

LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO SOCIAL AGRARIO EN EL DERECHO MEXICANO *

Por Héctor FIX ZAMUDIO,
del Instituto Mexicano de
Derecho Procesal.

SUMARIO:—1. *Justificación del tema.*—2. *Ausencia de una doctrina procesal agraria.*—3. *Derecho procesal social.*—4. *Autonomía y delimitación del derecho procesal agrario de carácter social.*—5. *Procesos agrarios.*—6. *Amparo en materia agraria.*—7. *Establecimiento de tribunales agrarios.*—8. *Jurisdicción voluntaria.*—9. *Reforma agraria y reforma procesal agraria.*

1. *Justificación del tema.*—El derecho agrario o rural constituye una de las ramas jurídicas que asume mayor complejidad¹ puesto que abarca o debe comprender todas aquellas materias que tienen relación con el cultivo de la tierra y con los hombres que la trabajan, y por tanto, prácticamente se integra con normas de todas las disciplinas jurídicas, desde el derecho civil, por cuanto a los arrendamientos rurales y las aparcerías, pasando por el derecho mercantil, que regula la empresa agraria y las operaciones de crédito especial que tal empresa requiere, como son los préstamos de refaccionarios y de avío; el derecho penal, que configura delitos especiales del campo, como el de abigeato y la invasión de tierras; el administrativo, debido a la creciente intervención del Estado en las actividades agrícolas, ganaderas y forestales; el constitucional, ya que muchas de las disposiciones agrarias se han elevado a la categoría de preceptos fundamentales en las Cartas Constitucionales contemporáneas, y aún en el internacional, con la celebración de tratados que regulan los precios y la distribución de los productos rurales.

Esta enorme amplitud de las disposiciones jurídicas agrarias hace im-

* Comunicación presentada en la Seconda Assemblea del Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, efectuada en la ciudad de Florencia, Italia, del 29 de septiembre al 4 de octubre de 1963.

¹ Cfr. Felipe ORDÓÑEZ CARASA, *Derecho Agrario*, en "Enciclopedia Jurídica Omeba", tomo VI, Buenos Aires, 1957, pp. 950 y ss.

posible un estudio que comprenda el conjunto de tales normas, y por tanto, resulta preciso delimitar el sector que pretende abordarse.

En estas breves líneas haremos referencia únicamente al aspecto esencial relativo a la trascendencia jurídica de la reforma agraria, tomando en consideración que México ha sido uno de los países de América que ha luchado con constancia y empeño infatigables por una solución de los problemas sociales del campo.²

El distinguido tratadista Lucio MENDIETA Y NÚÑEZ, hacía notar en el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario, —efectuado en la ciudad de México en el mes de julio de 1945— la extraordinaria complejidad del derecho agrario mexicano, estimado en su conjunto, y expresaba que un verdadero Código Agrario debería comprender las materias de derecho civil y mercantil relativas a las relaciones privadas que tienen por objeto normar ciertos actos agrícolas; lo referente a la reforma agraria, es decir, organización de ejidos, de las aguas, bosques, colonización, baldíos, tierras ociosas, así como la organización general de la agricultura y la ganadería, materias todas estas que son objeto de leyes especiales.³

Tomando en consideración la extraordinaria extensión de la materia, examinaremos sólo aquellas disposiciones protectoras de la clase social que tiene como medio de vida el cultivo de la tierra y sus actividades conexas, disposiciones cuyos principios fundamentales están consagrados por el artículo 27 de nuestra Constitución Federal vigente, de 5 de febrero de 1917, uno de los preceptos de mayor contenido social entre todas las Leyes Fundamentales de América.

2. *Ausencia de una doctrina procesal agraria.*—No obstante que el derecho agrario ha llegado a ocupar en las legislaciones contemporáneas, y especialmente en las de Latino-América, Asia y Africa, que por su incipiente desarrollo industrial, dependen en gran parte de sus productos agrícolas, un lugar destacado y preponderante entre las instituciones jurídicas fundamentales, no se ha llegado a integrar una corriente procesalista importante, que incorpore a las normas instrumentales agrarias los adelantos que la ciencia del proceso ha llegado a alcanzar en los últimos tiempos, progreso doctrinal que podemos calificar de extraordinario y que encabeza actualmente la ciencia jurídica italiana.

² Carlos P. CARRANZA considera que México es la nación americana que ha hecho más por la reforma agraria, durante más tiempo, con firme convicción y persistencia incansable, *Reforma agraria en América*, Buenos Aires, 1961, p. 118.

³ *Memoria del Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario*, México, 1946, p. 93.

En tanto que en otras ramas del derecho instrumental, la antigua cenicienta, según la calificara gráficamente Carnelutti,⁴ ha adquirido una elevada jerarquía dogmática, el campo del derecho agrario ha permanecido extraño al florecimiento de los estudios procesales y sin posibilidad de enarbolar una bandera propia.

En nuestro país existe penuria científica por lo que se refiere al proceso agrario, ya que esta disciplina no ha despertado suficientemente la atención de los procesalistas y ha sido abandonada a los cultivadores de la materia sustantiva, que por razón de su especialidad, no pueden otorgarle la categoría que indudablemente le corresponde.

Al lado de un gran florecimiento de los estudios jurídicos sobre la reforma agraria en su aspecto sustantivo, existe poco menos que un desierto procesal, presentándose así un contraste muy marcado y un desequilibrio notorio, que se traduce en el menoscabo de la eficacia de las disposiciones tutelares agrarias.

Esta ausencia de una verdadera doctrina procesal en materia agraria la pudimos comprobar cuando realizamos un pequeño estudio sobre la estructura del proceso agrario mexicano,⁵ pues nos encontramos que si bien en los libros fundamentales de la materia, como son los de Lucio Mendieta y Núñez⁶ y Angel Caso⁷ se hacía referencia y se dedicaba un capítulo al examen de los procedimientos agrarios, no se habían elaborado estudios sistemáticos de acuerdo con el método específico del derecho procesal, ya no digamos respecto de la totalidad o de la mayor parte de las disposiciones instrumentales rurales, lo que resultaría una tarea agobiadora, pero ni siquiera en el aspecto más destacado del derecho mexicano, o sea en el sector del proceso social.

El ilustre jurisconsulto Narciso Bassols, que no era procesalista, presintió la decisiva trascendencia de las disposiciones instrumentales agrarias en su clásico estudio preliminar a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927,⁸ ordenamiento del cual se le considera

⁴ *La cenicienta*, en *Cuestiones sobre el proceso penal*, trad. de Santiago SENTÍS MELLENDO, Buenos Aires, 1961, pp. 15 y ss.

⁵ Héctor FIX ZAMUDIO, *Estructuración del proceso agrario*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", Nos. 41-42, enero-julio de 1961, pp. 171-196, y publicado también en el volumen intitulado *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*, México, 1962, pp. 177-204.

⁶ *El problema agrario de México*, 7a. Ed., México, 1959, pp. 307 y ss.

⁷ *Derecho Agrario*, México, 1950, pp. 287 y ss.

⁸ *La Nueva Ley Agraria*, México, 1927, pp. 67 y ss.

como su principal autor, por lo que tal ensayo se estima como una verdadera exposición de motivos, en la que se sientan las bases de un proceso administrativo agrario estructurado dentro de los lineamientos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.⁹

Poco tiempo después, Angel Caso realizó un débil intento de sistematizar el proceso social agrario en dos breves trabajos sobre el juicio agrario y las acciones agrarias¹⁰ pero desgraciadamente no contempla la institución con un criterio estrictamente científico, sino que realiza un análisis descriptivo de las disposiciones legales de carácter instrumental, y por este motivo podemos estimar que estos estudios corresponden todavía a la etapa que se ha denominado "procedimentalista"¹¹ con mayor razón puesto que dicho autor sostiene todavía el concepto privatista de la acción, que siguiendo las huellas del jurista romano Celso, identificaba la propia acción con el derecho subjetivo,¹² concepción definitivamente superada, ya que fue a partir de la admisión de la autonomía de la acción cuando el derecho procesal adquirió personalidad y se desprendió del viejo tronco del derecho civil, según la certera frase de Couture.¹³

Con excepción de estos estudios, que siendo respetables, no corresponden a una etapa de procesalismo científico, no se ha realizado en nuestro país un examen del derecho agrario a través del prisma de la teoría general del proceso.

Se ha analizado el problema agrario desde todos los puntos de vista posibles: sociológico, económico, técnico, político y desde luego, jurídico (en su aspecto sustantivo), pero podemos afirmar que no existe un derecho procesal agrario estructurado científicamente. Y esta aseveración que pudiera parecer desmesurada a primera vista, puede confirmarse con el examen de la extensa bibliografía que comprende las obras que sobre la materia se han escrito de 1910 a la fecha, y que ha puntualizado Jorge Martínez Ríos.¹⁴

⁹ Cfr. MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, cit., p. 186; Angel CASO, *Derecho Agrario*, cit., p. 155; Jesús SILVA HERZOG, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, 1959, pp. 349 y ss.

¹⁰ *Las acciones en el derecho agrario*, y *El juicio agrario*, publicados en "Revista de Ciencias Sociales", 2a. Época, Nos. 7 y 11-12, respectivamente, México, febrero, junio y julio de 1931, pp. 53-63, 28-45.

¹¹ Cfr. Niceto ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, p. 103; Eduardo J. COUTURE, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3a. Ed., Buenos Aires, 1958, p. 5.

¹² *El juicio agrario*, cit., p. 53.

¹³ *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, cit., p. 64.

¹⁴ *Tenencia y explotación de la tierra en México. Ensayo bibliográfico comentado*

La misma enseñanza del Derecho Agrario en general, y no digamos en su aspecto instrumental en particular, adolece de deficiencias que hasta muy recientemente se han procurado corregir en las Escuelas y Facultades Jurídicas de la República, como lo ha advertido José Castillo Larrañaga,¹⁵ distinguido procesalista y también profesor de la materia agraria en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se trata, pues, de un territorio jurídico prácticamente inexplorado por la doctrina mexicana, no obstante su gran riqueza potencial, por lo que resulta sumamente arriesgado penetrar en ese campo sin la guía y las orientaciones de tratadistas distinguidos, y en tal virtud, aunque pudiera parecer temerario, dentro de nuestras posibilidades, ensayaremos la posibilidad de proporcionar una visión, así sea superficial, de una materia exuberante de valores humanos y que quisiéramos ver explorada por verdaderos juristas.

3. *Derecho procesal social*.—En nuestro país las disposiciones agrarias tanto sustantivas como procesales corresponden, desde el punto de vista formal, al campo de la administración, por lo que resulta necesario establecer la naturaleza material de dichas normas jurídicas, con el fin de establecer su situación en el inmenso territorio del derecho procesal.

Aunque la expresión “derecho social” resulta censurable con un criterio de pureza conceptual,¹⁶ ha adquirido carta de naturalización científica y se utiliza para calificar, con mayor fuerza que ningún otro vocablo, las nuevas orientaciones jurídicas tutelares de las clases económicamente débiles de la sociedad, así como la tendencia política contemporánea hacia un reparto más equitativo de los bienes y de los valores.

Es cierto que todo derecho, por la misma razón de serlo, es un derecho social (*ubi societas, ibi jus*), 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 individualista y liberal.

Esta corriente de humanización o socialización del derecho inicia su consagración en las Constituciones de la primera postguerra según lo ha demostrado el clásico estudio de Boris Mirkine Guetzevitch, quien llegó a

(Quinta Parte: 1910-1961), en “Estudios Agrarios”, año II, No. 4, México, enero-abril de 1962, pp. 181-217.

¹⁵ Necesidad de la enseñanza del Derecho Agrario, en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*, México, 1962, pp. 153 y ss.

¹⁶ Cfr. Rafael de PINA, *Curso de Derecho Procesal del Trabajo*, México, 1952, pp. 10 y ss.; Guillermo CABANELLAS, *Derecho Laboral*, en “Enciclopedia Jurídica Omeba”, tomo VII, Buenos Aires, 1957, pp. 647 y ss.

afirmar que: "en el siglo XX, el sentido social del derecho no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma."¹⁷

Nuestro país ha tenido el privilegio de adelantarse al constitucionalismo social, ya que con anterioridad a la Carta Fundamental de Weimar, de 11 de agosto de 1919, que se considera como iniciadora de la socialización en el terreno político¹⁸ consagró en varios preceptos fundamentales, especialmente los artículos 27 y 123, de la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917, los lineamientos esenciales para la protección de las clases campesina y trabajadora.

Como una reacción contra las doctrinas totalitarias, se ha incrementado notablemente el movimiento de socialización jurídica en los documentos constitucionales surgidos en esta segunda y más dolorosa postguerra, y superando la "racionalización del poder" ha surgido el concepto de "democracia social" o de "Estado de Derecho Social",¹⁹ que designa una forma de Estado orientada hacia una nueva concepción del hombre, estimado como una persona en toda su dimensión vital, en su ser individual y social, y con derecho no solamente a la libertad sino también a una vida decorosa y digna.

Este nuevo aspecto de humanización del derecho lo encontramos sancionado expresamente en el artículo 20, párrafo primero, de la Ley Fundamental de Alemania Occidental, de 23 de mayo de 1949, de acuerdo con el cual, la República Federal de Alemania es un Estado Federal, *democrático y social*,²⁰ llegándose en este sentido a afirmar, que "solamente como Estado Social, el Estado de Derecho tiene un futuro".²¹

Pero debido a su juventud, el derecho social ha sido apreciado de muy diversa manera y se le ha asignado una extensión muy variada. Para algunos

¹⁷ *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, 2a. Ed., Madrid, 1931, p. 34.

¹⁸ Cfr. Ottmar BHULER, *La Constitución Alemana de 11 de agosto de 1919*, trad. de José ROVIRA ARMENGOL, Barcelona, 1931, pp. 139 y ss.; Gustavo RADBRUCH, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, trad. de Luis RECASÉNS SICHES, Madrid, 1930, pp. 110 y ss.

¹⁹ Cfr. Carlos OLLERO, *El derecho constitucional de la postguerra (Apuntes para su estudio)*, Barcelona, 1949, pp. 25-27.

