

Garantías individuales y el campo

ARTURO ORTA RODRÍGUEZ*

La historia radica en la fortaleza
de sus pueblos, no en sus derrotas

A lo largo del siglo XX, acontecimientos mundiales acaecieron transformando la imagen del mundo y su gente; nuestro entorno social, económico, político, ecológico, demográfico no es el mismo.

El capital se concentra en los países industrializados dentro del grupo de los llamados G-8, hoy controlan los indicadores macroeconómicos estableciendo para sí los beneficios que las denominadas economías de mercado arrojan, establecen las formas y métodos en que los países con menor desarrollo y notorias desigualdades deben de aplicar a sus incipientes formas económicas. Los gobiernos de los países rectores de la economía mundial guardan cierta similitud con los grupos de presión.

Sólo con estados de derecho se hace frente a los embates de los gobiernos y quedan a salvo los gobernados a través de lo que conocemos como garantías individuales: frena a las autoridades en sus actos, un ejemplo de búsqueda de mejores cauces jurídicos lo tenemos en el impacto en los resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares PROCEDE.

* Delegado de la Procuraduría Agraria en el estado de Tlaxcala.



Comenzaré por definir qué es una garantía individual, señalando que es un medio jurídico consagrado por la Constitución, principalmente, por virtud del cual se protegen los derechos de los gobernados frente al Estado y sus autoridades, obligando a éstos a respetar tales derechos. Las garantías otorgadas, que no reconocidas, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protegen tan sólo los derechos de los gobernados frente a las autoridades públicas, sin que éstas gocen de esas garantías cuando actúan investidas con el *ius imperii* o fuerza pública.

Como las define el maestro Ignacio Burgoa Orihuela denominándolas como “garantías del gobernado”, son, en concreto, medios jurídicos de protección, defensa o salvaguarda de los derechos del hombre, en primer término, por lo que estos derechos son jurídicamente resguardados y tutelados por la Constitución y el sistema jurídico mexicano.

Los efectos de las garantías individuales son dos: el primero está constituido por un derecho (facultad o potestad) público (tal derecho se hace valer frente al Estado y sus autoridades), subjetivo (porque todo gobernado es titular del mismo). El otro objeto es una obligación que corre a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar y observar en todo momento el derecho público subjetivo garantizado, tutelado o protegido constitucionalmente.

De conformidad con la división que realiza el maestro Juventino V. Castro, tenemos que las garantías individuales se clasifican en **garantías de la libertad de la persona** (libertad física, condiciones y seguridades otorgadas al ser humano libre, libertad domiciliaria, la inviolabilidad de la correspondencia); **garantías del orden jurídico** (de competencias constitucionales, de orden justo a través de la jurisdicción, de igualdad, de propiedad y suspensión de garantías; **garantías del procedimiento** (garantías de legalidad, garantía de audiencia, exacta aplicación de la ley, garantía de irretroactividad de la ley, garantías de acusados y procesados y garantías de los privados de la libertad).



Ignacio Burgoa las clasifica de la siguiente forma:

Las garantías de igualdad contenidas en los artículos 1, 2, 4, 12 y 13 de la Constitución General de la República; **las garantías de libertad** contenidas en los artículos 5° al 11 y 24; **las garantías de propiedad** contenida en el artículo 27, y las **garantías de seguridad jurídica** contenidas en los artículos 14 al 23.

Garantías de igualdad

Artículo 1° constitucional

Considera posibilitados y capaces a todos los hombres, sin excepción, de ser titulares de los derechos subjetivos públicos instituidos por la propia Ley fundamental, según se expresa en la primera parte del artículo. Por otra parte, en la reforma de dicho artículo efectuada en el año 2001, se garantiza constitucionalmente la dignidad humana, señalando en su último párrafo:

En los Estados Unidos Mexicanos...

“... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas...”

Es una garantía de reserva porque constituye un principio inamovible del texto constitucional.

