Análisis de las tesis de jurisprudencia agraria de 1992 a 1996

Luis Ponce de León*

Muchas gracias, señor Lic. Francisco Ramos Bejarano, subprocurador Agrario. Muchas gracias a todos los amigos que nos acompañan.

Amigos de esta mesa de honor, es para mí un verdadero placer asistir a este foro, en el cual concurren los representantes de nuestras organizaciones campesinas de todo el país, y con esa concurrencia y con esa dinámica que se le ha insertado a este evento académico, nos complace mucho exponer a ustedes el análisis de la tesis de la jurisprudencia agraria de 1992

* Luis Ponce de León es doctor en Derecho, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es Magistrado Unitario Supernumerario del Tribunal Superior Agrario.

a 1996. Exponer lo relacionado a la jurisprudencia agraria en este periodo nos obliga a establecer la evolución de la jurisprudencia agraria en sus tres grandes periodos, incluyendo este último de 1992 a 1996 y, junto con esta evolución, expondremos a ustedes los fundamentos de la jurisprudencia agraria, el marco constitucional y legal, así como los problemas y las alternativas sobre la aplicación de la jurisprudencia agraria.

La evolución de la jurisprudencia agraria sigue paralelamente la propia evolución de la legislación agraria, en virtud de que la jurisprudencia se genera a partir de la interpretación, integración y la complementación de la legislación agraria correspondiente. En este sentido, la jurisprudencia agraria ha atravesado por tres grandes periodos: el primero es el periodo anterior a la Constitución de 1917 y que corresponde a la publicación del Semanario Judicial de la Federación, en sus cuatro primeras épocas y en sus correspondientes dos interrupciones que tuvo la jurisprudencia agraria. En este primer periodo, naturalmente, la jurisprudencia agraria estaba inmersa en la jurisprudencia civil, porque era necesario interpretar, complementar y aplicar la legislación civil que, en forma accidental, un tanto superficial, se refería al campo y, desde luego, a las formas de tenencia de la tierra. Antes de 1917 se concretaba a una tenencia de la tierra privada, tenencia de la tierra de los pueblos, que era la comunal, y la pública correspondiente. No existía, desde luego, en esta etapa, la forma de tenencia ejidal que surge a partir de 1917. Con la Revolución de 1910 y con el surgimiento de la Constitución se genera otra etapa de jurisprudencia agraria, muy significativa, porque a partir de esta etapa se interpreta una nueva legislación: una legislación muy avanzada que introdujo un sistema de redistribución de la tierra único en su género y que es un orgullo para México, y que fue el punto de partida para el desarrollo del derecho agrario en todo el mundo. Este sistema de distribución de la tierra fue, precisamente, el sistema instituido para constituir el ejido y que se generó a partir de las acciones de dotación, de ampliación y creación de nuevos centros de población. Se estableció, pues, un sistema de redistribución de la tierra, un sistema original, un sistema que nos imitaron en algunos países, principalmente en Latinoamérica, destacando Venezuela.

Un tercer periodo lo constituye el que analizamos ahora de 1992 a la fecha. Esta presentación de los tres primeros periodos de la jurisprudencia agraria, nos invita a reflexionar sobre la legislación que surgió en 1992, sobre la competencia ordinaria

de los Tribunales Agrarios y la competencia transitoria que, naturalmente, tiene una consecuencia directa en la jurisprudencia. Porque la jurisprudencia principalmente se genera en el contexto de los tribunales, no sólo en los Tribunales Agrarios, sino en los Tribunales Colegiados y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto nos permite señalar a ustedes que, a partir de 1992, estamos aplicando, primeramente, la nueva legislación que surgió en 1992, constituida por la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Simultáneamente, de acuerdo con el Transitorio 3º de las reformas de 1992, publicadas el 6 de enero en el *Diario Oficial de la Federación*, estamos aplicando una legislación transitoria, la cual es, precisamente, la Ley Federal de Reforma Agraria. Estamos aplicando esta legislación transitoria para resolver los asuntos que se iniciaron antes de 1992 y que constituyen el rezago agrario.