²⁰ Puede consultarse la traducción de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, por Mario DE LA CUEVA, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 6, abril-junio de 1952, p. 208.

²¹ La frase es de Ernst FORSTHOFF, *La Repubblica Federale Tedesca como Stato di Diritto e Stato Sociale*, en "Rivista trimestrale di Diritto Pubblico", año VI, No. 3, Milano, julio-septiembre de 1956, pp. 561-562; Cfr. también Wilhelm HERSCHEL, *Protezione del lavoro nello Stato di Diritto Sociale*, en "Nuova Rivista di Diritto Commerciale, Diritto dell'Economia, Diritto Sociale", Vol. IX, Nos. 1-4, Pisa, 1956, p. 67.

autores, especialmente españoles,²² se identifica con el derecho laboral o del trabajo, en virtud del espíritu de justicia social que impera en las normas tutelares de la clase trabajadora, pues como lo expresa Ernesto Krotoschin, el derecho del trabajo se caracteriza por la novedad de haber sido el primero en descubrir al trabajador como persona, creando la premisa que se dio por sí misma en otras disciplinas.²³

Lo cierto es que el derecho social ha desbordado por completo la materia laboral y ha ido integrando otras disciplinas, ampliando cada vez más su esfera de acción, por lo que coincidimos con el propio Krotoschin cuando sostiene que este sector jurídico comprende las recientes disposiciones sobre arrendamientos urbanos y rústicos, el nuevo derecho agrario, el derecho económico e inclusive amplios sectores del derecho civil y del comercial.²⁴

Por su parte, el tratadista mexicano José Campillo Sáinz le atribuye una amplia extensión, al afirmar que las disposiciones jurídicas sociales tienen por objeto establecer un equilibrio entre los grupos productores, y por extensión abarcan a todos los económicamente débiles, o sea, a todos los que requieren el auxilio de la comunidad.²⁵

Sin embargo, no obstante la incertidumbre en cuanto a su contenido, y reconociendo 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*. Y son las normas de estas tres ramas jurídicas las que se han elevado al rango de disposiciones constitucionales por casi todas las Cartas Fundamentales de nuestros días, con el nombre de "garantías sociales".²⁶

Estas tres disciplinas sustantivas requieren de normas procesales inspiradas en los mismos principios de justicia social, ya que el delicado instrumento del proceso debe adecuarse a las necesidades de su objeto, a través

²² Cfr. especialmente Juan MENÉNDEZ PIDAL, *Derecho Social Español*, Vol. II, Madrid, 1952, pp. 17 y ss., así como la amplia bibliografía que cita CABANELLAS, *Derecho Laboral*, cit., en "Enciclopedia Jurídica Omeba", tomo VII, p. 647, nota 55.

²³ *Tendencias actuales en el Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1959, p. 33.

²⁴ *Op. ult. cit.*, p. 33.

²⁵ *Derechos fundamentales de la persona humana. Derechos sociales*, México, 1952, pp. 39 y ss.

²⁶ Cfr. Ignacio BURCOA, *Las garantías individuales*, 3a. Ed., México, 1961. pp. 181 y ss.

de sus propias categorías,²⁷ pues constituye “el espíritu que se adapta al cuerpo”.²⁸

Estamos firmemente convencidos que la unidad esencial del proceso y del derecho procesal, no se contradice con el establecimiento de sectores autónomos, que sin romper sus vínculos del núcleo central, forman zonas o territorios autónomos, en los que imperan reglas particulares, que la doctrina ha denominado “principios formativos”.²⁹

Es cierto que la socialización del derecho ha penetrado también en otros sectores procesales, inclusive en el proceso civil, como lo hiciera notar el ilustre Calamandrei, en cuanto al Código Italiano de 1942, y en este sentido nos habla del carácter social del nuevo proceso civil,³⁰ pero por otra parte, resulta indudable que la sangre vivificante de la justicia social ha penetrado más profundamente y ha dejado huella más definida en los tres sectores instrumentales, laboral, agrario y asistencial, que en su conjunto integran la disciplina que podemos denominar “Derecho Procesal Social”.³¹

De las tres ramas instrumentales, es la materia procesal agraria la que todavía no obtiene un encuadramiento indiscutible dentro de la federación procesal, pues debido a la extraordinaria complejidad de sus disposiciones, en algunas legislaciones se atribuye a la jurisdicción civil, en tanto que en otras, como la nuestra pertenece en su mayor parte al campo del derecho administrativo, al menos desde el punto de vista formal. Pero si examinamos tales normas con un criterio estrictamente científico, no podemos menos de reconocer que su sector más importante es el que debe situarse en el territorio del derecho procesal social, pues participa de la estructura tutelar y proteccionista de las normas instrumentales laborales y de seguridad social, que integran esta rama del proceso, de tan reciente formación.

²⁷ Para Adolfo GELSI BIDART, el problema de la influencia de la materia sustantiva sobre lo procesal, constituye un problema de Derecho Procesal, que se debe resolver según los principios y en aplicación de las categorías procesales, *La justicia agraria en el Uruguay*, en “Revista de Derecho Procesal”, Madrid, 1962, No. 4, pp. 755-756.

²⁸ Cfr. Piero CALAMANDREI, *Líneas fundamentales del proceso civil inquisitorio*, en *Estudios sobre el proceso civil*, I, trad. de Santiago SENTIS MELENDO, Buenos Aires, 1945 (reimpresión, 1961), p. 235.

²⁹ Cfr. Roberto WYNESS MILLAR, *Los principios formativos del procedimiento civil*, trad. de Catalina GROSSMANN, Buenos Aires, 1945, pp. 37 y ss. Eduardo J. COUTURE, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, cit., pp. 181 y ss.

³⁰ *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el Nuevo Código*, trad. de Santiago SENTIS MELENDO, tomo I, 2a. Ed., Buenos Aires, 1962, pp. 417 y ss.

³¹ Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, *La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana*, México, 1955, pp. 33 y ss.

El derecho español imperante en la Segunda República captó el verdadero carácter del derecho procesal agrario, según lo advierte el ameritado procesalista Alcalá-Zamora y Castillo, al expresar que 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, y agrega certeramente, que el derecho procesal agrario tiene rasgos que lo aproximan al laboral o del trabajo.³²

4. *Autonomía y delimitación del derecho procesal agrario de carácter social.*—Una vez establecido que las normas instrumentales relacionadas con la reforma agraria pueden y deben situarse dentro del campo, en plena formación, que hemos denominado “Derecho Procesal Social”, y habida cuenta que las restantes disposiciones agrarias corresponden a muy diversos campos procesales, debemos ahora examinar los principios fundamentales que rigen esta disciplina, con el objeto de precisar si puede considerarse dotada de autonomía y con una personalidad definida dentro de ese mismo sector del proceso social, y en caso afirmativo, realizar el intento, nada fácil, de trazar sus fronteras.

En el año de 1939, el insigne Calamandrei se pronunció contra la autonomía del proceso agrario,³³ por estimar que no se justificaba la existencia de tribunales especiales en materia agrícola, ya que en su concepto era suficiente que se reformara el procedimiento civil de acuerdo con las necesidades peculiares de la agricultura. Lo cierto es que su exquisita sensibilidad de justicia percibía que el sistema autoritario que padecía su patria en esa época, era poco propicio al establecimiento de disposiciones instrumentales agrarias inspiradas en postulados de justicia social, y por eso es que se refugió en el proceso civil, orientándolo con sus enseñanzas, por los cauces de una futura democracia social.³⁴

Es notorio, y aún más para los juristas italianos, que el Código de Procedimiento Civil de 1942, en cuya redacción intervinieron decisivamente los tres grandes juristas Carnelutti, Redenti y el propio Calamandrei,³⁵ incor-

³² *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; *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, p. 209.

³³ *Diritto agrario e processo civile*, en *Studi sul processo civile*, tomo IV, Padova, 1939, pp. 15 y ss.

³⁴ Orientación que este mismo tratadista denominó: “carácter social del nuevo proceso”, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, cit., tomo I, pp. 417 y ss.

³⁵ Sobre la influencia del insigne jurista florentino en la configuración del moderno proceso civil, pueden consultarse, Mauro CAPPELLETTI, *Piero Calamandrei e la difesa giuridica della libertà*, en el volumen, *In memoria di Piero Calamandrei*, Padova,

poró en sus disposiciones, en contraposición del régimen político fascista, típicamente autoritario, los primeros destellos de redención social, que posteriormente servirían de punto de partida para los postulados democráticos que se plasmaron en la Constitución Republicana que entró en vigor el 1.º de enero de 1948.³⁶

El panorama del proceso agrario, tal como lo contempló el gran jurista florentino, ha cambiado radicalmente, pues la reforma agraria constituye la aspiración y la inspiración de las nuevas corrientes democráticas. Y estas corrientes renovadoras, que México consagró en forma temprana en su Constitución de 1917, requieren de un nuevo instrumento procesal más sensible, más humano y más equitativo, que sobrepase los adelantos, y el indudable progreso que imprimió la ciencia procesal italiana al nuevo proceso civil.

A pesar de la pobreza dogmática del derecho procesal agrario en nuestro país, a la cual nos hemos referido con anterioridad, debe hacerse notar que el legislador nacional, inspirado en los postulados programáticos y en los principios normativos del artículo 27 constitucional, producto de una sangrienta revolución que convulsionó hasta sus cimientos la estructura social y política imperante hasta principios del presente siglo³⁷ ha ido conformando y afinando un verdadero proceso social agrario, con aspectos peculiares que le otorgan personalidad y carácter.³⁸

En primer término, debemos examinar los principios comunes que rigen al conjunto de disposiciones procesales sociales, o sean las relativas al proceso laboral, al asistencial y al agrario, para resaltar a continuación, los que pueden considerarse peculiares de la materia instrumental agraria.

Podemos fácilmente advertir que en todo este sector de enjuiciamiento, predomina el principio oficial o inquisitorio, sobre el dispositivo, pues si bien es verdad que ninguno de estos dos principios formativos impera en

1957, pp. 55 y ss. Trad. española de Héctor Fix Zamudio, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 24, octubre-diciembre de 1956, pp. 165 y ss. Santiago Sentis Melendo, *Calamandrei, el hombre y la obra*, en la segunda edición de las *Instituciones* del propio CALAMANDREI, cit. tomo I, pp. 27 y ss.

³⁶ Entre muchos otros trabajos, debe citarse el excelente estudio de Vezio CRISAFULLI intitulado *Costituzione e protezione sociale*, en su libro, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, pp. 115 y ss.

³⁷ Para un análisis de los antecedentes sociales e históricos del artículo 27 constitucional, puede consultarse el profundo y documentado estudio de uno de los diputados constituyentes que intervinieron en su redacción Pastor ROUAIX, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, 2a. Ed., México, 1959, pp. 27 y ss.

³⁸ Cfr. FIX ZAMUDIO, *Estructuración del proceso agrario*, cit., pp. 181 y ss.

forma absoluta en ninguna rama procesal, en las disposiciones de carácter social sobresalen claramente las facultades de los órganos jurisdiccionales para impulsar el procedimiento; para integrar la materia de la controversia; para completar el material probatorio, y en general, para orientar el procedimiento hacia la búsqueda de la verdad material, con ausencia de formalismos y con una protección especial a la parte económicamente débil, a fin de establecer la verdadera igualdad ante la ley.

Si quisiéramos utilizar la terminología carnelttiana, diríamos que el proceso social tiende en líneas generales a una *composición equitativa del litigio*, dando preferencia a la equidad sobre legalidad pura, pero entendiendo la equidad no como sinónimo de justicia en conciencia,³⁹ sino como la autorización al juzgador para templar el rigor de la norma, tomando en cuenta las especiales circunstancias del caso concreto.⁴⁰

Este carácter proteccionista del proceso social se ha destacado en relación con su aspecto más elaborado por la doctrina, o sea el derecho procesal laboral,⁴¹ que se basa en la protección de la parte débil, y por tanto, implica un desequilibrio necesario para realizar lo que Eduardo J. Couture⁴² ha calificado de "*igualdad por compensación*" o sea que se persigue la igualdad social sobre la igualdad formal de las partes en el proceso.

Hasta aquellos tratadistas que comprenden el proceso laboral dentro de los lineamientos del derecho procesal civil, como ocurre con Leonardo Prieto Castro, no pueden menos que reconocer que el derecho del trabajo ofrece

³⁹ En el proceso social mexicano no existe, sino aparentemente, la justicia en conciencia, pues si bien es verdad que el artículo 550 de la Ley Federal del Trabajo preceptúa que los laudos (sentencias) se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los miembros de la Junta (tribunal) lo crean debido en conciencia, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha interpretado esta disposición en el sentido de que esa estimación probatoria debe realizarse de acuerdo con los principios de la sana crítica, pues de acuerdo con la tesis número 604, p. 1083, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1955, "La estimación de las pruebas por parte de las Juntas, sólo es violatoria de garantías si en ella se alteran los hechos o se incurre en defectos de lógica en el raciocinio."

⁴⁰ Cfr. CALAMANDREI, *El significado constitucional de las jurisdicciones de equidad*, en *Estudios sobre el proceso civil*, I, (reimpresión) trad. de Santiago SENTIS MELENDO, Buenos Aires, 1961, p. 72.

⁴¹ Debido a su mayor desarrollo dogmático, el tratadista español Juan MENÉNDEZ-PIDAL aplica el concepto de proceso social exclusivamente a la materia procesal laboral, *Derecho Procesal Social*, 3a. Ed., Madrid, 1956, pp. 6 y ss.

⁴² *Algunas nociones fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo*, en *Estudios de Derecho Procesal Civil*, tomo I, Buenos Aires, 1958, pp. 271 y ss.

particularidades y modalidades que lo hacen digno de un procedimiento especial.⁴³

En el régimen procesal mexicano se ha reconocido plenamente la autonomía del proceso social a través de la institución de la *suplencia de la queja* establecida en los juicios de amparo laboral (según la reforma de febrero de 1961) y agrario (por reforma constitucional y legal de octubre de 1962 y enero de 1963),⁴⁴ que constituyen la culminación de los respectivos enjuiciamientos.