Pérez Luño menciona que “la dignidad humana supone el valor básico fundamentador de los derechos humanos que tienden a explicitar y satisfacer las

¹ Bidart Campos, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp.72-73.



necesidades de la persona en la esfera moral”.¹ El ser reconocido como persona humana presupone la dignidad y de la dignidad humana se desprende el reconocimiento de todos los derechos inmanentes al ser humano, indispensables para el desarrollo de su personalidad. Cuando se afirma que el ser humano tiene derechos por su propia naturaleza o por el hecho de ser persona se está haciendo referencia a que los tiene por su dignidad.

Artículo 2º constitucional

Mediante el derecho subjetivo público que protege este artículo, Se exige del Estado y de sus autoridades un trato igual a todos los hombres como tales y, para el individuo singular, se reclama tal exigencia del Estado y de sus autoridades, en una situación equivalente a la que guardan sus semejantes, independientemente de cualquier condición accidental.

De igual forma se reconoce la composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas de la nación.

De acuerdo con lo establecido en la Segunda Cumbre de los Estados Iberoamericanos celebrada en Madrid, España, el 23 y 24 de julio de 1992, debe entenderse por la expresión “pueblos indígenas” a los pueblos descendientes de poblaciones que habitaban en la región geográfica a que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras y que conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.²

Este concepto es adoptado por nuestra Constitución al establecer que son pueblos indígenas “aquellos que descenden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. Un cri-

² Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992, aprobado por la ley 145 de 1994, artículo 1º, párrafo 1.1.



terio fundamental para determinar la aplicación de las disposiciones sobre pueblos indígenas es “la conciencia de su identidad indígena”,³ a través de la cual ejercen su derecho a ser y considerarse diferentes y a ser considerados como tal.

Asimismo, nuestra Constitución establece garantías específicas a favor de dichos pueblos respecto a la libre determinación y autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos...”
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...”
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras...”
- VI. Acceder [...] al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades...”
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.
- VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado [...] se deberán tomar en cuenta sus costumbres, y especificaciones culturales [...] los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Al garantizar la autonomía de los pueblos indígenas se respeta y protege su identidad cultural a fin de que se contribuya a la estabilidad política y social de la nación; sin embargo, las medidas adoptadas no deben tener como consecuencia

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 143ª ed., Porrúa, México, 2003, Artículo 2º.



establecer la superioridad o privilegio de los grupos étnicos respecto del resto de los ciudadanos mexicanos.

En este sentido, garantizando el desarrollo étnico se asegura el respeto a la dignidad humana, adoptando medidas en las esferas educativa, social, cultural y económica, negando toda discriminación de origen étnico, estableciendo condiciones para asegurar el desenvolvimiento de las personas que pertenecen a estos grupos y el disfrute pleno de sus derechos.

Artículo 4º constitucional

Establece la igualdad entre el varón y la mujer, Ignacio Burgoa califica de innecesario la disposición expresa de la igualdad del varón y la mujer, en razón a que, desde el punto de vista político, administrativo y cultural, la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones que el varón; en lo concerniente a la materia laboral y penal, la legislación respectiva ha sido protectora de la situación de la mujer en su carácter de trabajadora y de víctima de delitos sexuales. Esta protección jurídica se ha implantado tomando en cuenta las diferencias naturales entre el varón y la mujer y las cuáles jamás deben ser desatendidas por el orden jurídico que, por otra parte, nunca puede variarlas ni eliminarlas; además, considere que la igualdad legal absoluta entre ellos no puede jamás existir, precisamente, lo innecesario de dicha declaración también se deduce de la circunstancia de que tanto mujeres como hombres, en su carácter de gobernados, son titulares de las mismas garantías que consagra la Constitución.

El Artículo en cita refiere la negación de toda diferencia entre los individuos integrantes de la población mexicana proveniente de una artificiosa jerarquía social ya que todos los hombres están colocados en una situación jurídica de igualdad social. Prohíbe que se haga distinción entre grupos sociales o entre individuos de diferente origen social, y que ésta distinción se prolongue a una descendencia indefinida; los títulos de nobleza, prerrogativas y honores son aquellos



que se atribuyen a un grupo social, esto es, a una serie indeterminada de individuos de análogo origen o extracción social.

Artículo 12 constitucional

La garantía que otorga el Artículo 1º de la Constitución se fortalece con la disposición inserta en el Artículo 12, que prohíbe otorgar títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios o dar efecto a los otorgados en otro país. Con esta garantía se busca eliminar o impedir estamentos sociales originados por un privilegio personal en razón a la posesión de un título nobiliario.

