y su vinculación con la teoría general del proceso.

En consecuencia, estas líneas superficiales están dirigidas a examinar las disposiciones del Derecho Agrario a través del prisma, si se quiere, formalista y parcial, pero necesario, del Derecho Procesal, y por ello reitero mis disculpas a tan distinguido auditorio, por fatigar su atención con una serie de disquisiciones despojadas del ropaje vistoso y multicolor de la política y la sociología, con el cual se reviste generalmente ese problema fundamental para el destino de nuestra patria y que vibra en el ánimo de todos los mexicanos, el problema eternamente contemporáneo de la reforma agraria.

\* Conferencia sustentada en el local del Colegio de Abogados de México, con motivo de su segundo Centenario, el 7 de junio de 1960.

Pero inmediatamente nos surge la duda de si puede ser útil a los altísimos fines de redención social expresados magistralmente en el artículo 27 de nuestra Ley Suprema, el estudio de conceptos tan áridos a primera vista, como son los relativos a la ciencia del proceso, y más aún a la luz de los principios establecidos por una dogmática nacida en Alemania y llevada a sus más altas cumbres por los jurisconsultos italianos, y que más de un tratadista mexicano ha considerado exóticos; pero esta duda, en mi humilde concepto, se debe disipar si tomamos en cuenta, que finalizadas las convulsiones sociales provocadas por los movimientos revolucionarios, que forzosamente trastocaron las instituciones jurídicas en beneficio de un pueblo sediento de justicia, actualmente se ha hecho indispensable encaminar debidamente esas fuerzas redentoras en el cauce del Estado de Derecho, en el cual el mecanismo del proceso juega un papel de altísima importancia; por ello Chiovenda acuñó una frase que debe estimarse magistral, y que califica la importancia del proceso en la vida de nuestro tiempo, en el sentido de que la certeza jurídica es uno de los grandes bienes de la vida.<sup>1</sup> Y ese bien de la vida sólo puede lograrse plenamente a través del proceso, que como hiciera ver Piero Calamandrei, está vinculado estrechamente a la idea de democracia y es uno de los más delicados instrumentos para realizar la libertad,<sup>2</sup> y no debemos olvidar a este respecto la idea fundamental que palpita en el luminoso libro del malogrado jurisconsulto italiano, Flavio López de Oñate sobre que la certeza del derecho constituye una de las aspiraciones más altas del hombre moderno, en el agitado mundo contemporáneo.<sup>3</sup>

Y esa necesidad de la certeza jurídica se acrecienta tratándose de un derecho como el agrario de tan profundo contenido social, ya que son precisamente los campesinos, los sufridos hombres que cultivan tan fatigosamente nuestro suelo, ejidatarios y pequeños propietarios, los que necesitan más que ninguno la seguridad de que no serán privados de los frutos de su esfuerzo y de que encontrarán en las autoridades agrarias una amorosa y justa protección de sus modestos intereses, que precisamente por humildes son más dignos de respeto. Y terminaremos esta mal redactada justificación de nuestro tema con las palabras de uno de los juristas que defendió tan apasionadamente los derechos de nuestros campesinos, Narciso Bassols, que independientemente de sus ideas marxistas, conocía tan profundamente las

<sup>1</sup> Cfr. Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, traducción de Emilio Gómez Orbaneja, Tomo I, Madrid, 1936, pp. 51-52.

<sup>2</sup> *Processo e Democrazia*, Padova, 1954, pp. 145 y ss.

<sup>3</sup> *La certeza del derecho*, traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redin, Buenos Aires, 1953, pp. 176 y ss.

superestructuras jurídicas del Estado que él llamaría burgués y capitalista: "El agrarismo inteligente no se hace con gritos ni con ignorancia. El único medio es la cultura, la capacidad intelectual aplicada seriamente a un fin".<sup>4</sup> Y esa capacidad, que en nosotros es tan escasa, la queremos aplicar seriamente y con entusiasmo a lograr una estructuración del derecho procesal agrario.

2.—Desde luego debemos determinar si existe un verdadero derecho procesal agrario como rama autónoma de la ciencia del proceso y si nuestro derecho positivo corresponde a los lineamientos que la dogmática jurídica ha establecido para esta disciplina instrumental. No es por demás establecer que estamos convencidos de la unidad esencial del Derecho Procesal, y advertir que cuando nos referimos a una rama autónoma, queremos indicar que siendo el derecho procesal un instrumento que sirve para actuar el mandato de las normas sustanciales, estas últimas determinan modalidades en el proceso, que la doctrina ha denominado "principios formativos",<sup>5</sup> debido a que el proceso debe conformarse según las exigencias de su objeto, o como lo expresó elegantemente Calamandrei, "es el espíritu que se adapta al cuerpo".<sup>6</sup>

Ahora bien, el derecho agrario forma parte del conjunto de disposiciones jurídicas que tutelan los intereses de los grupos o clases sociales, desde el punto de vista de su situación económica, clases que han venido acrecentando su importancia en los últimos tiempos, en tal forma que su participación en la vida política del Estado Moderno es cada vez más relevante, determinando, a su vez, la intervención estatal en las actividades productoras. Esta relevancia de las clases económicas ha determinado la creación de una nueva categoría de normas jurídicas materiales, que está destinada a establecer un equilibrio entre los grupos productores (y que por extensión abarca a todos los económicamente débiles, es decir, a todo aquel que requiere el auxilio y la ayuda de la comunidad),<sup>7</sup> esta rama del derecho ha sido denominada "derecho social" por traducir dicha expresión, mejor que ninguna otra, el hondo sentido social y funcional de este género de normas, y aunque es exacto que, como expresan los críticos de esta denominación<sup>8</sup>

<sup>4</sup> *La nueva ley agraria*, México, 1927, p. 10.