Según lo dispuesto por el artículo 76, párrafos tercero y cuarto de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional, el juez del amparo tiene facultad para integrar la reclamación deficiente de la parte obrera o de los núcleos de población, ejidatario o comunero, cuando exista en contra de los mismos una violación manifiesta de sus derechos, superando así el principio de vinculación del juez civil a las alegaciones de las partes, que aun con los amplios poderes de dirección que se le han atribuido en los ordenamientos más recientes, no puede sustituir las manifestaciones de los justiciables, ya que el Juzgador debe mantenerse dentro del tema planteado por las partes,⁴⁵ es decir, que en materia civil, excluyendo ciertas relaciones indisponibles, el tribunal queda limitado a la consideración de lo que los litigantes han propuesto ante él.⁴⁶

A grandes rasgos hemos advertido los aspectos peculiares del proceso social, estimado en su conjunto, y ahora debemos examinar también brevemente, cuáles son las modalidades que permiten diferenciar la materia procesal agraria de las normas instrumentales del trabajo y de la seguridad social.

Concretándonos al derecho mexicano, podemos agrupar los procesos laboral y asistencial en un solo sector, ya que la seguridad social está vinculada a las relaciones obrero patronales, según los lineamientos fundamentales establecidos por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional.

De acuerdo con los principios constitucionales, los artículos 133 y 134 de la Ley del Seguro Social, establecen que después de agotado el recurso administrativo ordinario ante el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios, con el referido Instituto, sobre las prestaciones que la Ley otorga,

⁴³ *Derecho Procesal Civil* (Manual), tomo II, Madrid, 1956, p. 141.

⁴⁴ Cfr. Jorge TRUEBA BARRERA, *El juicio de amparo en materia de trabajo*, México, 1963, pp. 273 y ss.

⁴⁵ Cfr. CALAMANDREI, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, cit., tomo I, p. 403.

⁴⁶ Cfr. MILLAR, *Los principios formativos del procedimiento civil*, cit., pp. 59 y ss.

se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o sea por el Tribunal Federal del Trabajo, y solamente los litigios sobre las cuotas y aportes al citado Instituto, que para estos efectos tiene el carácter de organismo fiscal autónomo (artículo 135 de la propia Ley del Seguro Social), después de haberse intentado el propio recurso ordinario, deben plantearse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos del artículo 160 del Código Tributario.

Si comparamos estos procesos laboral y de seguridad social, con el agrario, observamos que las disposiciones procesales agrarias han establecido instituciones mucho más liberales y flexibles, tomando en consideración que los campesinos son personas menos capacitadas —por regla general— que los trabajadores urbanos, para la defensa de sus derechos.

Así, en primer lugar, si bien en el procedimiento que se sigue ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje⁴⁷ no se exige forma determinada en los escritos, promociones o alegaciones (artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo), el mismo precepto requiere que las partes precisen los puntos petitorios y los fundamentos de los mismos, lo que significa que deberán expresar con claridad sus pretensiones y las consideraciones legales que las apoyan.

Por otra parte, la misma Ley Federal del Trabajo, no admite la iniciación de oficio de conflictos obrero patronales, sino que por el contrario, fija determinados plazos preclusivos (que llama de prescripción) para el ejercicio de las pretensiones laborales (y asistenciales), que van de un mes a dos años (artículos 328 a 330).⁴⁸

Refiriéndonos al proceso agrario, y especialmente al ejidal, que es el más importante de los que regulan las disposiciones instrumentales agrarias de carácter social, las pretensiones de los núcleos de población son examinadas con un criterio de amplísima liberalidad, al extremo de que cuando se trata de solicitud de dotación o restitución de tierras o aguas, es suficiente un simple escrito en el cual se exprese la intención de promoverlo, y cuando la instancia es poco explícita, se sigue la tramitación como si se hubiese pedido dotación (artículos 217 y 218 del Código Agrario).

Tanto en el caso de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, como cuando se trata de conflictos por límites de bienes comunales (artículos 218 y 314, del mismo Código Agrario), la tramitación se puede *iniciar de oficio*

⁴⁷ Que son los tribunales formalmente administrativos, de integración paritaria, establecidos por el artículo 123 constitucional, fracción XX, para conocer de las controversias entre el capital y el trabajo.

⁴⁸ Cfr. Rafael DE PINA, *Derecho Procesal del Trabajo*, México, 1952, pp. 82 y ss.; Armando PORRAS LÓPEZ, *Derecho Procesal del Trabajo*, Puebla, 1956, pp. 180 y ss.

por las autoridades agrarias competentes, además de que de acuerdo con el artículo 270 del propio ordenamiento, 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.*

Esta posibilidad de promover de oficio los procesos agrarios mencionados, constituye un aspecto peculiar que distinguen las normas instrumentales agrarias de naturaleza social, de las que integran las restantes ramas de enjuiciamiento, pues en todas ellas sólo puede iniciarse un proceso a través del ejercicio de la acción, o sea que el proceso moderno, con excepciones limitadísimas⁴⁹ es un proceso a base de acción, en tanto que en la materia agraria existe un sector importante en el cual se suple oficiosamente la actividad procesal de los campesinos.

Por otra parte, las autoridades agrarias que resuelven esta clase de controversias, poseen las máximas facultades de investigación y de dirección del proceso, que pueden estimarse compatibles con la imparcialidad del juzgador, de tal manera que pueden allegarse el material probatorio omitido por las partes; y así, en la segunda instancia forzosa para los expedientes de restitución y dotación de tierras a los núcleos de población, el órgano instructor, o sea el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, está facultado para *completar de oficio* los propios expedientes (artículos 230 y 250 del propio Código Agrario).

También debe hacerse notar, que con excepción de la segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, respecto de la cual se exigen mayores formalidades (artículo 323 de la Codificación Agraria), no existen plazos o términos preclusivos en los restantes procesos agrarios, ni tampoco se establece oportunidad para presentar elementos de convicción, sino todo lo contrario, en tanto no se dicte resolución definitiva por la suprema autoridad agraria, que lo es el Presidente de la República, tanto las partes como las autoridades que conocen de la controversia, estas últimas oficiosamente, pueden promover y allegar todo el material necesario para obtener un fallo apegado a la verdad material.

⁴⁹ En el derecho mexicano, solamente la Ley de Quiebras, de 31 de diciembre de 1942, establece en su artículo 5o., la posibilidad de que si durante la tramitación de un juicio, el juez advierta un estado de insolvencia, *declare de oficio el estado de quiebra*, en caso de tener competencia para ello, o lo comunique al juez que la tenga; pero si sólo tiene duda seria y fundada de tal situación, debe notificarla al Ministerio Público y a los acreedores para que pidan la declaración correspondiente.

Cfr. Joaquín RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Mercantil*, 2a. Ed., tomo II, México, 1952, p. 306.

Por el contrario, en el proceso laboral existen varias fases limitativamente determinadas, con términos preclusivos, que ocasionan un desarrollo paulatino del procedimiento (conciliación, demanda y contestación, pruebas, alegatos y sentencia),⁵⁰ lo que significa que en el proceso del trabajo opera o domina el principio preclusivo, en tanto que en el agrario rige el diverso principio de *desenvolvimiento libre o discrecional*.⁵¹

Debe señalarse que en el proceso laboral mexicano se ha establecido una institución similar a la caducidad de la instancia, pero con efectos más radicales, pues según el artículo 479 de la Ley Federal del Trabajo, implica el desistimiento tácito de la acción (en realidad, pretensión). En efecto, dicho precepto dispone en lo conducente que: "se tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento..."⁵²

Este precepto, que ha sido objeto de controversias puesto que establece la carga de impulsión para la parte actora, que en la mayoría de los casos es el trabajador,⁵³ marca una diferencia esencial con relación al proceso agrario, pues en éste no se concibe la caducidad de la instancia, y menos aún de la pretensión, ya que la actividad de impulsión recae decididamente sobre las autoridades agrarias.

La distinción se ha hecho más notable con las últimas reformas a la Constitución Federal y a la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, por Decretos de 30 de octubre de 1962 y 3 de enero de 1963, que configuran un procedimiento peculiar para el amparo en materia agraria, pues en tanto que el amparo laboral, aún cuando sea solicitado por el trabajador, está sujeto al plazo preclusivo de quince días que establece el artículo 21 de dicho ordenamiento reglamentario, y además, admite el desistimiento, bajo

⁵⁰ Cfr. PORRAS LÓPEZ, *Derecho Procesal del Trabajo*, cit., pp. 188-189; Arturo VALENZUELA, *Derecho Procesal del Trabajo*, Puebla, 1959, p. 144.

⁵¹ Cfr. COUTURE, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, cit., pp. 194 y ss.

⁵² Cfr. MARIO DE LA CUEVA, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 6ª Ed. (reimpresión), México, 1961, p. 388.

Euquerio GUERRERO, *Manual de Derecho del Trabajo*, Tomo II, México, 1962, pp. 402-406.

⁵³ La Suprema Corte de Justicia en Pleno ha establecido que dicho precepto está de acuerdo con los principios constitucionales, ya que tiene por objeto la celeridad en la tramitación de los negocios laborales, según la resolución que dictó el 12 de septiembre de 1961, en el amparo en revisión 2106-959, promovido por Francisca Merino Alcántar y coagraviados.—*Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia*, México, 1961, pp. 129-134.

ciertas condiciones, de las pretensiones de los trabajadores, tanto individuales como colectivas; en materia agraria, cuando los actos reclamados afecten los derechos de los núcleos de población sujetos al régimen ejidal o comunal, el amparo puede interponerse en cualquier tiempo (artículo 22, fracción II), y no se admite el desistimiento de estas pretensiones agrarias de carácter colectivo.

El bosquejo que hemos trazado, nos permite concluir que en el derecho mexicano existe un conjunto de disposiciones instrumentales que integran una rama autónoma de enjuiciamiento dentro del campo del proceso social, y que podemos denominar: "Derecho Procesal Agrario de carácter Social".

5. *Procesos en materia agraria.*—Una vez establecida la autonomía del derecho procesal agrario mexicano, es preciso analizar ahora las diversas modalidades que sume, de acuerdo con las disposiciones legales que regulan la materia.

Desde luego es preciso advertir que si bien existen disposiciones agrarias de carácter instrumental en diversos ordenamientos administrativos, los procesos fundamentales de naturaleza social se encuentran consignados en el Libro Cuarto del Código Agrario vigente, de 31 de diciembre de 1942, libro intitulado "Procedimientos Agrarios", pero sin perder de vista que al trabajo del campo se aplican las disposiciones procesales de la Ley Federal del Trabajo.

Como ya lo había hecho notar Alcalá-Zamora y Castillo,⁵⁴ en ese libro de procedimientos del Código Agrario se encuentran entremezcladas normas instrumentales de diversa índole, pues al lado de verdaderos procesos, existen procedimientos administrativos e inclusive algunos que pueden situarse dentro del nebuloso, y mudable territorio de la llamada jurisdicción voluntaria.

En esta oportunidad abordaremos, con la brevedad que la naturaleza de este trabajo nos permite, exclusivamente los procesos agrarios de carácter social, haciendo abstracción de los simples procedimientos administrativos, muy numerosos y dispersos, para mencionar más adelante los que se han considerado de jurisdicción voluntaria.

La doctrina nacional no ha efectuado el deslinde de estos tres aspectos instrumentales. En efecto, Angel Caso⁵⁵ afirma 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 pequeña propiedad inafectable, etc., que en realidad no son sino simples

⁵⁴ *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., nota 373, p. 209.

⁵⁵ *Derecho Agrario*, cit., pp. 288 y ss.

procedimientos administrativos, en su gran mayoría; en tanto que Lucio Mendieta y Núñez⁵⁶ agrupa la diversidad de ritos agrarios bajo la denominación de "procedimientos agrarios", que si bien es más correcta que la utilizada por el tratadista citado en primer término, no distingue los procesos de los procedimientos, sino que los equipara al estimar que para cada uno de ellos existe una acción diferente.⁵⁷

La confusión proviene, a nuestro entender, de que no se toma en cuenta la diferenciación que entre los conceptos de proceso y procedimiento ha elaborado la doctrina más reciente, como una de las bases de la dogmática procesal contemporánea.

Claro es que la distinción entre ambos conceptos resulta difícil debido a su común carácter instrumental y porque el proceso es también procedimiento,⁵⁸ siendo posible sostener, siguiendo en esto a Jaime Guasp,⁵⁹ 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.

La idea del proceso, nos dice Alcalá-Zamora y Castillo, responde a una contemplación teleológica, en tanto que la del procedimiento obedece a un enfoque formalista,⁶⁰ de manera que puede afirmarse que todo proceso requiere uno o varios procedimientos, pero que no todo procedimiento tiene carácter estrictamente procesal, pues pueden contraponerse los tipos de procesos y las formas de procedimiento, según pueda mediar unidad procesal y diversidad procedimental o a la inversa.

Apoyándonos en estas ideas, hemos tenido el atrevimiento de definir el proceso, en otra oportunidad, como el *conjunto armónico y ordenado de actos jurídicos, en vista de la composición de un litigio de trascendencia jurídica, que establece una relación de las partes con el juzgador y que se desenvuelve en una serie concatenada de situaciones.*⁶¹

⁵⁶ *El problema agrario de México*, cit., Capítulos XVI a XXIV, pp. 307-345.

⁵⁷ Acciones que dicho jurisculto llamaba de restitución, de dotación, de reacomodamiento, de creación de nuevos centros de población agrícola, de inafectabilidad y otras de menos importancia, *op. ul. cit.*, p. 307.

⁵⁸ Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., p. 111.

⁵⁹ *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Tomo I, Madrid, 1945, p. 42.

⁶⁰ *Trayectoria y contenido de una teoría general del proceso*, en "Jus" No. 140, México, marzo de 1950, p. 166, y *Proceso administrativo*, en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", año IX, No. 1, Montevideo, enero-marzo de 1953, p. 307.