Por lo anterior, el Estado no debe reconocer o permitir que se lleven a cabo actos que infieran diferencias o distinciones entre los individuos, que conduzcan a la discriminación en razón a los atributos que devienen de la personalidad. Por el contrario, debe buscar el mismo trato a todos los habitantes, ya que el Estado mexicano, al reconocer la igualdad, prohíbe las diferencias sociales.

Artículo 13 constitucional

Establece: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”. Ignacio Burgoa estima que la obligación que surge de dicha garantía es imputable directamente al Estado y consiste en que éste no debe enjuiciar a una persona, civil o penalmente, mediante órganos jurisdiccionales que se establezcan ex profeso para conocer de casos concretos numéricamente demarcados, es decir, se impone la prohibición de que se instituyan autoridades judicialmente especiales. Expresa que este Artículo permite el fuero de guerra al que califica como real y objetivo, puesto que consigna en razón de la índole del delito que da origen a un juicio. El fuero de guerra implica la órbita de competencia establecida de los tribunales militares, no atendiendo a las personas que cometan un delito o cualquier acto o negocio jurídico que dé nacimiento al procedimiento judicial, sino en vista de la naturaleza del hecho delictuoso; así pues, el fuero de



guerra o esfera de competencia jurisdiccional de los tribunales militares surge o tiene lugar cuando se trata de delitos o faltas del orden militar.

La ley debe poseer las características de generalidad y abstracción; la primera, en razón a que el supuesto jurídico que establece no se determina de manera individual al sujeto al que se imputarán las consecuencias que la misma establece, pues serán aplicadas a cualquier persona que actualice el supuesto jurídico.

Por lo anterior, a contrario sentido, será ley privativa aquella que adolezca de las características mencionadas, es decir, aquellas que regulan la conducta o situación jurídica de una o más personas determinadas individualmente con exclusión de los demás.

En este mismo precepto, se establece la prohibición de ser juzgado por tribunales especiales, es decir, aquellos creados exclusivamente para conocer de determinados hechos y personas, y una vez realizado el juzgamiento para el cual fueron creados, se extinguen; en este sentido, no deben confundirse los tribunales especiales con los tribunales que tienen una competencia determinada por materia, como es el caso de los tribunales laborales, administrativos, electorales, agrarios, etcétera.

Garantías de libertad

Artículo 5° constitucional

En él se garantiza la libertad de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a cada persona. Sin embargo, esta libertad tiene ciertas limitaciones, a saber, la licitud ya que todo trabajo debe ser conforme a la ley y que no ataque derechos de terceros, o se ofendan los derechos de la sociedad. Además, el ejercicio de ciertas profesiones necesita autorización, la cual puede restringirse cuando devenga una sanción.

Por tanto, toda persona tiene derecho a la libre elección de su trabajo, puede elegir y aceptar un trabajo libremente para ganarse la vida mediante él, si-



guiendo libremente su vocación, por lo que nadie puede ser constreñido a ejecutar un trabajo forzado u obligatorio.

Artículo 6º constitucional

Establece que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público...”

La libertad de expresión es la facultad o potestad para expresar las ideas, pensamientos, opiniones, etc. De acuerdo con el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea de forma oral, escrita, impresa o artística o por cualquier otro medio.

Esta garantía prohíbe al Estado realizar cualquier inquisición respecto al ejercicio de esta la libertad de expresión; sin embargo, para este efecto, los límites establecidos son: la moral, los derechos de terceros o el orden público.

En los instrumentos interamericanos de protección a los derechos humanos, se establece la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio, determinando que:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de transferencias radioelectrónicas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y circulación de ideas o de opiniones.

Sin embargo, el derecho internacional coincide en que esta libertad no es absoluta y que su ejercicio puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores ex-



presamente fijadas por la ley y necesarias para asegurar el respeto a los derechos de terceros, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública.

Artículo 7º constitucional

Declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y menciona que:

“...es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia [...] en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito...”