<sup>5</sup> Cfr. Roberto Wyness Millar, *Los principios formativos del procedimiento civil*, traducción de Catalina Grossmann, Buenos Aires, 1945, pp. 37 y ss.

<sup>6</sup> *Estudios sobre el proceso civil*, traducción de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, 1945, p. 235.

<sup>7</sup> Cfr. José Campillo Sáinz, *Derechos fundamentales de la persona humana*, Derechos sociales, México, 1952, pp. 39 y ss.

<sup>8</sup> Cfr. Rafael De Pina, *Curso de Derecho Procesal del Trabajo*, México, 1952, pp. 10 y ss.

que no existe rama alguna del derecho que no sea social, en el verdadero y propio sentido que tiene la palabra, se quiere subrayar con ese nombre, pleonástico si se quiere, pero sumamente gráfico, que se trata de un cuerpo de normas que se caracteriza por una nueva concepción del hombre por el derecho, del hombre sujeto al vínculo social, como lo dijera acertadamente Radbruch.<sup>9</sup> “En el siglo XX el sentido social del derecho no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma”. Y es tal la trascendencia de estos preceptos tutelares, que han sido incorporados a los textos constitucionales de la mayoría de las Constituciones del Mundo,<sup>10</sup> correspondiendo a México, el inmenso honor, como es conocido de todos ustedes, de adelantarse en el camino de las conquistas sociales, al consagrar los derechos sociales en la Carta Magna de 5 de febrero de 1917, inclusive antes de la Constitución Alemana de Weimar de 11 de agosto de 1919, esencialmente en los artículos 27 y 123, estrechamente vinculadas en sus propósitos de redención social.<sup>11</sup> Esa consagración constitucional de los derechos sociales ha recibido el nombre, a nuestro parecer impropio, de “garantías sociales”, ya que en estricto derecho, sólo cabe hablar de derechos sociales que se garantizan a través de jurisdicciones especiales, y por ello el derecho procesal agrario constituye la garantía, no social, sino jurídica, de los derechos sociales agrarios establecidos por el artículo 27 de la Ley Suprema, garantía que se realiza a través de normas instrumentales inspiradas en la justicia social, desprovistas de rigorismos, de fórmulas y de la lentitud de los procedimientos ordinarios, rompiendo con el principio de la igualdad formal de las partes con el fin de lograr la igualdad real de las mismas, y de esta manera ese derecho procesal se encuentra animado de los mismos principios proteccionistas que inspiran el derecho sustancial que constituye su objeto, por lo que podemos denominarlo: “Derecho Procesal Social”.

El derecho procesal social a que nos referimos, está formado sustancialmente por dos ramas paralelas y estrechamente relacionadas, que son los derechos procesal agrario y laboral, que como veremos a continuación, están regidos por semejantes principios formativos e inspirados en los mismos lineamientos tutelares, no obstante lo cual el primero todavía carece en la actualidad de una situación definida en el campo del derecho procesal, puesto

<sup>9</sup> Gustavo Radbruch, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, traducción de Wenceslao Roces, México, 1951, p. 137.

<sup>10</sup> *Las nuevas Constituciones del mundo*, 2a. Ed., Madrid, 1931, p. 34.

<sup>11</sup> Aunque también deben incluirse algunas disposiciones de los artículos 3o., 4o. y 5o. de la propia Constitución.

que en tanto que en algunas legislaciones forma parte de la jurisdicción civil, en otras, como la nuestra, pertenece en su mayor parte al campo, al menos formalmente, administrativo.<sup>12</sup> Sin embargo, el derecho español, del cual heredamos el contenido social de las disposiciones agrarias, captó certeramente, durante la segunda República, el verdadero carácter del derecho procesal agrario, ya que como nos expresa el procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, gran parte de las cuestiones de derecho agrario se transfirieron en el Tribunal Supremo, de la Sala de lo Civil a la de lo Social<sup>13</sup> y el propio tratadista considera que el derecho procesal agrario tiene rasgos que lo aproximan al laboral o del trabajo.<sup>14</sup>

De todo lo expuesto podemos concluir que las normas procesales agrarias participan de una naturaleza semejante y merecen igual calificativo de las laborales, toda vez que su estructura tutelar y su contenido de justicia social las acercan a la esencia de los preceptos instrumentales del trabajo.

3.—Después de haber situado al derecho procesal agrario en el campo del derecho procesal social, juntamente con el derecho procesal del trabajo, con el que se encuentra estrechamente vinculado, trataremos ahora, con la brevedad y superficialidad que el tiempo y los conocimientos nos imponen, de establecer cuáles son los principios formativos que determinan la estructura del proceso agrario, y que en esencia corresponden, con algunas pequeñas diferencias, a los que informan el proceso laboral, como fácilmente puede establecerse, por lo que podemos aprovechar para nuestra materia, las investigaciones que han realizado los procesalistas del trabajo, ya que esa disciplina se encuentra más elaborada que la agraria, con las peculiaridades que anotaremos con posterioridad.

Desde luego y debido a su carácter tutelar, podemos fácilmente advertir que rige plenamente en esta rama de enjuiciamiento el principio inquisitorio, o sea la impulsión de oficio del procedimiento con amplios poderes de investigación por parte de las autoridades agrarias, las que no se limitan, como ocurre con el proceso civil dispositivo, en el cual la dirección del procedi-

<sup>12</sup> Y así, aún para autores tan sensibles al progreso social como Calamandrei, no se justifica la existencia de tribunales agrícolas distintos a los civiles ordinarios, sino que en todo caso debe reformarse el procedimiento civil de acuerdo con las necesidades especiales de la agricultura, en *Studi sul Processo Civile*, Tomo IV, Padova, 1939, pp. 15 y ss.