⁶¹ Cfr. FIX ZAMUDIO, *La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana*, México, 1955, p. 106.

Un análisis de las disposiciones agrarias de carácter instrumental, que no se encuentran todas, como hemos visto, en el libro de "Procedimientos Agrarios" del Código de la materia en vigor, nos ha llevado al convencimiento de que al lado de innumerables procedimientos, sólo hemos podido descubrir cinco tipos perfectamente configurados le proceso agrario de naturaleza social, y que a nuestro modo de ver, son los siguientes: ⁶²

a). *El proceso ejidal, con sus dos vías fundamentales*: restitutoria y dotatoria (artículos 27 constitucional, párrafo tercero y fracciones X y XI, y 217-269 del Código Agrario).

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 tierras comunales* (artículo 27 constitucional, fracción VII; 314 a 333 del Código Agrario, y como supletorio, el Código Federal de Procedimientos Civiles).

d). *Nulidad de fraccionamientos de terrenos comunales efectuados entre los integrantes de un núcleo de población* (artículos 27 constitucional, fracción IX y 302-305 del Código Agrario).

e). *Proceso laboral agrario* (artículo 190-205, en relación con los 440-569, todos de la Ley Federal del Trabajo).

f). Antes de referirnos al proceso ejidal, es preciso aclarar que el término "ejido" no se utiliza por la legislación mexicana vigente, de acuerdo con el concepto tradicional del derecho hispánico, o sea como las tierras comunales situadas en las afueras de una población (de *exitus*, salida) y que servían como centro de reunión de los vecinos; para el apacentamiento de ganados, y para descargar las mieses y limpiarlas. ⁶³

Los ejidos formaban parte de las tierras comunales o de repartimiento que se otorgaban a las nuevas poblaciones que se iban fundando en América, juntamente con los terrenos llamados de dehesa boyal y concejil. ⁶⁴

En cuanto a las comunidades indígenas, que se iban agrupando en reducciones, se les respetaban las tierras que poseían con anterioridad a la dominación española, y en caso de no tenerlas, se les entregaban las que se estimaban suficientes para su mantenimiento, en la inteligencia de que el ejido de tales comunidades se fijaba en una legua de largo: "donde los in-

⁶² Cfr. FIX ZAMUDIO, *Estructuración del proceso agrario*, cit., pp. 184 y ss.

⁶³ Cfr. Eduardo L. ORTIZ DE ROZAS, *Ejido*, en "Enciclopedia Jurídica Omeba", Tomo IX, Buenos Aires, 1958, pp. 878-879.

⁶⁴ Cfr. J. M. OTS CAPDEQUI, *España en América. El régimen de tierras en la época colonial*, México, 1959, pp. 51-52.

dios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles” (Leyes IX y X. del Título Tercero, Libro Sexto de la Recopilación de las Leyes de Indias).⁶⁵

En consecuencia, tanto en los pueblos de españoles como en las comunidades indígenas, los ejidos constituían sólo una parte, y no la más importante, de las tierras que explotaban, ya sea en común o por virtud de repartimiento entre los vecinos.⁶⁶

Este significado del ejido cambió totalmente en el artículo 3o. de la primera Ley con la cual se inició la reforma agraria mexicana, nos referimos a la ley de 6 de enero de 1915.⁶⁷ De la lectura de la Exposición de Motivos de dicho ordenamiento⁶⁸ se desprende que el “ejido” comprendía todas las tierras, tanto de repartimiento como de aprovechamiento en común, que necesitaban los pueblos para su subsistencia, y de los cuales fueron despojados (especialmente las comunidades de indígenas), con apoyo en las leyes de desamortización y de baldíos.

Este sentido amplio fue el que trascendió en la legislación posterior, y no obstante que el texto primitivo del artículo 27 constitucional (párrafo tercero), se refiere correctamente a tierras y aguas y no a los ejidos, como objeto de la reforma agraria, las leyes reglamentarias siguieron a la de 6 de enero de 1915,⁶⁹ y con mayor razón en cuanto esta propia ley fue incorporada al citado artículo 27 constitucional, por reforma de 9 de enero de 1934, de manera que en la actual fracción X, que reproduce con ligeras variantes el artículo 3o. de esa ley de 1915, se menciona expresamente a los “ejidos”.

Esta falta de coordinación entre el párrafo tercero y la fracción X del artículo 27 de la Carta Fundamental, ha hecho surgir el criterio de que además de las tierras y aguas necesarias para las poblaciones, debe otorgárseles, en forma autónoma, para que lo agreguen a los otros bienes agrarios, una diversa porción de terreno, según los principios del ejido colonial, que debe

⁶⁵ 5ª Ed., Tomo II, Madrid, 1841, p. 229.

⁶⁶ Cfr. MENDIETA Y NÚÑEZ, *El sistema agrario constitucional*, 2ª Ed., México, 1939, p. 164.

⁶⁷ El texto de esta disposición preceptuaba lo siguiente: “Los pueblos que, necesitando, carezcan de *ejidos*, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para restituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados”.

⁶⁸ Cfr. Angel CASO, *Derecho Agrario*, cit., pp. 491-492.

⁶⁹ Cfr. Narciso BASSOLS, *La Nueva Ley Agraria*, cit., pp. 16-17.

reconstituirse.⁷⁰ Aún cuando esta opinión es respetable, estimamos que el vocablo "ejido" utilizado por nuestra legislación, abarca todo género de tierras y aguas, de repartimiento o de aprovechamiento común, y que resulta innecesario añadirle una nueva fracción, en calidad de ejido de acuerdo con su acepción clásica.

En resumen, cuando la legislación mexicana habla de ejidos, quiere significar la extensión total de tierra con la cual es dotado un núcleo de población,⁷¹ aún cuando en relación con su aprovechamiento interno, el Código Agrario distinga entre bienes ejidales propiamente dichos (que en algunos casos puede sujetarse a reparto individual) y bienes comunales (siempre de explotación colectiva).

Resultan necesarias las explicaciones anteriores, para fijar los límites del proceso ejidal en el derecho mexicano, que es el clásico y fundamental, según acertadamente lo afirma Mendieta y Núñez⁷² de modo que dicho proceso comprende toda controversia relativa a tierras y aguas, que deben restituirse o dotarse a los núcleos de población, con el fin de que puedan cubrir todas sus necesidades agrícolas.

El proceso ejidal se encuentra reglamentado actualmente de la siguiente manera: los titulares de la acción agraria de carácter colectivo son los núcleos de población (ejidal o comunal), representados por los comités ejecutivos agrarios,⁷³ cuando pretendan reivindicar, obtener o ampliar las tierras y aguas indispensables para su subsistencia; como demandados figuran los propietarios de los bienes afectados, y la función jurisdiccional la desempeñan autoridades formalmente administrativas, que en primera instancia son las Comisiones Agrarias Mixtas⁷⁴ y los Gobernadores de los Estados, correspondiendo a estos últimos la facultad decisoria.

⁷⁰ Sostienen este criterio MENDIETA Y NÚÑEZ, *El sistema agrario constitucional*, cit., pp. 166 y ss.—ID.—*El problema agrario de México*, cit., p. 266; Juan GÓMEZ DÍAZ, *El problema agrario y la última reforma al artículo 27 constitucional*, tesis, México, 1948, pp. 66-67.

⁷¹ Cfr. MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, cit., p. 257; Angel CASO, *Derecho Agrario*, cit., p. 221.

⁷² *El problema agrario de México*, cit., p. 307.

⁷³ Estos comités ejecutivos agrarios son nombrados por los Gobernadores de los Estados o en su defecto, por la Comisión Agraria Mixta, y están integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal, que deben ser miembros del núcleo de población solicitante.—Artículo 12 del Código Agrario.

⁷⁴ La Comisión Agraria Mixta se integra en cada Estado por cinco miembros presididos por el Delegado del Departamento Agrario en la Entidad respectiva; el primer vocal es designado por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios; el Secretario y el Segundo Vocal, los nombra el Ejecutivo Local, y el representante de los campesinos

Existe una segunda instancia que se inicia de oficio, y en la cual intervienen tres autoridades: el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización ⁷⁵ como instructor, el Cuerpo Consultivo Agrario ⁷⁶ como dictaminador, y el Presidente de la República quien como suprema autoridad en materia agraria dicta la resolución definitiva, la que no puede impugnarse en la vía ordinaria (aunque en ciertos casos limitados se puede combatir en la vía de amparo).

El procedimiento, según hicimos notar con anterioridad, es decididamente inquisitorio, pues los solicitantes se limitan a presentar un escrito ante el Gobernador de la Entidad donde residan y se encuentren los bienes afectables, concretando la naturaleza de la reclamación pero aún en ausencia de la demanda, *el procedimiento puede iniciarse de oficio* (artículo 218, primer párrafo, del Código Agrario).

El proceso ejidal tiene dos vías: dotación y restitución; a través de la primera se solicitan las tierras y aguas necesarias para la población de que se trata, y en la segunda, se demanda la reivindicación de los bienes de que fueron despojados ilegalmente los pueblos; pero la legislación procesal agraria es de tal manera flexible, que cualquiera que sea la vía intentada, se resuelve sobre la pretensión que resulte más conveniente para el poblado con necesidades agrícolas.

Así, cuando la reclamación es imprecisa, el procedimiento se sigue por dotación (artículo 218, segundo párrafo del Código Agrario), pero cuando se pide la restitución, al mismo tiempo se sigue de oficio la vía dotatoria, para el caso en que la referida restitución se declare improcedente (artículo 219). Y aún más, el procedimiento puede iniciarse por dotación, y antes de la resolución presidencial definitiva, el poblado interesado puede optar por la restitución, continuándose la tramitación en la doble vía (artículo 220).

El Gobernador ante quien se promueva la instancia debe remitir copia

lo elige el Presidente de la República de una terna que le presenta la Liga de Comunidades Agrarias y los Sindicatos de Campesinos del Estado de que se trate.—Artículos 9 y 10 del Código Agrario.

⁷⁵ Anteriormente, Departamento Agrario, habiendo recibido su actual denominación y estructura en el artículo 17 de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 23 de diciembre de 1958.

⁷⁶ Según lo establecido por el artículo 7º del Código de la Materia, el Cuerpo Consultivo Agrario está integrado por nueve miembros, presididos por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, quien tiene facultad para proponer la designación y remoción de los restantes, al Presidente de la República, de los cuales, seis deben ser agrónomos o ingenieros y dos actuarán como representantes de los campesinos.

de la misma a la Comisión Agraria Mixta, turnándole el expediente relativo, no sin ordenar previamente la publicación y notificación de la demanda a los afectados.

La citada comisión realiza un estudio de los elementos técnicos y jurídicos que estime pertinentes, con la más amplia libertad de investigación, debiendo formular un dictamen que debe entregar al Gobernador respectivo, en un plazo de quince días contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente, teniendo el citado Gobernador otro plazo de quince días para dictar su resolución (artículos 237-238).

Con objeto de evitar demoras perjudiciales a los campesinos, la ley dispone que si la Comisión de que se trata no formula dictamen oportunamente, el Gobernador tiene facultad de recoger el expediente y dictar su resolución (artículo 240), pero cuando es el Gobernador el que no pronuncia su fallo en el plazo legal, se entiende que resuelve negativamente y se turna el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para su revisión (artículo 239). No puede concebirse impulso oficial más acentuado que el establecido en esta clase de procedimientos.

El segundo grado forzoso, se sigue de oficio ante el citado Departamento de Asuntos Agrarios, quien posee las más amplias facultades para *completar los expedientes* que reciba, turnándolos ya integrados al Cuerpo Consultivo Agrario (artículo 250), el cual formula dictamen para someterlo a la consideración del Presidente de la República, quien dicta la resolución definitiva (artículo 252), ⁷⁷ la cual si es estimatoria, se remite a la delegación respectiva del Departamento Agrario, para su ejecución, y en todo caso, debe publicarse en el "Diario Oficial" y en el periódico oficial de la Entidad relativa (artículo 253).

En cuanto a los propietarios afectados, los mismos tienen la más extensa oportunidad de defensa, sin plazos preclusivos ni limitaciones probatorias, primero ante las Comisiones Agrarias Mixtas y posteriormente ante el Cuerpo Consultivo Agrario, pudiendo apersonarse y actuar procesalmente en todo tiempo antes de que se dicte la resolución presidencial definitiva (artículos 243 y 251). Por otra parte, cuando dichos propietarios hubiesen obtenido certificados de inafectabilidad, pueden acudir también al juicio de amparo en contra de las mismas resoluciones presidenciales (artículo 27 constitucional, fracción XIV, párrafo tercero, y 75, tercer párrafo, del Código Agrario).

Tanto el artículo 27 constitucional (fracción XII, párrafos segundo y

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 33 del Código Agrario, el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y sus resoluciones definitivas, en ningún caso podrán ser modificadas.

cuarto) como los artículos 240 y 214-249 del Código Agrario), establecen *diligencias precautorias oficiosas* que deben realizar obligatoriamente los Gobernadores o las Comisiones Agrarias Mixtas, tratándose de resoluciones favorables de primera instancia, pues dichas autoridades, en su caso, están obligadas a otorgar la posesión provisional de los bienes agrarios que estimen pertinentes, a los poblados solicitantes, pero dándose a los propietarios afectados la posibilidad de recoger cosechas pendientes y de continuar los riesgos necesarios, durante el ciclo agrícola respectivo. Esta posesión provisional se transforma en definitiva cuando el fallo presidencial considera fundada la petición del núcleo de población, y a partir de entonces, el poblado tiene la propiedad de las tierras y aguas dotadas o restituidas, con las limitaciones legales (artículo 130 del Código Agrario).⁷⁸

Este procedimiento flexible, que ha sido simplificado al máximo, se ha complementado con el establecimiento de una Procuraduría de Asuntos Agrarios, según el Decreto de 10. de julio de 1953, y su Reglamento de 22 de julio de 1954, con el objeto de que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento de Asuntos Agrarios radiquen procuradores que tengan a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones ante las autoridades y dependencias agrarias competentes (artículo 10.).⁷⁹

b). El segundo de los procesos agrarios es aquél en el cual se controvierten facultades individuales de los ejidatarios, amparados por el certificado de derechos agrarios (artículo 154 del Código Agrario), y de los cuales no puedan ser privados sino por decreto del Presidente de la República, previo juicio seguido ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. en

⁷⁸ El artículo 138 del Código Agrario dispone que "los derechos que sobre los bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto..."