“...las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

Se prohíbe establecerla previa censura, exigir fianza a los autores o impresores o coartar la libertad de imprenta. Por tanto, ninguna autoridad podrá exigir la revisión de escritos para autorizar su publicación. Este derecho, sin embargo, no es absoluto, ya que se le imponen como límites el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Artículo 8º constitucional

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho, los ciudadanos de la República...”



El derecho de petición está garantizado frente a toda autoridad, siempre que la petición: 1) Sea formulada por escrito y 2) de manera pacífica y respetuosa; sin embargo, existen instancias que permiten que las peticiones a la autoridad sean realizadas oralmente. Este derecho se garantiza de manera fehaciente al establecer “a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el Artículo en comento garantiza que toda solicitud sea acordada mas no que sea favorable, sin embargo, no es suficiente el hecho de que se dé respuesta a la petición formulada, sino que es indispensable que la misma sea dada a conocer al peticionario, de lo contrario, se atenta contra esta garantía.

Artículo 9º constitucional

Los derechos de asociación y de reunión están consagrados en nuestra Constitución en este Artículo, que a la letra dice:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee.

La libertad de asociación consiste en agrupar de forma libre y con cierta permanencia, mediante la realización de actividades específicas para la consecución de



un fin determinado. En este sentido, se puede constituir bajo el amparo de esta garantía cualquier asociación con objeto lícito, verbigracia, sindicatos, partidos políticos, sociedades mercantiles, asociaciones de beneficencia, etcétera.

La libertad de reunión consiste en la congregación de personas transitoriamente, en un mismo lugar con un propósito común, como es el caso de las manifestaciones para realizar una petición o protestar ante una autoridad estatal.

Nuestra Constitución impone ciertas restricciones al ejercicio de este derecho, en cuanto se trate de asamblea o reunión que tenga por objeto presentar una protesta por algún acto de autoridad, ya que éstas deberán realizarse de manera respetuosa (sin proferir injurias contra la autoridad) y pacífica (sin hacer uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desea), de lo contrario podrá ser considerada ilegal y ser disuelta.

Artículo 10 constitucional

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

El Artículo establece que los habitantes de la República tienen derecho a:

- 1) Poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa.
- 2) Portar armas, previa autorización, cumpliendo los requisitos y en los casos, condiciones y lugares que determine la Ley Federal.

Artículo 11 constitucional

La libertad de tránsito está garantizada en este Artículo que dispone: Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territo-



rio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes...”

Esta libertad consiste en la facultad de que disfruta todo individuo para desplazarse por el territorio nacional así como de entrar o salir del país sin autorización o permiso previo. Sin embargo no es absoluta, pues se le imponen límites, a saber:

- Las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil.
- Las facultades de la autoridad administrativa.
- Las que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad.
- Las que impongan las leyes sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En los instrumentos internacionales se establece que toda persona se halle legalmente en un Estado, tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio del mismo, además, tendrá el derecho a salir libremente de cualquier país; las restricciones que se impongan a estos derechos deben estar previstas en la Ley. De tal forma, nadie puede ser obligado a abandonar el territorio del que se es nacional ni ser privado del derecho a ingresar al mismo. Por tanto, el Estado está impedido para limitar el ejercicio de este derecho mediante la exigencia de documentos de autorización.

Artículo 24 constitucional

Establece:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituya un delito o falta penados por la ley.



El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos del culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

La libertad religiosa se integra por la libertad de creencia y la libertad de culto. La primera entendida como el derecho a profesar o no profesar alguna religión y la posibilidad de colocarse en una posición ateísta y, la segunda, entendida como el derecho a practicar, en público o en privado, cierta religión, es decir, consiste en la manifestación externa del ejercicio de las creencias religiosas.