<sup>13</sup> *El Derecho Procesal en España desde el advenimiento de la República al comienzo de la Guerra Civil*, en *Ensayos de Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional*, Buenos Aires, 1944, pp. 40-41.

<sup>14</sup> *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, p. 209.

miento está en manos de las partes que pueden disponer sobre la materia del mismo, a examinar las pretensiones recíprocas de las partes, que se consideran equilibradas, o como las califica certeramente Radbruch<sup>15</sup> “como dos jugadores de ajedrez”, sino que por el contrario, tienen la obligación de orientar el procedimiento hacia la búsqueda de la verdad material, en una ausencia total de formalismos y con una protección especial a los humildes, a fin de establecer la verdadera igualdad ante la Ley y si quisiéramos utilizar la terminología carneluttiana, diríamos que tanto el proceso agrario como el laboral tienden en líneas generales, a una *composición equitativa del litigio*, dando preferencia a la equidad sobre la pura legalidad, equidad entendida como la consideraba Calamandrei<sup>16</sup> o sea como el modo de aplicar la norma teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso concreto, es decir, estimada como un expediente de técnica legislativa para reparar las imperfecciones del texto legal. Este carácter inquisitorio y equitativo del proceso agrario, más acentuado aún que en el proceso del trabajo, se advierte claramente de las disposiciones del Código Agrario vigente, de 31 de diciembre de 1942, agrupadas con la denominación técnicamente correcta, según veremos más adelante, de “Procedimientos Agrarios” (Libro Cuarto), principios que provienen esencialmente de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Federal, de la cual fue autor el jurisconsulto Narciso Bassols,<sup>17</sup> disposiciones que establecen un enjuiciamiento claramente antiformalista, inquisitorio y tutelar de los campesinos, lo que se advierte fundamentalmente en el caso de restitución de tierras y aguas, en las que el núcleo de población respectivo puede iniciar la tramitación ante el gobierno de la entidad federativa en cuya jurisdicción se encuentre, con un simple escrito en el cual se exprese simplemente la intención de promoverlo (artículos 217 y 218), con la peculiaridad de que si la solicitud fuere poco explícita sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará por dotación. A esto cabe agregar la peculiaridad de una doble vía simultánea en caso de restitución, en que al mismo tiempo se sigue de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso en que la restitución se declare improcedente (artículo 219), y aún más, si la solicitud es de dotación y antes de que se dicte resolución presidencial se solicita restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía, dotatoria y restitutoria (artículo 221), y

<sup>15</sup> *Introducción de la Filosofía del Derecho*, cit., p. 158.

<sup>16</sup> *Estudios sobre el Proceso Civil*, cit., pp. 72-73.

<sup>17</sup> Cfr. Jesús Silva Herzog. *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*, México, 1959, pp. 349 y ss.

todavía, el artículo 270 del Ordenamiento que se examina, dispone que si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará *de oficio* el expediente de ampliación. No puede concebirse un régimen procesal de mayor liberalidad y con un carácter proteccionista más acentuado que el establecido en nuestro derecho procesal agrario. A esto debe agregarse que las autoridades agrarias que intervienen en los juicios agrarios, fundamentalmente de dotación y restitución de tierras y aguas, como lo son la Comisión Mixta y el Departamento Agrario, están dotados de los máximos poderes de investigación para integrar los expedientes, toda vez que les está encomendada una función claramente instructoria, llegándose a establecer una segunda instancia forzosa en la cual el Departamento Agrario puede completar de oficio el expediente relativo (artículos 230 y 250). Por otra parte, es muy significativo que con excepción del caso de la segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales (artículo 323), no existen plazos o términos preclusivos, ni tampoco probatorios, sino que existe la más amplia libertad de promoción tanto para las partes como para las autoridades agrarias.

Esta breve y superficial descripción nos lleva al convencimiento de que el proceso agrario mexicano se encuentra claramente situado en la corriente progresista y redentora del derecho procesal social contemporáneo, y que aún con rasgos más acentuados de su rama gemela, el derecho procesal laboral, se apoya en la protección de la parte débil, y por tanto implica un *desequilibrio* necesario para realizar lo que el juriconsulto Eduardo J. Couture,<sup>18</sup> ha denominado "*igualdad por compensación*", lo que nos permite afirmar la autonomía de esta rama de enjuiciamiento, sin que por ello estimemos que exista independencia radical, debido a nuestro convencimiento de la unidad sustancial del proceso.

4.—Una vez establecida la autonomía conceptual del derecho procesal agrario y los principios formativos que lo estructuran, trataremos ahora de delimitar el verdadero proceso agrario y sus modalidades, respecto de los simples procedimientos también de carácter agrario y que no participan de un carácter estrictamente jurisdiccional. Ya el procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo había hecho notar<sup>19</sup> que el Código Agrario vigente, en su libro cuarto denominado "Procedimientos Agrarios", junto a

<sup>18</sup> *Algunas nociones fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo*, en *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Buenos Aires, 1948, pp. 271 y ss.

<sup>19</sup> *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., nota 373, p. 209.

normas típicamente procesales, cuenta con otras que son administrativas o que pertenecen a la jurisdicción voluntaria.