⁷⁹ En las consideraciones que preceden al Decreto mencionado, se expresa en lo conducente: "... aún 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 conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto de las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la Ley, lo cual ocasiona que se multipliquen innecesariamente 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 la procuraduría de asuntos agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina".

el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, según lo dispone el artículo 173 del Código Agrario, que establece los lineamientos de dicho procedimiento, desarrollados por el Reglamento de la citada disposición, de 15 de noviembre de 1950.

De acuerdo con estos ordenamientos, tienen legitimación activa para solicitar la 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 de Asuntos Agrarios, cuando el Comisariado ejidal se niegue a convocar a asamblea general de ejidatarios.

Figura como demandado el ejidatario al que se le pretende privar de sus derechos individuales, con excepción de los adquiridos en el solar que se le hubiese adjudicado en la zona de urbanización,⁸⁰ cuando se le impute el incumplimiento a 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 tiene también carácter inquisitorio y en él, el Departamento de Asuntos Agrarios reúne atribuciones consultivas y de instrucción, con vastas facultades de investigación, pudiendo recabar oficiosamente todos los datos que estime necesarios, y el carácter tutelar del juicio se complementa con medidas de seguridad, como las sanciones que llegan a la destitución de cargo, multa y prisión, para quienes promuevan esta clase de juicios en forma dolosa o notoriamente infundada.

Las funciones decisorias corresponden, en última instancia y previo dictamen del referido Departamento de Asuntos Agrarios, al Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad agraria.

c). El tercero de los procesos agrarios es el constituido por conflictos de límites, ya sea entre bienes comunales o entre terrenos comunales y ejidos (artículos 314 y siguientes del Código Agrario).⁸¹

⁸⁰ Los derechos individuales de los campesinos integrantes de un núcleo de población ejidal se traducen en la facultad de explotar la parcela que se le hubiese adjudicado, cuando se hace repartimiento de tierras, parcela que no puede enajenar o arrendar; o bien, significa el disfrute de la parte proporcional de los bienes explotados colectivamente; en la inteligencia de que el beneficiario puede designar herederos que lo sucedan en el disfrute de tales derechos individuales, entre las personas que dependen económicamente de él; en cambio, adquiere el pleno dominio del solar situado en la zona de urbanización, cuando construye en él y lo posea durante cuatro años (artículos 151-184 del Código Agrario).

⁸¹ La característica de los terrenos comunales, que son poseídos por comunidades indígenas y cuyos títulos fueron otorgados en la mayoría de los casos por las autoridades

Aquí se trata de una controversia que entraña arduas investigaciones de títulos y linderos comunales, que originan litigios sumamente enconados, por lo que el legislador, tanto *constituyente como ordinario* (artículo 27, fracción VII, de la Constitución Federal, y Título Quinto, Capítulos II y III del Libro Cuarto del Código Agrario) establecieron un procedimiento más formalista, de competencia exclusiva de las autoridades federales, y con dos instancias, la primera que se sigue ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que con la *mayor libertad de investigación*, actúa como órgano de instrucción, y el cual, después de integrar el expediente, solicita dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, escuchando también la *opinión del Departamento de Asuntos Indígenas*, y finalmente, somete la proposición al Presidente de la República, quien dicta fallo definitivo, que se considera firme si las partes *contendientes se conforman con él*.

Esta resolución presidencial puede ser impugnada ante la Suprema Corte de Justicia, a través de lo que la ley llama "juicio de inconformidad" (*pero que en realidad constituye un recurso de apelación*), dentro del plazo preclusivo de quince días, siguientes a aquél en que se hubiese notificado el fallo del Jefe del Ejecutivo, que causa ejecutoria en el supuesto de no ser combatido oportunamente.

A los requisitos formales con los que se han rodeado a estas controversias de límites, se agrega el establecimiento, en su segundo grado, de un término improrrogable de prueba, en la inteligencia de que tienen pleno valor las diligencias practicadas en primera instancia, salvo las que fueren redargüidas de falsedad, determinándose, además, la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esta tramitación, más rigurosa que la seguida en los demás procedimientos agrarios, pudiera hacernos pensar, a primera vista, que se trata de controversias en las cuales impera el principio dispositivo, pero debemos tomar en cuenta que si bien la tramitación, especialmente la de segunda instancia, es menos liberal debido a la existencia de *plazos preclusivos*, en realidad se advierte el predominio del impulso oficial y la libertad de investigación,⁸² con la circunstancia muy significativa, de que los mismos procedimientos *pueden iniciarse de oficio* en primera instancia (artículo 314 del Código Agrario).

coloniales españolas, es que son explotados colectivamente, en tanto que los ejidos, que siempre se obtienen por dotación, son susceptibles de explotación individual (artículos 128 y 129 del Código Agrario).

⁸² Por lo que atañe a la segunda instancia, el artículo 327 del Código Agrario establece, que hasta antes de pronunciar sentencia, la Suprema Corte de Justicia puede mandar practicar las diligencias que estime necesarias, para mejor proveer.

La razón esencial por la cual las controversias por conflictos de límites de bienes agrarios no se regulen con el espíritu proteccionista tan marcado que impera en los otros procesos que hemos examinado, radica en que ambas partes contendientes se encuentran equilibradas procesalmente, pues se trata de núcleos de población con iguales derechos y prerrogativas.

El fallo definitivo en esta clase de controversias debe ser pronunciado por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno (artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), lo que nos parece poco conveniente, ya que recarga innecesariamente las funciones del propio Pleno, al que teóricamente le corresponden las atribuciones de la justicia federal, en su calidad de poder soberano, es decir, como Guardián de la Constitución, y por tanto estimamos que bien podrían remitirse tales cuestiones agrarias a alguna de las Salas de la propia Corte, y aún sería preferible que el Presidente de la República, en ausencia de un tribunal superior de carácter agrario, decidiera definitivamente en única y última instancia esta clase de controversias, siendo sus fallos impugnables únicamente en la vía de amparo.

d). El procedimiento para decretar la nulidad de fraccionamientos de terrenos comunales, tiene menor trascendencia en la actualidad, puesto que se refiere a repartimientos efectuados de acuerdo con la Ley de desamortización de 25 de junio de 1856, la cual ordenó que se dividieran todos los predios rústicos propiedad de las corporaciones civiles y religiosas, comprendiéndose entre las primeras a los Ayuntamientos y a las comunidades indígenas, fraccionamientos que en varias ocasiones se efectuaron con una simple apariencia de legitimidad, pero en realidad, en perjuicio de la mayoría de los integrantes de los poblados rurales.

El artículo 27 constitucional, en su fracción IX establece que la división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos, cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

La tramitación es sumamente sencilla y está regulada por los artículos 302 a 305 del Código Agrario. Se inicia con una solicitud de los adjudicatarios, en la proporción que señala el precepto constitucional antes invocado, la que debe ir acompañada de los títulos de propiedad correspondientes y presentarse ante el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que corresponda; dicho funcionario debe convocar una junta de

vecinos en la cual deberá oír a los peticionarios y a los afectados con la pretendida nulidad, y además recibir las pruebas que presenten, en la inteligencia de que ambas partes tienen un plazo de noventa días, a partir de la junta, para rendir otros elementos de convicción y formular alegatos; el expediente debe remitirse al referido Departamento de Asuntos Agrarios, quien da cuenta al Presidente de la República, para que decida si se declara la nulidad y en caso afirmativo, el propio Jefe del Ejecutivo determinará la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento.

e). Finalmente, diremos sólo algunas palabras respecto al proceso laboral agrario, que se encuentra en la zona fronteriza de estas dos ramas de enjuiciamiento, pues aún cuando desde el punto de vista dogmático sería conveniente que se regulara por la legislación agraria, de acuerdo con nuestro derecho positivo, está comprendido por la Ley Federal del Trabajo, rigiéndose por los lineamientos del proceso laboral.

Este encuadramiento ambiguo del trabajo rural ha traído la consecuencia doctrinal de que los tratadistas de derecho agrario no examinen el problema de los peones de campo y que los estudiosos del derecho laboral le concedan una categoría muy secundaria.⁸³

Existen muchos campesinos, que no obstante los progresos de la reforma agraria, carecen de tierras y de los medios para obtenerlas, y por lo mismo se ven obligados o bien a celebrar contratos de aparcería, y los menos afortunados, a laborar como peones de campo.

Aún cuando en ambos casos siguen perteneciendo, de hecho, a la clase rural, en el primer supuesto se ven sometidos a la jurisdicción civil, y en el segundo, a los tribunales del trabajo, por lo que resultaría muy provechoso, para la debida protección de sus derechos, que se les incorporara a la legislación procesal agraria, pero ello sólo sería factible si se crearan tribunales agrarios, estructurados judicialmente, no obstante que conservaran su carácter formalmente administrativo, como ocurre con los tribunales laborales.

De acuerdo con el artículo 190 de la citada Ley Federal del Trabajo, las disposiciones del capítulo especial sobre el trabajo rural se aplican a los peones de campo, entendiéndose por tales a las personas de uno y otro sexo

⁸³ Mario DE LA CUEVA, *Derecho Mexicano del Trabajo*, cit., Tomo I, p. 861, expresa con toda claridad que el problema del campo no podrá resolverse mediante una legislación del trabajo, y desde este punto de vista el capítulo especial del Código Laboral sobre contrato de trabajo en el campo tiene una importancia secundaria. Véase también, J. Jesús CASTORENA, *Manual de Derecho Obrero*, 3ª Ed., México, 1959, pp. 178-182.

que ejecuten a jornal o a destajo, los trabajos propios y habituales de una empresa agrícola, ganadera o forestal.⁸⁴

No obstante la generalidad de la regulación laboral, el artículo 201 del Código Agrario ha reconocido la necesidad de comprender a cierta clase de trabajadores rurales, equiparándolos a los verdaderos ejidatarios, para no romper la unidad de la explotación agrícola colectiva.⁸⁵

6. *Amparo en materia agraria.*—El amparo en materia agraria claro está que no el estructurado como proceso constitucional, según nuestra legislación vigente, posee una larga tradición en el derecho mexicano, pues ya desde la época colonial existían en la legislación indiana los *reales amparos*, que según las profundas investigaciones de *Ots Capdequí* se traducían en procedimientos breves y sumarios para proteger a los poseedores de predios agrícolas, que no obstante carecer de justo título, los hubiesen cultivado o establecido ganado, generalmente por un lapso no menor de tres meses, y en varias ocasiones, estos procedimientos se utilizaron en beneficio de los pueblos, tanto de españoles como de comunidades indígenas, cuando sus tierras comunales se veían amenazadas por individuos sin escrúpulos.⁸⁶

Resulta significativo que la culminación de nuestro juicio de amparo ha consistido precisamente en el establecimiento de ciertas disposiciones peculiares para la materia rural, de tal manera que actualmente puede hablarse de un amparo agrario de carácter autónomo, según las reformas a la legislación de la materia por Decretos de 30 de octubre de 1962 y 3 de enero de 1963.

No ha existido cuestión tan arduamente debatida en la historia del derecho procesal mexicano, que la procedencia del juicio de amparo en materia agraria, controversia que todavía no puede estimarse superada.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 y de la Ley de desmorti-

⁸⁴ Queda excluido el contrato de aparcería, respecto de cuya naturaleza se tuvieron dudas, pues algunas leyes locales, antes de la centralización de la materia laboral, atribuyeron a los aparceros calidad de trabajadores, pero el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, aplicable a la materia federal, decidió el problema, considerando la aparcería rural como una modalidad del contrato de sociedad civil, según sus artículos 2729 y siguientes. Cfr. DE LA CUEVA, *op. ult. cit.*, tomo I, pp. 141 y ss.

⁸⁵ Dicho precepto establece que: "en los ejidos cuya producción agrícola esté destinada a la industrialización inmediata, los trabajadores que ejecuten tareas íntimamente relacionadas con las labores del campo, así como aquellas correspondientes al proceso industrial, podrán considerarse como ejidatarios, únicamente para el efecto de dar unidad al grupo productor, lograr mejor organización del trabajo y distribución más conveniente de las utilidades.

⁸⁶ España en América. *El régimen de tierras en la época colonial*, cit., pp. 38-41.

zación antes mencionada, de 25 de junio de 1856, se desconoció a las comunidades indígenas personalidad para promover el juicio de amparo, como un corolario de la doctrina liberal, que pretendía evitar que las corporaciones civiles y religiosas poseyeran y administraran propiedades agrícolas.⁸⁷

Además, durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del presente, se tenía un concepto estrechamente individualista del proceso constitucional, criterio que se condenaba en las ideas del tratadista Fernando Vega,⁸⁸ quien estimaba que el amparo se encontraba establecido sobre un principio que debía conservarse como un título de honra nacional: "el interés individual sobre el interés colectivo".

El ilustre juriconsulto y magistrado Ignacio L. Vallarta comenta dos ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia, de la que era Presidente, en enero y marzo de 1882, en las cuales dicho Alto Tribunal consideró que las comunidades indígenas debían considerarse extinguidas y sin personalidad jurídica para promover el amparo, que solamente podía ser solicitado individualmente por los miembros de estas desaparecidas comunidades.⁸⁹

Esta tesis tuvo desastrosas consecuencias para los bienes comunales, pues aunque la citada Ley de desamortización pretendió que se repartieran entre los miembros de los núcleos de población⁹⁰ estos carecían de medios económicos y de una eficaz protección legal⁹¹ por lo que tales bienes fueron adjudicados generalmente, a especuladores y terratenientes.