Esta disposición protege la libertad de religión, que brinda la posibilidad de elegir entre adoptar o no una religión, el derecho a cambiar de religión o creencia, manifestarla individual y colectivamente, en público y en privado y la libertad para enseñarla, practicarla, observarla y rendir culto. Por lo que se prohíbe toda medida coercitiva que pueda menoscabar la libertad de tener o adoptar una religión o creencia. Además, se garantiza la libertad de los padres y tutores “para garantizar que los hijos reciban una educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

Garantía de propiedad

Artículo 27 constitucional

En las reformas efectuadas a este precepto en el año 1992 se incluyen algunas que son sustanciales para el sector rural de nuestro país, en virtud de que entre los aspectos importantes que pueden destacarse es la terminación del “reparto agrario”; asimismo, se reconoce la personalidad jurídica de ejidos y comunidades así como de los sujetos de derecho agrario, estableciendo la necesidad de crear organismos que se encarguen de la procuración e impartición de justicia



agraria, por lo que surgen la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, como instituciones encargadas de tales actividades.

Asimismo se establece el respeto a las tres formas de propiedad: ejidal, comunal y pequeña propiedad individual, señalando los límites de esta última.

Es de observarse que, entre los aspectos más importantes de dicha reforma y que tienen mayor relevancia en el ámbito agrario, es la que se enuncia en la fracción VII al tenor siguiente:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de los pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo se establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.



Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Es de mencionarse que la inclusión de esta fracción establece un nuevo marco jurídico en virtud de que, derivado de las reformas, se emite la Ley Agraria y el Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, que posibilita la regularización de las tierras ejidales y comunales, para hacer efectiva la seguridad en la tenencia de la tierra. De tal forma que la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el Estado, llevan a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

Este Programa tiene como objetivo principal, a partir de la decisión de los núcleos agrarios, la delimitación de las tierras al interior de cada núcleo culminando con la expedición de los certificados de derechos parcelarios o de uso común o, en su caso, con el título de propiedad que corresponda a cada uno de los sujetos de derecho agrario que hayan aceptado participar en el Programa de conformidad con el artículo 56 de la Ley Agraria. El PROCEDE es un programa voluntario para los ejidos, de tal forma que únicamente la asamblea general de ejidatarios puede determinar la implementación de los trabajos operativos y técnicos correspondientes. En el Reglamento en materia de certificación de



cerechos ejidales y titulación de solares urbanos se sientan las bases específicas para la regularización de los derechos de los sujetos agrarios, estableciendo las formas, requisitos y procedimientos para la delimitación, asignación y destino de las tierras ejidales en sus tres grandes áreas: parcelada, uso común y asentamiento humano.

Garantías de seguridad jurídica

Artículo 14 constitucional

Establece la garantía de legalidad al señalar que: nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Del texto transcrito se infiere que es indispensable que exista un proceso o juicio para que la autoridad pueda afectar al gobernado y aún más, que en tal juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, se cumpla con la garantía de debido proceso o juicio legal. El juicio debe cumplir requisitos procesales que establecen nuestra Constitución, los tratados internacionales y la ley secundaria, pues debe ser a cargo de tribunales previamente establecidos (y competentes, de acuerdo con la Convención Americana sobre derechos humanos) y conforme a la ley expedida con anterioridad al hecho. El principio de debido pro-



ceso implica el respeto a otras garantías de carácter procesal, tales como: contradicción, probanza, defensa, publicidad, oralidad, entre otras.

En este mismo sentido, los instrumentos internacionales establecen el derecho de ser oído públicamente y con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de los derechos y obligaciones (materia civil) o para el examen de cualquier acusación (materia penal).⁴

Además de prever el principio de legalidad, establece el respeto a las garantías de:

- Aplicación retroactiva de la ley.
- De procedimiento.
- De audiencia.

La aplicación retroactiva de la ley o también conocida como el conflicto de leyes en el tiempo, plantea la problemática respecto a qué ley se debe aplicar en un caso específico (acto, hecho o situación jurídica) si la ley antigua (derogada o abrogada) o la ley nueva o vigente, por lo que la retroactividad legal consiste en aplicar la ley nueva o vigente a los actos o hechos que surgieron bajo el imperio de la ley derogada o abrogada. En este sentido, el principio de irretroactividad de la ley consiste en prohibir que una ley regule actos, hechos o situaciones que sucedieron antes de que la ley entrara en vigor, claro está, cuando perjudique al gobernado, esto es, será posible aplicar retroactivamente una ley cuando beneficie al gobernado, como en el caso de procesos penales.