Para ello es preciso, aunque sea superficialmente, hacer una distinción entre el proceso y el procedimiento, uno de los problemas más importantes de la teoría general de proceso, ya que se trata de conceptos que generalmente se confunden por su común carácter instrumental, y además porque el proceso es también procedimiento,<sup>20</sup> y por tanto, utilizando las ideas de Jaime Guasp<sup>21</sup> diremos que el procedimiento está constituido por las normas que señalan los requisitos formales necesarios para la creación y realización de las disposiciones materiales, y que el proceso está formado por las disposiciones instrumentales que sirven de medio a la realización del derecho, en el caso concreto, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional, por eso, en otra ocasión, nos permitimos definir al proceso como *el conjunto armónico y ordenado de actos jurídicos, en vista de la composición de la litis de trascendencia jurídica, que establece una relación de las partes con el juzgador y que se desenvuelve en una serie concatenada de situaciones.*<sup>22</sup>

Cuáles de las disposiciones instrumentales agrarias tienen carácter procesal y cuáles constituyen normas puramente procedimentales, es el problema que trataremos de resolver en estos momentos. Para ello es necesario tomar en consideración que la idea del proceso responde a una contemplación teleológica y que la de procedimiento obedece a un enfoque formalista, como lo ha hecho notar con toda precisión Alcalá-Zamora y Castillo<sup>23</sup> por lo que se pueden contraponer los tipos de proceso y las formas de procedimiento, según que pueda mediar unidad procesal y diversidad procedimental o a la inversa.

Un examen de las disposiciones agrarias de carácter instrumental, que no se encuentran todas en el Libro de Procedimientos Agrarios del Código de la Materia y ni siquiera en ese Ordenamiento, nos ha llevado al convencimiento que al lado de innumerables procedimientos agrarios, sólo podemos encontrar cuatro tipos de proceso agrario, que en nuestro concepto son los siguientes:

<sup>20</sup> Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., p. 111.

<sup>21</sup> *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Tomo I, Madrid, 1945, p. 42.

<sup>22</sup> Cfr. Héctor Fix Zamudio, *La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana*, México, 1955, p. 106.

<sup>23</sup> *Trayectoria y contenido de una teoría general del proceso*, en "Jus", México, No. 140, marzo de 1950, p. 166, y *Proceso Administrativo*, en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", año IX, No. 1, enero-marzo de 1958, p. 307.

a).—*El Proceso Ejidal*, que es el clásico, al decir del distinguido tratadista Lucio Mendieta y Núñez,<sup>24</sup> con sus dos vías fundamentales restitutoria y dotatoria que nos vienen desde la época colonial y restablecidas por la ley de 6 de enero de 1915, pero comprende también otros procedimientos ejidales, como el de ampliación, la nulidad de fraccionamientos y creación de nuevos centros de población.

b).—*Conflictos individuales de privación de derechos ejidales*, (artículo 173 del Código Agrario y su Reglamento de 15 de noviembre de 1950).

c).—*Conflictos por límites de bienes comunales*, (artículos 314 y ss. del Código Agrario y como supletorio, el Código Federal de Procedimientos Civiles).

d).—*Proceso laboral agrario* (artículos 190 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo).

La confusión entre el proceso y el procedimiento lleva al tratadista Angel Caso<sup>25</sup> a estimar que existe una gran diversidad de procesos en materia agraria, incluyendo entre ellos la creación de nuevos centros de población agrícola, reconocimiento y localización de la propiedad inafectable, etc., que en realidad no son sino simples procedimientos administrativos, y por tanto consideramos más correcta la postura de Lucio Mendieta y Núñez<sup>26</sup> cuando agrupa a la diversidad de ritos agrarios bajo el rubro de "Procedimientos Agrarios", pero sin establecer una delimitación con los verdaderos procesos en esta materia.

Dada la índole de este trabajo, haremos abstracción de la multitud de procedimientos de carácter agrario a que nos referimos con anterioridad, para examinar exclusivamente y en forma somera, a cada uno de los cuatro procesos de carácter agrario.

Desde luego que el proceso ejidal es el fundamental y de mayor importancia, y se encuentra reglamentado con mayor detalle tanto por las normas constitucionales como por las del Código Agrario, ya que en ese proceso ejidal se concentró, desde la ley de 6 de enero de 1915<sup>27</sup> la finalidad esencial de la reforma agraria, que ha consistido y consiste en dotar de tierras a los campesinos que carecen de ellas. De acuerdo con los lineamientos de la citada Ley de 6 de enero de 1915, no existía propiamente un proceso ejidal, sino un simple procedimiento administrativo que podemos calificar de ex-

<sup>24</sup> *El problema agrario de México*. 7a. Ed., México, 1959, p. 307.

<sup>25</sup> *Derecho Agrario*, México, 1950, pp. 288 y ss.

<sup>26</sup> *El problema agrario de México*, cit. Capítulo XVI.