⁸⁷ Aunque el artículo 80. de la citada Ley de 25 de junio de 1856, exceptúa de la desamortización a los ejidos de los pueblos (entendidos en su acepción clásica), el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución de 1857 fue terminante en su prohibición de que las corporaciones civiles y eclesiásticas adquiriesen y administrasen bienes raíces, por lo que se estimó que quedaba derogado el referido artículo 80. de la Ley de 25 de junio de 1856, en cuanto a los ejidos, los que debían fraccionarse entre los vecinos, lo mismo que los terrenos comunales. Cfr. *Secretaría de Fomento, Colección de Leyes sobre Tierras y disposiciones sobre ejidos*, México, 1912, pp. 16 y ss.

⁸⁸ *La Nueva Ley de Amparo*, México 1883, pp. 161-162.

⁸⁹ *Votos, Cuestiones Constitucionales*, 2a. Ed., Tomo IV, México, 1897, pp. 2 y ss.; 30 y ss. Silvestre MORENO CORA, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902, pp. 88 y ss.

⁹⁰ Diversas determinaciones y circulares del Gobierno Federal, dictadas entre los años de 1863 a 1909 sobre división de los ejidos de los pueblos, pueden consultarse en el citado volumen: *Colección de Leyes sobre Tierras y disposiciones sobre ejidos*, pp. 18 y ss.

⁹¹ La situación desfavorable de los miembros de las comunidades indígenas puede comprenderse si se toma en cuenta que la defensa legal con la que podían contar era un simple juicio oral, llamado entonces verbal, que según el artículo 30 de la referida

Esta situación se agravó con las Leyes de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863 y 26 de marzo de 1894, así como con la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883, con apoyo en las cuales las llamadas compañías deslindadoras realizaron verdaderos despojos de terrenos en perjuicio de las indefensas comunidades indígenas, provocando así la concentración de la propiedad agraria en muy pocas manos, y ese latifundismo se considera como una de las causas fundamentales de la revolución político-social de 1910.⁹²

La primera ley de reforma agraria, o sea la expedida en la ciudad de Veracruz el 6 de enero de 1915, por don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, (cuya redacción se atribuye al ameritado jurista y escritor Luis Cabrera), declaró nulas las enajenaciones de terrenos comunales realizadas en perjuicio de los pueblos, efectuadas en contra de lo dispuesto por las leyes sobre desamortización, y además, estableció los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas en beneficio de las poblaciones que las necesitaran para su subsistencia.

Sin embargo, el artículo 10 de dicho ordenamiento provocó controversias acerca de su alcance, pues otorgó a los propietarios afectados la facultad de acudir a los tribunales a deducir sus derechos en el plazo de un año, en la inteligencia que cuando se tratara de reivindicaciones en favor de los pueblos, la sentencia favorable al propietario solamente tendría por objeto el pago de una indemnización.⁹³

Estas controversias dieron lugar a numerosos juicios de amparo promovidos por los propietarios afectados, y que fueron conocidos por los tribunales federales, a los que se acusó injustamente de retardar la reforma agraria.⁹⁴

Ley de 25 de junio de 1856, debía seguirse ante los jueces de primera instancia, cuyos fallos debían ejecutarse, sin que contra ellos se admitiera más "recurso" que el de responsabilidad.

⁹² Cfr. Pastor ROUAIX, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, cit., pp. 33 y ss.; MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, cit., pp. 95 y ss.; Angel CASO, *Derecho Agrario*, cit., pp. 114 y ss.

⁹³ La referida Ley de 6 de enero de 1915 se consideró vigente como ley constitucional en el texto primitivo de la fracción VII del artículo 27 de la *Carta Federal* de 5 de febrero de 1917.

⁹⁴ Narciso BASSOLS que puede considerarse como uno de los más fervientes defensores de la reforma agraria, se pronunció en contra de esta corriente de opinión, afirmando 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 pseudo-revolucionarios tienen la culpa por torpes y por descuidados", *La Nueva Ley Agraria*, cit. p. 8.

Se impuso el criterio radical y por Decreto de 23 de enero de 1931 se modificó el citado artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, para quedar en la siguiente forma: “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 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...”

Esta disposición quedó incorporada al artículo 27, fracción XIV, de la Carta Fundamental, por virtud del Decreto de 9 de enero de 1934, que introdujo en el texto constitucional las normas de la referida Ley de 6 de enero de 1915.

Esta limitación absoluta del juicio constitucional para los propietarios afectados con dotaciones y restituciones de tierras y aguas, debe estimarse desafortunada, si se toma en consideración que el propio artículo 27 de la Carta Magna establece el respeto de la pequeña propiedad como un derecho fundamental que debe prevalecer inclusive sobre la distribución de tierras y aguas a los núcleos de población, ya que la reforma agraria se apoya en *dos elementos esenciales de la misma jerarquía, o sean la pequeña propiedad y el régimen ejidal o comunal*, debiendo establecerse un equilibrio y de ser posible, una coordinación armónica entre ambos sistemas de explotación agrícola.

Inmediatamente se elevaron voces autorizadas en contra de esta prohibición de nuestra máxima institución procesal en perjuicio de los propietarios afectados por dotaciones y restituciones de tierras y aguas y entre ellas destacan las de dos indiscutibles defensores de la reforma agraria: Luis Cabrera, autor de la tantas veces citada Ley de 6 de enero de 1915⁹⁵ y Pastor Rouaix, uno de los redactores del artículo 27 constitucional.⁹⁶

Por su parte, Lucio Mendieta y Núñez defendió apasionadamente el restablecimiento de nuestro juicio constitucional, en beneficio de los auténticos pequeños propietarios, tanto en diversas publicaciones,⁹⁷ como en la ponencia que presentó en el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario de 1945.⁹⁸

⁹⁵ *La reforma del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915*, en “Revista General de Derecho y Jurisprudencia”, tomo II, México, 1932, pp. 271 y ss.

⁹⁶ *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, cit., p. 271.

⁹⁷ Especialmente en su trabajo, *El sistema agrario constitucional*, cit., pp. 179 y ss.

⁹⁸ *Ponencia que fue desechada en argumentos esencialmente políticos*, en la sesión de 16 de julio de 1945, *Memoria del citado Congreso*, pp. 404 y ss. Cfr. MENDIETA Y

El mismo Gobierno Federal comprendió la necesidad de atenuar una prohibición que dejaba sin defensa efectiva a los pequeños propietarios, y por Decreto publicado el 12 de febrero de 1947, se adicionó la fracción XIV del propio artículo 27 de la Ley Suprema, para quedar en la siguiente forma, que es la vigente: "...Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se hayan expedido o que 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".⁹⁹

En la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial que dio origen a esta segunda reforma, se reconoció que la Revolución Mexicana había transpuesto ya la fase de la lucha y había comenzado a enderezar sus pasos dentro de una etapa constructiva; que al lado de la protección de que se ha rodeado a la propiedad ejidal, el artículo 27 de la Constitución establece el respeto, varias veces reiterado, a la pequeña propiedad; que con el sistema propuesto, al mismo tiempo que se protegía el derecho de los pequeños propietarios seguía en pie la privación del derecho de amparo para los grandes terratenientes, y que no debía olvidarse que además de su crecido número, las pequeñas propiedades, en el fondo y en la mayor parte de los casos, poco se diferencian de los derechos ejidales.

Aunque los pequeños propietarios tienen, después de la reforma de 1946, la oportunidad, que antes se les negaba, de acudir a la vía constitucional, siempre que posean certificados de inafectabilidad, o sea las constancias expedidas por las autoridades agrarias en las que se hace constar que se trata de auténticas pequeñas propiedades agrícolas, esta última limitación se ha considera injustificada por la doctrina, ya que se considera, con toda razón, que no debe sujetarse la admisibilidad de nuestra máxima institución procesal a un procedimiento que puede catalogarse como de jurisdicción voluntaria (artículos 294 a 300 del Código Agrario).¹⁰⁰

NÚÑEZ, *Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario*, en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", Nos. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 67 y ss.; 77 y ss.

⁹⁹ De acuerdo con esta reforma constitucional, se adicionó en los mismos términos el artículo 75 del Código Agrario de 1942, todavía en vigor, según Decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado el 13 de enero siguiente.

¹⁰⁰ MENDIETA Y NÚÑEZ ha señalado en forma aguda los inconvenientes de la reforma de 1947, *El problema agrario de México*, cit., p. 365, y sus argumentos son aceptados, en esencia, por otro ardiente defensor de la reforma agraria, Jesús SILVA HERZOG, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, cit., p. 493. En términos parecidos se pronuncia GÓMEZ DÍAZ, *El problema agrario y la última reforma al artículo 27 constitucional*, cit., pp. 72-73.

La evolución ha culminado con las modificaciones sustanciales a la legislación de amparo por los ya citados Decretos de 30 de octubre de 1962 y 3 de enero de 1963.

Por virtud del primero se adicionó la fracción II del artículo 107 constitucional, estableciéndose los lineamientos fundamentales que deben normar un amparo específico de carácter agrario.¹⁰¹

En la Exposición de Motivos de la iniciativa formulada por el Presidente de la República y que esencialmente sirvió de base para la reforma constitucional de que se trata, se expresa en lo conducente; que: “el Ejecutivo Federal considera indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la reforma agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 constitucional, *que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social agraria, y para ello se requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en el que se debaten intereses particulares, como ya lo hace nuestro Código Político en materia penal y por lo que respecta a la parte obrera en materia de trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja*”.¹⁰²

Tomando en consideración los lineamientos introducidos en el artículo 27 constitucional modificado, el segundo Decreto, promulgado el 3 de enero de 1963 y publicado en el “Diario Oficial” el 4 de febrero siguiente, estructuró un procedimiento regido por principios formativos peculiares para la materia agraria, por lo que a partir del 5 de febrero de 1963, en que entraron en vigor dichas reformas legales, existe en el derecho mexicano un amparo en materia agraria, que sin desconocer los lineamientos esenciales del juicio constitucional, puede considerarse como un sector autónomo dentro de la extraordinaria complejidad procesal de nuestro amparo, en la inteligencia de que sus principios particulares se aplican exclusivamente en beneficio de los ejidos y de los núcleos de población que de hecho o por derecho

¹⁰¹ El texto de dicha adición, es el siguiente: “en los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento ni la caducidad de la instancia (en realidad, sobrecimiento del juicio), cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal”.

¹⁰² “Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 26 de diciembre de 1959, p. 3.

guarden el estado comunal, así como de los ejidatarios y comuneros individualmente considerados.¹⁰³

En esta virtud, los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, aun cuando posean certificados de inafectabilidad, no están protegidos por estas nuevas disposiciones tutelares, sino que el juicio promovido por ellos debe regirse por los principios generales del amparo administrativo.

En el proyecto elaborado el 27 de noviembre de 1962 (y que esencialmente sirvió de base a las reformas aprobadas, de la Ley de Amparo) por los Senadores Manuel Hinojosa Ortiz, Guillermo Ramírez Valadez, Vicente García González, Pablo Aldrete Cuéllar y Agustín Olivo Monsiváis, se agrupaban las disposiciones sobre el amparo agrario en un solo capítulo, que integraría el Título Tercero Bis, con la denominación de "juicio de amparo en materia agraria", creándose al efecto los artículos del 191 a) a 191 j). Sin embargo, en su dictamen de 22 de diciembre del mismo año de 1962, las Comisiones Unidas del Departamento Agrario, Segunda de Justicia y Segunda de Puntos Constitucionales, de la Cámara de Senadores, consideraron conveniente seguir el método y el orden ya establecidos por la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional, por lo que toca a la distribución de materia o temas del juicio de amparo.

Las nuevas disposiciones liberalizan extraordinariamente el amparo agrario, en beneficio de los núcleos de población, especialmente, y en menor escala, pero también importante, respecto de ejidatarios y comuneros.

Sería muy difícil hacer un comentario, por breve que sea, de las principales disposiciones introducidas en las nuevas reformas, por lo que únicamente trazaremos un esbozo de estos principios.

En primer lugar, se modificaron las disposiciones sobre legitimación procesal y personalidad para interponer y seguir el amparo, pues además de los Comisariados Ejidales o de bienes comunales que son los representantes

¹⁰³ Esta limitación protectora se encuentra en la base de la reforma constitucional de que se trata, ya que en la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial correspondiente, se dice, en la parte relativa, que: "el amparo agrario, sin embargo, debe entenderse para los casos en que los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, pastos y aguas a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal..." Posteriormente, al discutirse el proyecto en la Cámara de Senadores, las Comisiones Primera de Justicia y Primera de Puntos Constitucionales, en su dictamen de 4 de noviembre de 1960, comprendieron del sistema protector a los ejidatarios y comuneros, por lo que respecta a sus derechos individuales, y así fue aprobado el precepto.

legales de los núcleos de población (artículo 43, fracción I, del Código Agrario) se concede a cualquier ejidatario o comunero la facultad de interponer el juicio en nombre de su poblado cuando transcurran quince días sin que lo haya promovido el referido Comisariado (artículo 8o. bis de la Ley de Amparo).

También se establecen modalidades en relación con el término preclusivo para interponer la demanda, ya que siendo el plazo ordinario de quince días contados a partir del siguiente a aquel en que el quejoso tiene conocimiento de los actos materia de la reclamación (artículo 21 de la Ley de Amparo), respecto de los ejidatarios o comuneros en lo individual, se extiende a treinta días, pero si el peticionario es un núcleo de población, el amparo puede interponerse en cualquier tiempo, como ocurre respecto de ciertos actos que afectan la vida y la libertad fuera de procedimiento judicial (artículo 22, fracciones I y II de la misma Ley de Amparo).

Cuando el amparo haya sido interpuesto por núcleos de población, no se admite el desistimiento de sus representantes, sino que el juicio debe seguirse de oficio hasta su resolución definitiva (artículo 74, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional), ni tampoco procede el sobreseimiento por inactividad procesal, pero en este caso, se incluye en la protección también a los ejidatarios y comuneros, en lo particular (artículo 74, fracción V del mismo Ordenamiento).

La disposición más importante, es la que introduce en el artículo 76 de la Ley de Amparo, la obligación para el juzgador de suplir la deficiencia de la queja en materia agraria, cuando el quejoso alegue que ha habido en contra del núcleo de población o del ejidatario o comunero, una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas.