Por otra parte, la garantía de audiencia, prevista igualmente en el segundo párrafo del Artículo 14 constitucional, tiene como fin u objeto el conce-

⁴ *Declaración Universal de los Derechos Humanos, op. cit.*, artículo 10; *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, op. cit.*, artículo 14, apartado 1.



der al gobernado la oportunidad de defenderse mediante un debido juicio, es decir, el derecho a oponer excepciones, argumentos y recursos frente al acto de autoridad que pretende afectar su esfera jurídica, ya sea resolviendo sobre determinación de derechos u obligaciones, o bien sobre una acusación en su contra.

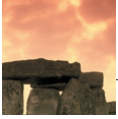
Artículo 15 constitucional

Este precepto señala textualmente:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común, que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

De la lectura anterior se desprende que se prohíbe, por una parte, la extradición de reos políticos o de aquellos que no teniendo tal carácter hayan tenido la condición de esclavos y, por otra, la prohibición de celebrar tratados que alteren, en perjuicio del gobernado las garantías constitucionales de las que es titular.

La extradición consiste en que un Estado, a quien compete la persecución de un delincuente, quien pretende evitar el proceso o la ejecución de la pena, solicite a otro, en cuyo territorio se encuentra el prófugo, que proceda a detener y entregar al procesado para que continúe normalmente la acción penal en su contra. Para llevar a cabo tal extradición es necesario que exista un tratado vigente con el país solicitante, sin embargo, en caso de no haberlo, se podrá determinar los casos y las condiciones para entregar al Estado solicitante un acusado o condenado, de acuerdo con la Ley de Extradición Internacional. Una vez que el requerido verifica la legitimidad de la petición, realiza un procedi-



miento ante sus propias autoridades diplomáticas para que se lleve a cabo el traslado del procesado.⁵

Tratándose de reos políticos, nuestra Constitución prohíbe su extradición, incluso se puede otorgar el asilo político al gobernado que es perseguido. Al respecto es considerado como *reo político*, de acuerdo con nuestra legislación penal federal, aquel que comete los delitos de sedición, motín, rebelión y la conspiración para cometerlos, precisado en el artículo 144 del Código Penal Federal.

También está prohibida la extradición tratándose de reos que no siendo políticos, tenían la condición de esclavos en el país de procedencia, pues se busca proteger al gobernado para que no vuelva a la esclavitud, en razón a que el esclavo que ha entrado en nuestro territorio es libre, por ese solo hecho.

Finalmente, al prohibir la celebración de tratados que pretendan alterar las garantías que otorga nuestra Constitución, se protege al gobernado pues, como está señalado en el Artículo 1º constitucional, sólo podrán suspenderse o restringirse en los casos que se establecen en el Artículo 29 de nuestra Carta Magna.

Artículo 16 constitucional

El primer párrafo expresa: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Como puede observarse, este precepto se refiere al principio o garantía de legalidad que deben respetar las autoridades al precisar que cualquier acto de molestia debe ser fundado y motivado. La fundamentación se cumple al precisar los preceptos legales en los cuales se basa la autoridad para emitir el acto de molestia; la motivación consiste en señalar las circunstancias, razones o causas que se consideran para realizar el acto de autoridad; además, para que haya

⁵ H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa, México, 1996, t. III, p. 147.



un acto de molestia debe existir una norma que prevea la situación concreta que lo haya motivado.

Así, toda autoridad debe fundar su acto de molestia en mandamiento escrito firmado, otorgándole autenticidad al acto de autoridad, además, el acto debe ser notificado al gobernado, pues como lo establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, “La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.⁶ Por lo que todo mandamiento de la autoridad debe constar en documento público con firma autógrafa.