En este sentido, la jurisprudencia interpreta no solamente la legislación vigente que surgió en 1992, sino la legislación anterior. ¿Hasta cuándo vamos a interpretar y aplicar la legislación transitoria? Hasta que hayamos agotado el rezago agrario, es decir hasta que resolvamos todos los asuntos que se plantearon antes de 1992 y que quedaron sin resolver, y que corresponde su solución, naturalmente, al Tribunal Superior Agrario y a los Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en todo el país.

El problema aquí radica en qué va a pasar cuando terminemos de resolver todos los asuntos de rezago agrario; ya es necesario ir analizando nuevas competencias para el Tribunal Superior Agrario, también realizar una nueva reforma del Artículo 27 constitucional, una nueva reforma de la legislación agraria que padecemos, disculpen ustedes que diga que padecemos, porque dentro de la dinámica científica a la propia dinámica social, nada es perfecto, todo es perfectible. La reforma que se publicó el 6 de enero de 1992, si bien es cierto que tuvo un avance muy significativo, y quiero recalcarlo el día de hoy, en materia procesal, al crearse los Tribunales Agrarios y al pasar la jurisdicción del ámbito administrativo al ámbito jurisdiccional, en este contexto, avanzamos de una manera muy acelerada porque la creación de los Tribunales Agrarios ha sido una aspiración que se postergó reiteradamente y que aterrizó hasta 1992. También es cierto que se introdujo una legislación sustantiva deficiente y con mucho retrasos; entonces, no resolvimos el problema.

Antes de 1992 teníamos cantidad de principios, de disposiciones protectoras que aplicaban el principio de justicia distributiva para dar un tratamiento proporcionalmente desigual a los desiguales; gran cantidad de disposiciones sustantivas avanzadas que se enfrentaban a una legislación procesal limitada e ineficiente: una especie de embudo en el que realmente el obstáculo era lo procesal y, tan fue así, que ustedes saben que los procedimientos pasaban de mano en mano y de dependencia en dependencia. El retraso para resolver un expediente era muy significativo; ahora es a la inversa, casi siempre la ley del péndulo o de la campana está presente. Primero estamos en un extremo y luego nos pasamos hacia el otro. Ese extremo es que ahora logramos una legislación procesal muy dinámica, una buena legislación procesal, con tribunales especializados para ello y con una legislación muy sencilla de aplicar en los Tribunales Agrarios, pero con una legislación sustantiva, desafortunadamente, en algunos puntos limitada para la justicia agraria.

¿Cuáles son los aspectos limitantes para la justicia agraria? Bueno, uno de ellos es el que ustedes y nosotros estamos observando constantemente y es, precisamente, que la legislación, sustantiva en cuanto a la tierra ejidal como a la pequeña propiedad, ha limitado el carácter social de la tierra. ¿Por qué lo ha limitado? Porque ahora los ejidatarios si no quieren explotar su parcela no les pasa nada, ya no hay un procedimiento de privación de derechos agrarios como antes. El pequeño propietario, también, si no quiere explotar su pequeña propiedad tampoco le sucede nada, ya que no existe esa obligatoriedad estructural y funcional que existía antes de la reforma de 1992.

Después de 1992 ya no es posible iniciar ningún procedimiento de dotación, ampliación ni creación de nuevos centros de población. Ya no tienen derechos los núcleos de población para solicitar tierras, en consecuencia, ya no sucede nada con esa tierra y podríamos llegar a un extremo de que en México requiriéramos de muchos alimentos, pero si los titulares de las tierras no quieren explotarlas, bueno, pues nos quedaríamos con esa necesidad; el carácter social de la tierra se ha limitado en cuanto a su propia explotación.

El otro aspecto que se ha limitado y que tiene consecuencia directa con la jurisprudencia, porque precisamente la jurisprudencia interpreta la legislación, es en relación con el excedente de la pequeña propiedad. Antes, si había un excedente era afectado también; ahora ya no.