Esta suplencia de la deficiencia de la queja, o más correctamente, de la queja deficiente, consiste en la facultad del Juez del amparo de investigar las violaciones constitucionales y legales no obstante que el promovente, por torpeza, ignorancia o falta de técnica, no las hubiese combatido correctamente, o sea, que es posible para el Juzgador, integrar los elementos de la demanda y del material probatorio, como si se hubieren formulado o presentado debidamente.¹⁰⁴

Esta institución fue creada en el texto original del artículo 107, fracción

¹⁰⁴ Cfr. Armando CHÁVEZ CAMACHO, *La suplencia de la deficiencia de la queja*, en "Jus", No. 67, México, febrero de 1944, pp. 101-102; Juventino V. CASTRO, *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo*, México, 1953, pp. 59-60; Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, 5a. Ed., México, 1962, pp. 260 y ss.; Romeo LEÓN ORANTES, *El juicio de amparo*, 3a. Ed., Puebla, 1957, pp. 96 y ss.

II, de la Constitución de 5 de febrero de 1917, y reglamentada en los artículos 93, segundo párrafo y 163, respectivamente, de las Leyes de Amparo de 1919 y 1935, primeramente en beneficio exclusivo del acusado en materia penal en el caso de una violación evidente que lo hubiese dejado sin defensa, o cuando se le hubiese juzgado por una ley que fuese exactamente aplicable al caso, y se atribuyó esa facultad sólo a la Suprema Corte de Justicia.¹⁰⁵

Después de las reformas constitucionales y legales publicadas en febrero de 1951, se modificaron los artículos 107, fracción II de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, ampliando la suplencia para atribuirla a todos los jueces de amparo, y en relación con la parte obrera en los amparos laborales, cuando hubiese una violación manifiesta que lo hubiere dejado sin defensa, y además respecto de actos apoyados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pero entendida esta facultad como *discrecional* y no imperativa para los tribunales federales.¹⁰⁶

Por tanto, la nueva suplencia en beneficio de los ejidatarios, comunero y núcleos de población tiene una extensión protectora mayor que en los otros sectores en los cuales se aplica dicha institución, ya que tiene carácter *obligatorio* para los tribunales de amparo.

Los requisitos de la demanda de amparo en materia agraria se han simplificado de tal manera, que a los ejidatarios, comuneros y poblados rurales solamente se les pide una relación de los actos reclamados y de las autoridades que tratan de ejecutarlas, y de serles posible, la enunciación de las que han ordenado tales actos (artículo 116 bis de la Ley de Amparo), no requiriéndose la manifestación de los razonamientos jurídicos sobre las infracciones legales o constitucionales reclamadas, que sí se exigen en las restantes demandas de protección federal.

Por otra parte, se modificó el artículo 146 del mismo ordenamiento en el sentido de que en materia agraria, si no se hubiere expresado con claridad el acto reclamado, se prevendrá al quejoso para que en un plazo de quince días haga las aclaraciones correspondientes, y pasado este término sin que se hicieran, *el juez de oficio las recabará*, mientras que la regla general consiste en que si la demanda es irregular y no se aclara dentro del plazo de tres días que fije el Juez Federal, éste puede desecharla, si afecta derechos patrimoniales, y en los otros casos, manda correr traslado al Ministerio

¹⁰⁵ Cfr. CHÁVEZ CAMACHO, *La suplencia de la deficiencia de la queja*, cit., pp. 95 y ss.

¹⁰⁶ Cfr. LEÓN ORANTES, *El juicio de amparo*, cit., pp. 96 y ss.; FIX ZAMUDIO, *Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana*, México, 1961, pp. 228 y ss.

Público, para que oyendo su dictamen el Juez resuelva sobre la admisión y desechamiento de la propia demanda, pero sin la atribución de integrar oficiosamente las irregularidades cometidas.

También se amplió la eficacia tutelar de la providencia precautoria denominada suspensión de los actos reclamados, y que tiende a evitar la ejecución de los actos violatorios, durante la tramitación del juicio, y de que no se causen a los quejosos perjuicios irreparables o de difícil reparación. De acuerdo con las reglas generales del amparo administrativo, a las que estaba sujeta la materia agraria con anterioridad a las reformas que se analizan, las medidas precautorias de suspensión debían tramitarse en forma incidental, previa instancia del quejoso, cuando se demostrara que son de difícil reparación los daños que ocasionaría la ejecución de los actos reclamados, y siempre que no se siguiera perjuicio al interés social ni se contravinieran disposiciones de orden público (artículo 124 de la Ley de Amparo).¹⁰⁷

Pero de acuerdo con las reformas que se comentan, debe otorgarse oficiosamente la medida precautoria cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios de núcleos de población o su sustracción al régimen jurídico ejidal, y además, no debe exigirse garantía para que surta sus efectos la suspensión que se conceda (artículos 123, fracción III y 135 de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional).

Finalmente, y para no hacer mención sino a las innovaciones de mayor trascendencia, debemos señalar que en materia probatoria se amplían notablemente las facultades del juez del amparo; se reduce al mínimo la carga de la prueba para los campesinos, y por el contrario, se acentúa dicha carga por lo que ve a las autoridades demandadas de carácter agrario.

De acuerdo con el principio general establecido por el artículo 78 de la Ley de la Materia, en las sentencias de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración los elementos de convicción que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada; este precepto se adicionó en el sentido de que *en los amparos en materia agraria se tomarán en cuenta las pruebas que aporte el quejoso y las que de oficio recabe*

¹⁰⁷ BURCOA, *El juicio de amparo*, cit., pp. 680 y ss.; RICARDO COUTO, *Tratado Teórico práctico de la suspensión en el amparo*, 2a. Ed., México, 1957, pp. 113 y ss.; IGNACIO SOTO GORDOIA, y GILBERTO LIEVANA PALMA, *La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo*, México, 1959, pp. 55 y ss.

la autoridad judicial, y la autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se hayan probado, *aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda*.

Las autoridades responsables, al contestar la demanda en materia agraria, a través del llamado informe con justificación, tienen la obligación y no solamente la carga, de que, además de todos los antecedentes del asunto, acompañen toda la documentación necesaria para determinar con precisión los derechos agrarios del quejoso y los actos reclamados (artículo 149).

El artículo 157 de la Ley Reglamentaria se adicionó con la disposición que faculta a los Jueces de Distrito para acordar las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios del núcleo de población quejoso, y la naturaleza y efectos de los actos reclamados, con la obligación para dichos Juzgadores, de solicitar de las autoridades demandadas y de las agrarias pertinentes, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y, en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto.

Estos son los lineamientos esenciales del nuevo amparo agrario, que han surgido tan recientemente en el derecho mexicano, como una culminación de la trayectoria evolutiva, que ha ido modelando un proceso autónomo para la materia agraria de carácter social.

No obstante los indudables aciertos de estas últimas reformas a la legislación de amparo, estamos convencidos de que la estructuración procesal de la materia agraria requiere de diversas disposiciones, que resultan indispensables para complementar y lograr la verdadera eficacia de la reforma agraria.

Por una explicable reacción contra las maniobras iniciales de los terratenientes que para desvirtuar el reparto agrario, acudieron a todas las defensas legales, inclusive simulando la existencia de pequeñas propiedades, a través de fraccionamientos ficticios, se ha ido incrementando la protección de los derechos colectivos e individuales de los ejidatarios y comuneros, y se ha dejado en un plano secundario a los auténticos pequeños propietarios.

Sin embargo, varias de las nuevas disposiciones tutelares para los citados ejidatarios y comuneros, deben aplicarse modificando la ley en este particular también en beneficio de los pequeños propietarios, especialmente la suplencia de la queja, ya que todos ellos requieren que la autoridad judicial les otorgue una protección especial contra los actos ilegítimos o inconstitucionales de las autoridades agrarias, pues como ya se había expresado en las reformas efectuadas al artículo 27 de la Ley Suprema en el año de 1946, en el fondo, la pequeña propiedad auténtica no se distingue esencialmente de la propiedad ejidal, cuando es explotada individualmente.

Ya en otra ocasión expresamos nuestra opinión, que ahora reiteramos,¹⁰⁸ de que debe configurarse el amparo agrario como de única instancia, en forma similar al amparo laboral, al cual se aproxima en muchos sentidos, ya que si bien se han establecido nuevos principios formativos, se ha conservado el mismo procedimiento de doble instancia, que es el aplicable en relación con actos estrictamente administrativos; pero como quiera que las autoridades agrarias realizan, aun en la ausencia de verdaderos tribunales agrarios, una función jurisdiccional, sus resoluciones deben equipararse a las judiciales para el efecto de la interposición del amparo, evitando así la instancia ante los Jueces de Distrito, que resulta innecesaria, puesto que la materia controvertida se ha depurado ante las propias autoridades agrarias.¹⁰⁹

No creemos que sea preciso crear una Sala Agraria en la Suprema Corte de Justicia, pues el número de asuntos de esta materia, que actualmente sigue conociendo la Segunda Sala (Administrativa) del propio Alto Tribunal, no es tan elevado, afortunadamente, que requiera una Sala especial;¹¹⁰ pero en cambio, es posible encomendar el conocimiento del nuevo amparo agrario, en cuanto al fondo, a la Cuarta Sala (del Trabajo) de la propia Corte, que podría tomar, como sucede en el Tribunal Supremo español, la designación de "Sala de lo Social".¹¹¹

¹⁰⁸ Cfr. Fix ZAMUDIO, Estructuración del proceso agrario, cit., pp. 194-195.

¹⁰⁹ En la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Amparo vigente, de 30 de diciembre de 1935, se expresó, en cuanto a la creación del amparo laboral de única instancia, que: "... si persiste el sistema de que los actos jurídicos mediante los cuales se pone fin a los conflictos de trabajo, que son los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sean recurridos 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 en 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 razonamientos pueden aplicarse, en esencia, al amparo indirecto en materia agraria, tal como se encuentra estructurado en la actualidad.

¹¹⁰ En el informe rendido por el Presidente de la Segunda Sala correspondiente al año de 1962, se expresó que el total de negocios agrarios pendientes de resolución hasta el mes de noviembre de ese año, era el de 357, que representaba el seis punto uno por ciento del total de los que se encontraban pendientes de fallo en esa Sala, Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, México, 1962, Segunda Sala, p. 5.

¹¹¹ Cfr. Juan MENÉNDEZ PIDAL, Derecho Procesal Social, cit., p. 60.

7. *Establecimiento de tribunales agrarios.*—Esta es una de las cuestiones a la que nos conduce forzosamente la evolución del derecho mexicano, en el cual, la resolución de los conflictos agrarios de carácter social está encomendada a autoridades administrativas, que no obstante realizar funciones jurisdiccionales, no están organizadas judicialmente, según se puede apreciar de la relación que de los diversos procesos agrarios efectuamos en el número 5 de este trabajo.

El procesalista uruguayo Adolfo Gelsi Bidart hace notar agudamente que los órganos judiciales son los que están especialmente preparados, por sus estudios y experiencia, para resolver los conflictos de materia agraria, aun aquellos que aparentemente tienen carácter técnico, ya que el problema básico sigue siendo el jurídico.¹¹²

Así lo veía también uno de los dirigentes agrarios mexicanos desde el año de 1922, cuando sostenía que la mayoría de los actos que integran el procedimiento agrario son de carácter jurídico, y por ello proponía la reestructuración de la Comisión Nacional Agraria (antecedente del actual Departamento de Asuntos Agrarios).¹¹³

En el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario, que como hemos manifestado, se efectuó en la ciudad de México durante el mes de julio de 1945, se advirtió claramente la tendencia de estructurar judicialmente a las autoridades agrarias, y al respecto Antonio Ortiz Mena, delegado de la Procuraduría General de la República, presentó una ponencia planteando la creación de un Tribunal Federal Agrario en la inteligencia de que las Comisiones Agrarias Mixtas actuarían como órganos instructores, y que los fallos de dicho Tribunal sólo serían revisables por el Presidente de la República, pero en casos muy limitados.¹¹⁴

Leopoldo Flores Zavala y Raúl Díaz Thomé, recomendaron a su vez, la supresión de toda ingerencia de las Comisiones Agrarias Mixtas y de los Gobernadores de los Estados, pues en su concepto, se debía centralizar la justicia agraria.

Tomando en cuenta todos estos elementos, la Comisión respectiva formuló dictamen en que proponía el establecimiento de un Tribunal Federal Agrario, con secciones instructorias integradas por las Delegaciones Agrarias y los representantes de los campesinos y de los Gobiernos Locales, cuyos fallos

¹¹² *La justicia agraria en el Uruguay*, cit., p. 772.

¹¹³ Cfr. Lauro G. CALOCA, *La Comisión Nacional Agraria debe ser elevada a la categoría de un Ministerio*, México, 1922, p. 9.

¹¹⁴ *Memoria del Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario*, cit., pp. 326-329.

solamente podían ser revisados por el Jefe del Ejecutivo en casos muy limitados, suprimiéndose toda intervención del Poder Judicial Federal.¹¹⁵

Aunque estas propuestas del citado Congreso se quedaron a medio camino en cuanto a la organización correcta de la justicia agraria, de cualquier manera tenían el acierto de pedir la supresión de la ingerencia directa de las autoridades locales, que como dice Mendieta y Núñez refiriéndose a los Gobernadores de los Estados, introducen, en muchos casos, elementos políticos en un procedimiento que debe ser estrictamente jurídico;¹¹⁶ pero lo más importante es que ya se reconoce la conveniencia de establecer un verdadero Tribunal Agrario, evitando así la peligrosa combinación que actualmente existe, especialmente en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de que los mismos funcionarios realicen actividades políticas y jurisdiccionales, indistintamente.

Sin embargo, no puede aceptarse el criterio que se advierte en las ponencias y en el dictamen citados, en el sentido de atribuir al Presidente de la República la función de control jurídico de la constitucionalidad de la reforma agraria, que corresponde a la Justicia de la Unión en los términos del artículo 103 de la Carta Fundamental.