<sup>27</sup> Véase la exposición de motivos de dicha Ley, en Angel Caso, *Derecho Agrario*, cit., pp. 491 y ss.

propiatorio, puesto que de acuerdo con su artículo 10o., que tantas controversias suscitara con posterioridad,<sup>28</sup> en los casos en que se reclama contra reivindicaciones y en que el interesado obtuviera resolución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo daba derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

Este procedimiento expropiatorio provocó un alud de amparos de los propietarios afectados, alegándose en muchos de ellos, que la legislación agraria no respetaba las formalidades esenciales del procedimiento establecidas por el artículo 14 de la Constitución Federal. Fue esta impugnación de los propietarios afectados la que motivó la creación de un verdadero proceso ejidal en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Federal, y que como hemos visto, se debió a Narciso Bassols,<sup>29</sup> que sin ser procesalista, comprendió la necesidad de establecer un juicio inspirado en los lineamientos del derecho procesal, pero encomendado no a las autoridades judiciales sino a las administrativas, rebatiendo con brillantes argumentos la necesidad de la intervención judicial para realizar las dotaciones y restituciones, siempre que se respetaran, las formalidades esenciales del procedimiento, y así sostuvo el citado jurista que ninguno de los principios constitucionales que garantizaban la propiedad y que exigen determinadas condiciones para que el dueño se pueda ver privado de ella, faltan en la tramitación desarrollada bajo dichas bases.<sup>30</sup>

Esos principios, que no son otros que los del derecho procesal social a que nos hemos referido anteriormente, se han mantenido esencialmente hasta la actualidad, implicando el establecimiento de un verdadero proceso, en el cual son titulares de la acción agraria de carácter colectivo, los núcleos de

<sup>28</sup> El texto de dicho precepto era el siguiente: "Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.—En los casos que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.—En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de los terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles".

<sup>29</sup> Como lo manifiesta expresamente el citado jurisconsulto en el Prólogo a su profundo trabajo ya mencionado, *La Nueva Ley Agraria*, pp. 5 y ss.

<sup>30</sup> *La nueva ley agraria*, cit., p. 73.

población que pretenden reivindicar, obtener o ampliar las tierras necesarias para su subsistencia; como demandados figuran los propietarios de las tierras o aguas afectadas, y la función judicial la desempeñan, en primera instancia, las Comisiones Agrarias Mixtas de las entidades federativas, que realizan tanto funciones instructorias como consultivas, y los Gobernadores de los Estados, que son los que dictan la sentencia de primera instancia; esa intervención de los Gobernadores como autoridades decisorias de primera instancia ha sido criticada por Lucio Mendieta y Núñez<sup>31</sup> estimando que ha sido una de las causas de la lentitud de la reforma agraria, por introducir elementos políticos en un procedimiento que debe ser estrictamente jurídico, y aunque no es posible hacer generalizaciones, puesto que ha habido Gobernadores, que por el contrario, han impulsado la reforma agraria, no deja de tener fuerza la objeción del citado tratadista, porque debe evitarse, en lo posible, la intervención de factores políticos, en un procedimiento, que no por estar encomendado a autoridades administrativas, deja por eso de tener carácter jurisdiccional. Existe una segunda instancia forzosa, en la cual intervienen tres autoridades agrarias, el Departamento Agrario como instructor, el Cuerpo Consultivo Agrario como dictaminador y el Presidente de la República como suprema autoridad y juez en materia agraria, que dicta la resolución definitiva e inapelable. El procedimiento, según se ha visto, es decididamente inquisitorio, las autoridades agrarias gozan de la mayor libertad de investigación, y las partes la de presentar todas las pruebas conducentes, sin la existencia de términos preclusivos y fatales que limiten su actividad de promoción, con la mira de tutelar los intereses de los núcleos de población, pero sin desconocer los derechos de los presuntos afectados.

Este sistema liberal, ayuno de formalismos, se ha complementado con la creación de una Procuraduría de Asuntos Agrarios, por Decreto de lo. de julio de 1953, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario, radiquen procuradores que tengan a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes (artículo lo.).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> *El problema agrario de México*, cit., p. 308.

<sup>32</sup> En las consideraciones del Decreto mencionado se dice en lo conducente, que: "aun cuando en el texto del Código Agrario y en sus reglamentos se ha simplificado la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos ésta se demora por la falta de dirección y de conocimientos por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto a las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la Ley, lo cual ocasiona que se multipliquen innecesariamente

El segundo de los procesos agrarios es aquel destinado a realizar los derechos individuales de los ejidatarios, amparados por el certificado de derechos agrarios (artículo 154 del Código Agrario), y de los cuales no pueden ser privados, sino por decreto del Presidente de la República, "previo juicio seguido por el Departamento Agrario en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento", según establece expresamente el artículo 173 del mismo Código Agrario, que da las bases de dicho procedimiento, desarrolladas por el Reglamento de dicho precepto, de 15 de noviembre de 1950, de acuerdo con el cual tienen legitimación activa para solicitar esa privación de derechos individuales, la Asamblea General de Ejidatarios, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuando se demuestre que opera con el ejido, y la Dirección de Organización Agraria Ejidal, dependiente del Departamento Agrario, cuando el comisariado ejidal se niegue a convocar a asamblea general de ejidatarios; tiene carácter de demandado el ejidatario al cual se le pretende privar de sus derechos individuales, con excepción de los adquiridos sobre el solar que se le hubiere adjudicado en la zona de urbanización, cuando se le impute la falta de la obligación de trabajar personalmente su parcela durante dos años consecutivos o más, o cuando no realice los trabajos que le corresponden si el ejido se explota colectivamente. Este proceso de privación de derechos individuales también tiene carácter inquisitorio, y en él el Departamento Agrario tiene facultades consultivas e instructorias, con la más amplia libertad de investigación, recabando oficiosamente los datos que estime necesarios, y el carácter tutelar del juicio se complementa con medidas de seguridad como las de sancionar con destitución del cargo que desempeñen y multa y prisión, a quienes promuevan esta clase de juicios en forma dolosa o notoriamente infundada. Las funciones decisorias corresponden, en única instancia, el Presidente de la República, como suprema autoridad agraria.