Artículo 17 constitucional

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Este precepto legal plantea la separación triangular entre acusación, defensa y juez, así, la parte acusadora tiene la obligación de probar los hechos en que funda su acusación, la defensa tiene el derecho de contradecir y aportar las probanzas para acreditar sus refutaciones y el juez tiene el deber de analizar, valorar y resolver de conformidad con la Ley aplicable al caso concreto. También se esta-



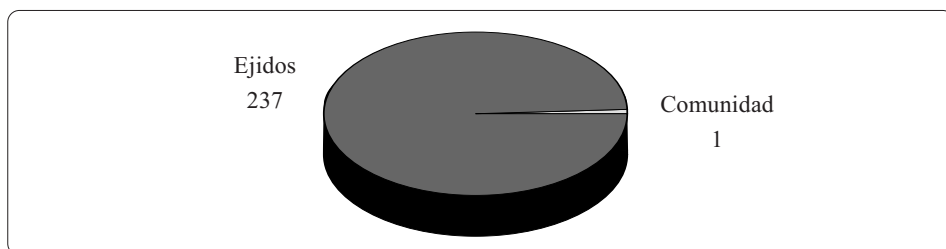
blece en el Artículo 17 que la administración de justicia a cargo de los tribunales se impartirá en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, esto es, no se debe prolongar indefinidamente una resolución, sino que será emitida en un plazo razonable que fije la propia ley.

Para el caso que ocupa Tlaxcala en el ámbito de certificación de derechos ejidales y de conformidad a la fuente de información del Comité estatal de PROCEDE, es de observarse en los cuadros que a continuación se presentan los resultados que implica garantizar la propiedad de la tierra en el marco jurídico.

Avance general del PROCEDE

El estado cuenta con 241 núcleos agrarios registrados en el CONCINA (Concentrado del Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios). De estos, 239 son ejidos y 2 comunidades agrarias.

A la fecha, se encuentran certificados 238 núcleos (237 ejidos y 1 comunidad), lo que representa un avance de 98.7% del universo total de la entidad.



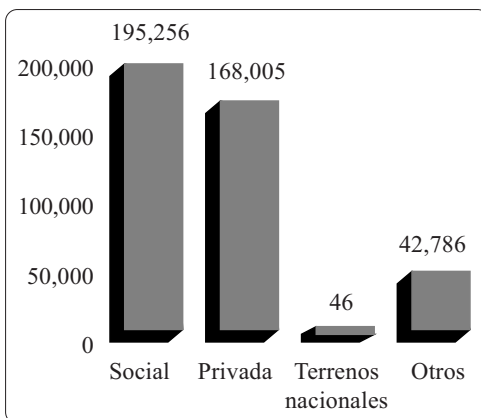
Fuente: Comité estatal del PROCEDE.

Estructura agraria

| Tipo de tenencia | Superficie (ha) |
|----------------------|-----------------|
| Propiedad social* | 195,256 |
| Propiedad privada* | 168,005 |
| Terrenos nacionales* | 46 |
| Otros** | 42,786 |
| Total** | 406,093 |

Fuente: * RAN.

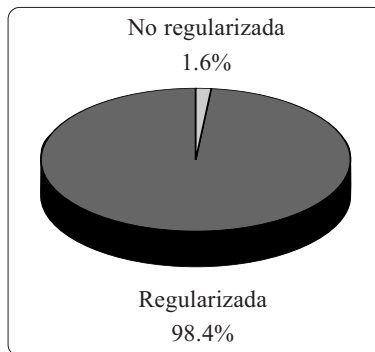
** Gobierno del Estado.





Superficie de propiedad social atendida por PROCEDE

| Situación | Superficie ha | % |
|----------------------------------|---------------|------|
| Propiedad social regularizada | 197,850 | 98.4 |
| Propiedad social No regularizada | 3,042 | 1.6 |
| Total | 200,892 | 100 |



Fuente: Comité estatal del PROCEDE.

Avance general del PROCEDE

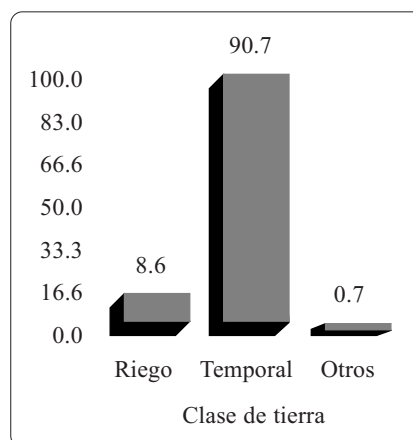
| Total de núcleos agrarios | Núcleos agrarios certificados | Documentos expedidos | | | | Beneficiarios | Superficie regularizada |
|---------------------------|-------------------------------|----------------------|-----------|----------------------------|---------|---------------|-------------------------|
| | | Certificados | | Títulos de solares urbanos | Total | | |
| | | Parcelas | Uso común | | | | |
| 241 | 238 | 85,569 | 26,920 | 26,961 | 139,450 | 54,461 | 197,850 |

Fuente: Comité Estatal del PROCEDE.