Por tanto, resulta necesario conformar una justicia agraria integrada por verdaderos jueces, pues el nobilísimo ejercicio de la función jurisdiccional, requiere de la excelsa vocación de impartir justicia y de una especialización en el conocimiento de las cuestiones jurídicas que se plantean en toda controversia de carácter agrario y esta función no puede ser realizada eficazmente por autoridades, que por muy bien intencionadas que se les suponga, están constreñidas por criterios políticos y administrativos.

Además del Tribunal Federal Agrario, de que tanto se habló en el Congreso de Derecho Agrario de 1945, debe establecerse una justicia agraria de primer grado, para solucionar con oportunidad y eficacia las controversias sobre violación de derechos agrarios.

A este respecto, en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, celebrado en esa ciudad del 26 al 30 de octubre de 1959, se estableció una resolución que dice lo siguiente: "*que se establezca un sistema de justicia ejidal y de colonias y nuevos centros de población agrícola, que permita al ejidatario y al colono presentar sus quejas sobre violación de derechos agrarios y abusos de las autoridades ejidales y obtener justicia con rapidez y eficacia.*"¹¹⁷

¹¹⁵ Memoria, cit., p. 336.

¹¹⁶ El problema agrario de México, cit., p. 308.

¹¹⁷ Congreso Nacional de Toluca, Organización, funcionamiento y resoluciones, Toluca, 1959, p. 40. No obstante que en el Departamento de Asuntos Agrarios y Co-

Y por supuesto, todo este sistema debe ir coronado por una correcta estructuración del juicio de amparo en materia agraria, en los términos en que lo expresamos en el número anterior de este trabajo.

8. *Jurisdicción voluntaria*.—Unas cuantas líneas sobre esta materia de tan difícil configuración y que ha provocado tantos dolores de cabeza a los juristas que han tratado de establecer su naturaleza, la que se les desliza entre los dedos, en virtud de su nebulosa estructura.

El distinguido procesalista Santiago Sentis Melendo ha manifestado con una sinceridad que no todos los juristas se atreven a expresar, que no constituye ninguna confesión atrevida ni desfachatada, el decir que no sabe con claridad lo que es la jurisdicción voluntaria.¹¹⁸

Esta jurisdicción que no lo es, y menos aún voluntaria, ha sido objeto de profundos y recientes estudios¹¹⁹ los que si bien han logrado un avance considerable, no han obtenido resultados definitivos.

La dificultad se acrecienta en el derecho mexicano por la circunstancia de que, en ausencia de tribunales agrarios, las diligencias o procedimientos de jurisdicción voluntaria se efectúan ante autoridades administrativas, y precisamente uno de los aspectos que ofrecen mayor complicación, es el deslinde entre tales procedimientos voluntarios y los de carácter estrictamente administrativo, al grado que existe una fuerte corriente doctrinal apoyada en juristas tan ameritados como Chioventa¹²⁰ y Calamandrei¹²¹ que consi-

lonización existe una Oficina de Quejas, según el artículo 133 de su Reglamento Interior, con la función de conocer de violaciones legales, irregularidades e inconformidades denunciadas por las partes en los procedimientos que se tramitan ante las autoridades agrarias, esta Oficina no puede resolver con prontitud las controversias relativas, como lo haría una verdadera jurisdicción agraria, según se propuso en el citado Congreso.

¹¹⁸ *El proceso civil*, Buenos Aires, 1957, p. 360.

¹¹⁹ Cfr. El balance que de los resultados de la doctrina sobre el tema realizan Enrico ALLORIO, *Nuove riflessioni critiche in tema di giurisdizione e giudicato*, en "Rivista di diritto civile", año III, No. 1. Padova, enero-febrero de 1957, pp. 1-61, y en *Scritti giuridici in memoria di Piero Cadamandrei*, Vol. III, Padova, 1958, pp. 3-82; y Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Eficacia de las providencias de jurisdicción voluntaria*, en "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México". No. 45, septiembre-diciembre de 1962, pp. 523 y ss.

¹²⁰ *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, trad. de Emilio GÓMEZ ORBANEJA, Vol. II, Madrid, 1954, pp. 18 y ss., aunque el ameritado autor reconoce que esta institución se diferencia de la generalidad de los actos administrativos por ciertas características particulares.

¹²¹ *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, cit., tomo I, pp. 191 y ss. El llorado jurista florentino afirma que la jurisdicción voluntaria se encuentra en la zona fron-

deran que la jurisdicción voluntaria tiene naturaleza administrativa, y este criterio cuenta con la adhesión de distinguidos procesalistas mexicanos, como ocurre con José Becerra Bautista.¹²²

Por otra parte, si pudimos observar que no existe un análisis científico de las disposiciones procesales agrarias, menos aún los tratadistas de esta disciplina se han preocupado de analizar cuáles normas instrumentales pudieran situarse dentro del campo de la llamada jurisdicción voluntaria.

Tenemos la convicción personal de que la jurisdicción voluntaria, en todos sus aspectos, no constituye una institución estrictamente jurisdiccional, pero tampoco administrativa,¹²³ apoyándonos en las hondas investigaciones de Alcalá-Zamora y Castillo.¹²⁴

Pero no es esta la oportunidad de intentar una aventura a través de un territorio en el cual abundan las arenas movedizas, y por tanto nos limitaremos a señalar los dos procedimientos de carácter voluntario que asumen mayor importancia en el campo del derecho instrumental agrario, sin desconocer que existen otros varios, dispersos en diversas leyes relacionadas o conexas con el Código Agrario, pero cuya vinculación con los procedimientos administrativos nos obligarían a una investigación de fronteras, siempre tediosa y que excedería de los límites de este ensayo.

a).—El primero de estos procedimientos voluntarios está constituido por la *titulación y deslinde de bienes comunales*, reglamentado por los artículos 306 a 313 del Código Agrario y por el Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales, de 6 de enero de 1958.

La secuela es muy sencilla y puede iniciarse tanto a petición de parte interesada, ante el Delegado Agrario en cuya jurisdicción se encuentren los terrenos relativos, o *de oficio*, según acuerdo del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y tiene por objeto reconocer y titular

teriza entre la función jurisdiccional y la administrativa, y siguiendo a ZANOBINI, habla de "administración pública del derecho privado".

¹²² *El proceso civil en México. Libro Primero, El proceso contencioso ordinario*, México, 1962, p. 24. *Libro Segundo, los procesos especiales*, México, 1963, pp. 238 y ss.

¹²³ Cfr. FIX ZAMUDIO, *La eficacia de las resoluciones de jurisdicción voluntaria en el derecho mexicano*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 45, enero-marzo de 1962, pp. 98 y ss.

¹²⁴ *Premisas para determinar la índole de la llamada jurisdicción voluntaria*, en "Revista de Derecho Procesal", año VII, 1a. Parte, Buenos Aires, 1949, pp. 287 y ss.; publicado también en *Studi in onore di Enrico Redenti*, tomo I, Milano, 1951, pp. 1 y ss.

los derechos de bienes comunales, así como la correcta localización de las tierras correspondientes.

En los artículos, 306 del Código Agrario, y segundo del Reglamento, se dice que tal procedimiento puede utilizarse solamente *cuando no exista conflicto de linderos*, pues en caso de haberlos, se suspende la tramitación voluntaria y se inicia la contenciosa; si el conflicto es con un particular, se sigue el *proceso ejidal de restitución*, pero si es con otros bienes comunales o terrenos ejidales, se comienza el *proceso por conflicto de límites* (artículo 312 del Código Agrario y segundo del Reglamento).

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización debe realizar una investigación oficiosa y exhaustiva para depurar los títulos de propiedad de los comuneros, y cuando son claros, ordena desde luego su registro, pero si, como ocurre con frecuencia, los títulos son poco precisos, pues generalmente vienen de la época colonial y otros se han perdido, el propio Departamento ordena la realización de los trabajos técnicos necesarios para trazar linderos precisos; sobre estos estudios dictamina el Cuerpo Consultivo Agrario, con intervención del Departamento de Asuntos Indígenas, y se redacta el proyecto de resolución que se somete al Presidente de la República, para que dicte el fallo que corresponda, el cual debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda (artículos 307-311 del Código Agrario y cuarto a décimo-noveno del Reglamento).

b).—El otro procedimiento voluntario importante es el relativo a la *expedición de certificado de inafectabilidad agrícola y ganadera, así como de los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera*, (artículos 292 a 301 del Código Agrario y Reglamento de Inafectabilidad Ganadera de 23 de septiembre de 1948).

A través de este procedimiento, los propietarios poseedores de terrenos cuya superficie no excede de los límites que fija el artículo 1o. del Reglamento, para la pequeña propiedad, o aquellos que tienen predios destinados a la ganadería, obtienen de las autoridades agrarias una declaración en el sentido de que esos bienes agrícolas no están sujetos a afectaciones agrarias, ya sea temporal o permanentemente.

De acuerdo con los artículos 6o. 7o. y 8o. del Reglamento respectivo, las inafectabilidades son de tres clases: agrícolas, ganaderas y de concesión

¹²⁵ En el caso de las concesiones de inafectabilidad ganadera, el deslinde entre la jurisdicción voluntaria y la actividad administrativa es casi imposible, ya que existe una amalgama de la declaración de inafectabilidad de un predio con la expedición de una concesión administrativa.

ganadera; las dos primeras son permanentes y la última tiene una duración de veinticinco años.

La tramitación es bastante simple (artículos 292 a 294 del Código Agrario y 21 a 37 del Reglamento relativo) pero está sujeta a distinta secuela, según se trate de la expedición de certificado o de concesión. En el primer caso, los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, acuden ante los Delegados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en la Entidad Federativa correspondiente, solicitando la declaración y ofreciendo los elementos de convicción necesarios para demostrar sus derechos sobre las fincas de que se trata.

El Delegado Agrario debe ordenar la práctica de inspecciones y estudios técnicos para verificar los datos aportados por los solicitantes y formula un dictamen, que remite con el expediente a la Dirección de Inafectabilidad Agraria dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios, quien después de estudiar el asunto formula el proyecto de acuerdo presidencial y si procede, el de certificado de inafectabilidad, que son sometidos para su aprobación al Cuerpo Consultivo Agrario, y en su caso firmados por el Presidente de la República, el Jefe y el Secretario General del aludido Departamento de Asuntos Agrarios. Estas resoluciones son publicadas en el "Diario Oficial de la Federación" y anotadas en el Registro Agrario Nacional.

En cuanto a las concesiones de inafectabilidad, se otorgan después de llenar requisitos más severos, puesto que se trata de fincas de mayor extensión de las que se consideran como pequeñas propiedades, pero que están dedicadas al incremento de la ganadería y siempre que se demuestre que no existen necesidades agrarias que satisfacer o bien que esas necesidades puedan cubrirse con fincas no dedicadas a la mejoría del ganado (artículos 295 a 301 del Código Agrario y 48 a 97 del Reglamento).

La solicitud debe hacerse directamente ante el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, quien remite copia de la misma al Delegado de dicho Departamento en la Entidad en donde se encuentra situada la finca y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, quienes rinden informes técnicos sobre el predio y su opinión sobre la conveniencia de otorgar la concesión. También se pide parecer al Ejecutivo local, por medio de la Comisión Agraria Mixta que corresponda.

Una vez reunidos estos datos, o bien, recabados de oficio si las autoridades respectivas no los rinden en un plazo de treinta días, la Dirección de Inafectabilidad Agraria turna el expediente a un vocal consultivo, quien formula dictamen que debe ser aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario, que a su vez lo somete a la consideración del Presidente de la República,

para que expida el decreto de concesión relativo, el cual está sujeto a derogación total o parcial (caducidad administrativa) cuando el beneficiario no cumpla con las condiciones impuestas. La duración de la concesión es de veinticinco años, pero también puede otorgarse provisionalmente por un año, cuando se trate de predios ganaderos que se van a poner en explotación.

9. *Reforma agraria y reforma procesal agraria.*—México ha adquirido prestigio internacional debido a su infatigable empeño en realizar una reforma agraria basada en una distribución más justa de la tierra entre aquellos que la trabajan, habiéndola iniciado con la ley de 6 de enero de 1915, que puede considerarse como un timbre de orgullo nacional.

Se ha superado ya la etapa de la lucha armada y de las pasiones políticas y se ha iniciado un período de realizaciones que han transformado por completo el sistema casi feudal de distribución de la tierra que dominaba a principios de este siglo; pero si se ha recorrido un trecho del camino, es mucho más largo el que falta por andar hacia la meta de redención social de la clase campesina mexicana.

Y uno de los factores que puede contribuir con mayor eficacia a obtener la paz social que lleve seguridad a los campos de nuestra patria, cuyos surcos han sido regados por el sudor, las lágrimas y la sangre de tantos compatriotas, es precisamente el proceso agrario, que todavía no alcanza su madurez científica.

El genio chiovendano ha destacado la nobilísima función del proceso como un instrumento para obtener certeza jurídica, que asegura el goce y disponibilidad de los otros bienes y trae confianza, la precisión y tranquilidad en las relaciones humanas y estos bienes son los que tanto necesitan nuestros sufridos campesinos, pues la organización actual de la justicia agraria no permite una imparcialidad ajena a toda influencia política, puesto que no se ha efectuado el deslinde entre la función judicial y la administrativa.

La Reforma agraria, requiere, pues, de una reforma procesal, que aprovechando el indudable progreso de nuestra legislación instrumental agraria, efectúe una verdadera estructuración procesal, creando tribunales agrarios organizados judicialmente; separando las funciones administrativas de las jurisdiccionales; y perfeccionando el naciente amparo autónomo en materia agraria, en el cual se debe procurar un equilibrio entre los auténticos pequeños propietarios, los comuneros, los ejidatarios y los núcleos de población, que es necesario situar en el mismo plano procesal, de acuerdo con los principios programáticos de nuestro artículo 27 constitucional.

Sólo así será posible superar toda contaminación política e imponer en las relaciones sociales agrarias la serena ecuanimidad de la justicia.