El tercero de los procesos agrarios es el constituido por conflictos de límites de bienes comunales, ya sea entre terrenos comunales o entre terrenos comunales y ejidos (artículos 314 y siguientes del Código Agrario). Aquí se trata de un conflicto que entraña una ardua investigación de títulos y linderos de terrenos comunales, que originan controversias sumamente enconadas, por lo que el legislador tanto constituyente como ordinario (artículo 27, fracción VII, de la Constitución Federal y Título Quinto, Capítulos II

---

la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la administración pública y de los intereses de los propios gestores... La creación de las procuradurías en asuntos agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina..."

y III, del Libro Cuarto, del Código Agrario) establecieron un procedimiento más formalista, de carácter exclusivamente federal, en el cual la primera instancia corresponde al Departamento Agrario como instructor y órgano consultivo y al Presidente de la República como autor de una proposición, (así la denomina la Ley Suprema), que puede ser recurrida en segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia por el poblado inconforme, dentro del término preclusivo de quince días contados a partir del día siguiente al en que fue notificada la resolución impugnada, la que causa ejecutoria en el caso de no ser combatida, lo que indica que realmente no se trata de un simple laudo, sino de una verdadera sentencia. Debido al formalismo con que se han rodeado estas controversias de límites, a diferencia de lo que ocurre con los otros procedimientos agrarios, se fija un término improrrogable de prueba, en la segunda instancia, en la cual las diligencias levantadas en primera instancia hacen prueba plena, salvo las que fueran redargüidas de falsas, y además se establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que indica que esta clase de conflictos es la que más se acerca a las de carácter dispositivo, de carácter privado, reguladas por el derecho procesal civil. La segunda instancia está encomendada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, lo que recarga a dicho Alto Tribunal funcionando en Pleno, con el conocimiento de negocios, que por no referirse a la función de dicho Alto Tribunal como Poder, de guardián de la Constitución, bien puede encomendarse a alguna de sus Salas, y aún sería preferible, que el Presidente de la República decidiera en única y última instancia esta clase de controversias, y que sólo fueran impugnables a través del juicio de amparo.

Finalmente, en nuestro rapidísimo recorrido, diremos algunas palabras sobre el proceso laboral agrario, o sea el que se refiere al trabajo de los campesinos asalariados, y que está regido por el Capítulo XVII, del Título II, de la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 190, establece que las disposiciones de ese capítulo regirán el contrato de trabajo de los peones de campo, entendiéndose por tales a las personas de uno y otro sexo que ejecuten a jornal o a destajo, los trabajos propios y habituales de una empresa agrícola, ganadera o forestal. Como a pesar de los progresos alcanzados en el campo de la reforma agraria, son muchos los campesinos que carecen de tierras, los mismos se ven obligados a trabajar de peones, y quedan regidos por la Ley Federal del Trabajo, por lo que las controversias relativas se ventilan ante los Tribunales laborales, de acuerdo con los principios del proceso laboral que como dijimos con anterioridad, tiene muchos puntos de

contacto con los del derecho procesal agrario, y en este caso existe una recíproca interdependencia entre ambas ramas procesales, ya que el proceso que examinamos se refiere a los conflictos suscitados con motivo del contrato de trabajo celebrado por los campesinos, porque tiene un doble carácter laboral y agrario, que nos condujo a considerarlo comprendido dentro del derecho procesal agrario, sin que por eso deje de pertenecer al mismo tiempo al derecho procesal del trabajo, o sea que se trata de una institución de derecho procesal social. No pretenderemos en esta oportunidad hacer una exposición de la reglamentación de esta clase de conflictos, porque ha sido suficientemente explorado por la doctrina procesal laboral.

5.—*Problemas que suscita el amparo agrario.*—Aunque el amparo en materia agraria no pertenece propiamente al campo del derecho procesal agrario, sino al del procesal constitucional, no podemos dejar de decir algunas palabras sobre esta materia, ya que nuestro juicio de garantías, por lo que se refiere a resoluciones de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, ha provocado apasionantes polémicas entre los publicistas más destacados de nuestra patria y ha motivado dos reformas constitucionales con el objeto de limitar su alcance, atribuyéndosele a la más preciosa de nuestras instituciones el injusto cargo de retardar la reforma agraria. Ya el propio Narciso Bassols, que no puede ser sospechoso de ideas conservadoras, expresaba en el año de 1927 que: “Resulta muy sencillo levantar la voz contra las autoridades judiciales y llamarlas reaccionarias y venales. Sin cuidarse de pensar que en la mayoría de los casos, los seudo revolucionarios tienen la culpa por torpes y por descuidados”.<sup>33</sup> Y el autor de la Ley de 6 de enero de 1915, Luis Cabrera, presentó argumentos brillantes en contra de la limitación de nuestro juicio de amparo respecto de resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, estimando que desvirtuaba dicha limitación, tanto nuestro régimen constitucional como los fines y propósitos de la reforma agraria.<sup>34</sup> La primera reforma por la cual se prohibió de manera absoluta la procedencia del juicio de amparo, tiene fecha 23 de enero de 1931, y en ella se modificó el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, incorporando al texto del artículo 27 constitucional, para quedar en los siguientes términos: “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 dicten, no tendrán ningún derecho ni recurso legal

<sup>33</sup> *La nueva ley agraria*, cit., p. 8.

<sup>34</sup> En su trabajo intitulado *La reforma del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915*, en “*Revista General de Derecho y Jurisprudencia*”, Tomo III, México, 1932, pp. 271 y ss.

ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotaciones tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida..."<sup>35</sup>

Como esa reforma constitucional fue demasiado rigorista y provocó una serie vehemente de protestas, comenzando por la del autor de la Ley de 6 de enero de 1915,<sup>36</sup> se realizó una nueva reforma del artículo 27 de la Constitución, publicada con fecha 12 de febrero de 1947, añadiéndose un párrafo a la fracción XIV, en la siguiente forma: "...Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas..."<sup>37</sup>

Sin embargo, 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 (artículos 294 y 300 del Código Agrario). Es indudable que con esa limitación se persigue el loable propósito de impedir el abuso del amparo contra resoluciones dotatorias y restitutorias, pretendiéndose que sólo los pequeños propie-

<sup>35</sup> Esta disposición constitucional se transcribió en el artículo 75 del Código Vigente de 31 de diciembre de 1942.

<sup>36</sup> En su artículo citado, *La reforma del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915*, y en el mismo sentido, Lucio Medianta y Núñez, *Sistema agrario constitucional*, 2a. Ed., México, 1940, pp. 179 y ss.

<sup>37</sup> De acuerdo con esta reforma constitucional, se modificó el artículo 75 del Código Agrario de 1942, por virtud del Decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado el 13 de enero siguiente.

<sup>38</sup> El tratadista Medianta y Núñez señala entre los inconvenientes de la reforma, la situación de inseguridad para los pequeños propietarios, que son más de dos millones en la República Mexicana y para que se dote de certificados de inafectabilidad a todos, tendrán que pasar necesariamente muchos años, porque los trámites para expedir dichos certificados, por rápidos que se les suponga, requieran tiempo y personal adecuado, cosas ambas de que no se dispone en la medida de las necesidades y de las demandas, *El problema agrario de México*, cit., p. 365. Por otra parte, otro ardiente

tarios puedan interponerlo,<sup>38</sup> pero se olvida que la inseguridad de los derechos agrarios no proviene el juicio de amparo, como lo observaron dos de los más destacados defensores de la clase campesina mexicana, o sean Narciso Bassols<sup>39</sup> y Luis Cabrera.<sup>40</sup>

También el tratadista de derecho agrario Mendieta y Núñez, señala con toda precisión los graves inconvenientes y defectos de la reforma de 1946, que califica como “contraria a la esencia misma del juicio de amparo, insuficiente y propicia a maniobras burocráticas”.<sup>41</sup>

En consecuencia, estamos convencidos de que no es la limitación del amparo el camino adecuado para realizar la reforma agraria, sino una cuidadosa estructuración de los procesos agrarios, como atinadamente lo había señalado Bassols, por lo que las autoridades que tienen encomendada la noble misión de decidir las controversias agrarias, deben despojarse del polvoriento ropaje burocrático y ceñirse la toga del juzgador, derramando el bálsamo de la justicia, como lo decía Calamandrei, entre ejidatarios y pequeños propietarios, que constituyen la clase campesina de nuestra patria.

Todo nos lleva a la conclusión de que debe suprimirse la limitación a la procedencia del amparo, con el fin de evitar que los pequeños propietarios resulten despojados de sus derechos agrarios, pues ya lo señalaba el propio Bassols, con singular clarividencia, que en muchos casos: “los latifundios verdaderos continúan en pie porque sus dueños son más ricos o más aptos para defenderse y en cambio, centenares de afectaciones recaen sobre las pequeñas propiedades, porque sus dueños tienen menos dinero que gastar para protegerse...”<sup>42</sup>

Después de examinar, aunque sea superficialmente, la necesidad de modificar el sistema vigente sobre la procedencia del amparo por parte de los propietarios afectados con dotaciones y restituciones, debemos manifestar que el amparo en materia agraria presenta peculiaridades que lo distinguen

---

partidario de la reforma agraria, Silva Herzog, se muestra conforme, en términos generales con las agudas críticas del autor anteriormente citado, a la reforma de 1946, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, cit., p. 493.

<sup>39</sup> *La nueva ley agraria*, cit., pp. 8 y ss.

<sup>40</sup> Quien sostuvo que si se quiere resolver el problema agrario, dar tierras a los pueblos y garantizarles su quieta posesión, no debe suprimirse el amparo, que no es más que un síntoma del malestar, sino que debe procurarse, por el contrario, que no haya motivo de amparo y que la política agraria de la Revolución se desarrolle dentro de la Ley, con honradez y sobre todo, con sentido común, *La reforma del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915*, cit., pp. 288-289.

<sup>41</sup> *El problema agrario de México*, cit., p. 365.

<sup>42</sup> *La Nueva Ley Agraria*, cit., p. 9.

del administrativo en estricto sentido, y su asimilación por parte de la legislación de la materia, ha provocado serios problemas para conciliar los principios de justicia social que informan al derecho agrario con los lineamientos del derecho administrativo construido esencialmente sobre las bases de servicio y utilidad públicos, pero afortunadamente tenemos noticia de la existencia de un reciente proyecto presidencial que ha captado la magnitud de estos problemas, pretendiendo solucionarlos.<sup>43</sup>

Al hablar del derecho procesal agrario, expresamos nuestra convicción de que está íntimamente unido al derecho procesal laboral, ya que constituyen dos ramos del que podemos denominar, derecho procesal social. Por tal motivo, resulta evidente que al amparo agrario deben aplicarse, en lo pertinente, los mismos principios que informan a su juicio gemelo, que es el laboral, no justificándose que la legislación vigente, al comprenderlo en el amparo administrativo, lo sujete a lineamientos formalistas, como lo sea el sobreseimiento por falta de actividad procesal y la rigidez del llamado "amparo de estricto derecho", que no autoriza la suplencia de la queja.<sup>44</sup>