Estadísticas del PROCEDE

Valores promedio por núcleo agrario

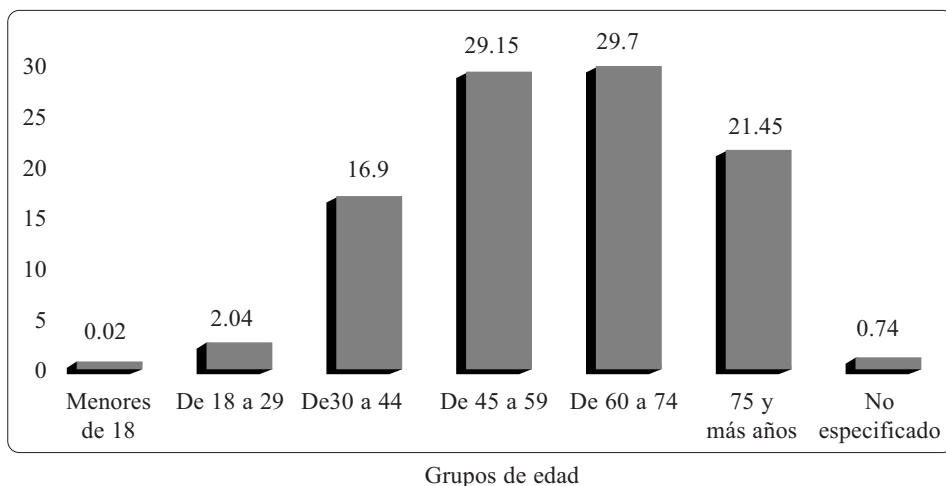
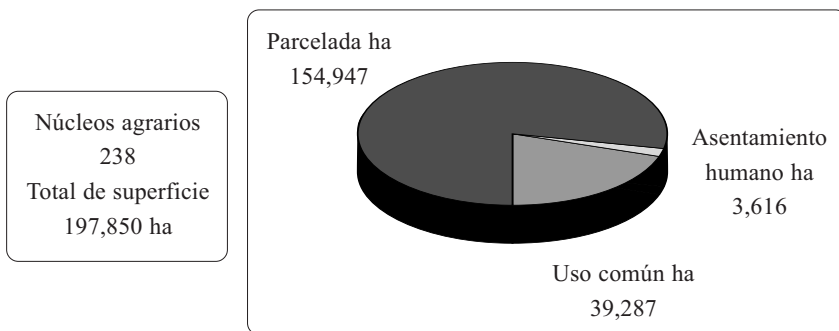
- Sujetos de derecho 234
- Superficie 792 ha
- Núm. de parcelas 372
- Núm. de solares 123
- Núm. de servicios públicos en A. H. 6



Fuente: Comité Estatal del PROCEDE.



Distribución de la superficie en propiedad social regularizada



Fuente: Comité estatal del PROCEDE.

El proceso de certificación garantiza a la población con menores oportunidades a tener la seguridad de la tenencia de la tierra, formando un patrimonio, lo que afirma hoy en día la forma de transmitir la propiedad social, plenamente garantizada.

Lo anteriormente señalado lleva a una reflexión sobre que pasará en los próximos 20 años, si en el campo la estimulación de crecimiento de la economía rural no alcanza su desarrollo constante y sostenido, donde estaría la obligación del Estado.



Bibliografía

- Tena Ramírez, Felipe, “Leyes fundamentales de México 1808-1967, 3ª ed., México, 1967, Porrúa, pp. 21-36, 253-256, 307-309, 374-377, 607-610.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 385-406.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ALCO, México, 1997.
- Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 10ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 285-290, 199-245.
- Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978, pp. 180-184, 197-201.
- Porrúa Perez, Francisco, *Teoría del Estado*, XIX ed., México, Porrúa, pp. 223-259.
- Informe del Comité Estatal del PROCEDE, julio 2003.