Tal parece que se han comprendido los defectos señalados y se tiene el propósito de solucionar correctamente el problema, aproximando el amparo agrario al laboral, de acuerdo con la iniciativa presidencial mencionada, pero creemos que de aprobarse, como lo deseamos, si se quiere cumplir estrictamente con los postulados del artículo 27 constitucional, la suplencia de la queja en beneficio de la clase campesina, debe comprender no solamente a los ejidatarios, sino también a los pequeños propietarios, ya que ambos núcleos integran dicha clase y no exclusivamente los primeros, ya que el referido precepto constitucional los ha situado en un plano de igualdad, evitándose de esta manera toda solución demagógica que sólo redundaría en perjuicio de la producción agrícola nacional, como lo señalaba claramente Mendieta y Núñez.<sup>45</sup> Y el mismo criterio debe seguirse por lo que se refiere al sobreseimiento por inactividad procesal, que debe desterrarse del amparo agrario, así como fue excluido del laboral.

---

<sup>43</sup> Recientemente la prensa informó que se ha presentado al Congreso un proyecto de reformas a la legislación de amparo, en el cual se propone la suplencia de la quejosa en beneficio de la parte campesina y que se excluya del amparo en materia agraria, el sobreseimiento por inactividad procesal a que se refiere el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo.

<sup>44</sup> Suplencia que sí se ha establecido en beneficio de la parte trabajadora en el amparo laboral, de acuerdo con los artículos 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal y 76, tercer párrafo, de la Ley de Amparo.

<sup>45</sup> *Op. ult. cit.*, al hablar de la limitación del amparo en perjuicio de los pequeños propietarios que carecen de certificados de inafectabilidad.

Estimamos que el siguiente paso en la evolución del amparo en materia agraria debe consistir en la creación de un amparo directo, semejante en sus principios procedimentales al amparo laboral, puesto que si las autoridades agrarias, cuando tramitan y resuelven procesos agrarios, realizan una verdadera función jurisdiccional, aun cuando se les considere como autoridades formalmente administrativas, sus resoluciones deben equipararse a las judiciales para el efecto de la interpretación del amparo, evitando así una instancia ante los jueces de Distrito, que carece de utilidad, puesto que la materia controvertida se ha depurado ante las referidas autoridades agrarias. Siendo gemelos los procesos agrario y laboral, deben regirse por los mismos principios, y como la creación del amparo directo en materia del trabajo significó un verdadero progreso, un adelanto mayor se lograría estableciendo el amparo directo de carácter agrario.<sup>46</sup>

No obstante, no creemos que sea necesaria la creación de una Sala Agraria en la Suprema Corte de Justicia, sino que obedeciendo a semejantes principios que el amparo laboral, es posible encomendar el conocimiento del amparo agrario a la Cuarta Sala de la propia Corte, que podía tomar, como en España, la designación de "Sala de lo Social".<sup>47</sup> Se trata de una aspiración que tal vez tarde en realizarse, pero si se obtiene la aproximación legislativa de los amparos laboral y agrario, se fortalecería nuestro criterio y sería factible la solución.

Por otra parte, un amparo directo en materia agraria requiere una estructuración más técnica de las autoridades agrarias que realizan funciones jurisdiccionales, pero la evolución que en este sentido se ha venido delineando en los diversos códigos agrarios, desde que Bassols abrió el camino

---

<sup>46</sup> En la exposición de motivos de la Ley de Amparo vigente, de 30 de diciembre de 1935, se expresó en lo conducente, que: "...si persiste el sistema de que los actos jurídicos mediante a los cuales se pone fin a los conflictos de trabajo, que son los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sean recurridas en la vía de amparo ante los jueces de Distrito, no es factible obtener la necesaria rapidez, puesto que con gran frecuencia las sentencias emitidas por los jueces, tanto en el incidente de suspensión como en el fondo, son recurridas ante la Suprema Corte de Justicia, y por lo demás, una mayoría de los laudos emitidos por las Juntas son, a su vez, recurridos por la vía de amparo, cosa posible gracias a que así lo permite la ley vigente (es decir la de 1919); lo cual en la práctica equivale a que los juicios en materia de trabajo tengan tres instancias...". Estos mismos razonamientos pueden aplicarse, en esencia, al amparo indirecto en materia agraria, tal como se encuentra estructurado en la actualidad.

<sup>47</sup> Cfr. Juan Menéndez Pidal, *Derecho Procesal Social*, Madrid, 1947, p. 45.

a la configuración de un derecho procesal agrario<sup>48</sup> nos permiten augurar el establecimiento de verdaderos tribunales agrarios aunque conserven su carácter formalmente administrativo.

Es pertinente la aclaración de que además de los procesos que hemos indicado anteriormente, siguen existiendo procedimientos que no forman parte del derecho procesal agrario sino del administrativo, y por tanto, dichos procedimientos no pueden desembocar en un amparo directo, sino que como correctamente lo establece la legislación vigente, deben impugnarse en amparo indirecto, también administrativo.

Queremos finalizar estas someras reflexiones, con la firme creencia y el ferviente deseo de que el derecho procesal agrario pueda servir de útil instrumento para la inteligente realización de la reforma agraria, perenne aspiración del pueblo mexicano, ya que el proceso, de acuerdo con el concepto de Calamandrei, es un instrumento de libertad y de justicia, y es a través de un proceso debidamente estructurado como resulta factible la realización de la justicia, principio inderogable al cual deben dirigirse todas las normas jurídicas.

---

<sup>48</sup> Son ya clásicas sus páginas sobre el juicio administrativo agrario. Cfr. *La Nueva Ley Agraria*, cit., Capítulo II, pp. 67 y ss.