Si es un excedente de la pequeña propiedad, la única obligación que tiene el pequeño propietario es vender, pero cuando se le detecte; si no se le detecta, pues no hay problema, podrá seguir extendiendo su propiedad, ilimitadamente, y el único castigo que tiene es que lo venda en el término de un año; si no lo vende, fíjense qué bien, precisamente el Estado lo va a subastar; entonces, es esto, compañeros, lo señalo y lo he reiterado: esto sí es un retroceso.

Pero es un avance muy significativo la existencia de los Tribunales Agrarios y toda la legislación procesal que ha surgido, claro que, en este contexto, es necesario señalar deficiencias. ¿Cuáles deficiencias tenemos en estos momentos en los Tribunales? Una de las deficiencias que tenemos, y precisamente lo vamos a señalar entre los grandes problemas de la jurisprudencia agraria, es precisamente la aplicación supletoria, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria. ¿Por qué es un problema? Porque la materia agraria tiene una naturaleza diferente a la naturaleza civil y le estamos dando un tratamiento igual que a la materia civil; entonces, estamos forzando a los magistrados, a los juzgadores, a que interpreten y apliquen una legislación civil que se separa de la propia naturaleza de la legislación agraria. Esto lo vamos a analizar en el punto que se refiere a problemas y alternativas.

Vamos a pasar ahora a los fundamentos de la jurisprudencia. Con esto daremos una panorámica general respecto de las tres grandes etapas de la jurisprudencia agraria, y luego pasaremos a los fundamentos de la jurisprudencia agraria. ¿Por qué vamos a ver estos fundamentos y el marco constitucional legal de la jurisprudencia agraria? Bueno, lo veremos para plantear los principales problemas de la jurisprudencia agraria y las soluciones a la misma. Anotando qué tanto las soluciones a la jurisprudencia y los problemas están vinculados a la propia legislación agraria.

¿Qué es la jurisprudencia agraria? Es una parte del derecho que se constituye en los tribunales autorizados, con motivo de la interpretación, complementación y aplicación de la ley a casos concretos que se expresa a través de normas jurídicas jurisprudenciales obligatorias y sus precedentes, con el fin de regular y armonizar las relaciones humanas y su entorno natural y realizar la justicia y la seguridad jurídica.

Son elementos del concepto de jurisprudencia agraria los siguientes: Primero. Antes que nada, si decimos que es parte del derecho, tenemos que decir en qué parte del derecho se inserta la jurisprudencia agraria y, entonces, tenemos que señalar que el derecho se constituye por tres grandes sectores: el primer sector es la doctrina jurídica; el resultado de la investigación jurídica del derecho lo constituye la doctrina jurídica. El segundo gran sector del derecho es la legislación, es decir de la doctrina jurídica surge la legislación y cuando la aplicamos a casos concretos, la interpretamos, la complementamos y la integramos, entonces creamos la jurisprudencia. Ésta se inserta dentro del derecho, es parte del derecho y lo ideal, en cualquier sistema jurídico, sería que la legislación siempre surgiera a partir de la reflexión científica, a partir de la doctrina, y que la interpretación de esa legislación provocará la correspondiente jurisprudencia.

Muchas veces la legislación no surge con motivo de la reflexión; con motivo de la doctrina la legislación se improvisa sin considerar la experiencia de los tiempos y la realidad, dónde es necesario legislar y para qué legislar; entonces no se sustenta en la doctrina.

Históricamente, cuando la legislación no se sustenta en la doctrina creamos una legislación divorciada del derecho, de los valores del derecho, de los principios del derecho, y cuando creamos una legislación así estamos creando una legislación contraria al derecho. Fíjense nada más qué tremendo para aquellos que identifican la ley con el derecho, y vaya que eso se hace todos los días y en todas las universidades y foros. La legislación puede ser contraria al derecho cuando esa legislación no se hizo de conformidad con la doctrina jurídica, cuando no se hizo de acuerdo con un proceso de investigación legislativa; entonces, estamos ante una legislación divorciada del derecho. ¿Qué pasó en 1910, en 1904? ¿Qué pasó

cuando las organizaciones campesinas señalaban que había una justicia venal? Efectivamente, señalaban en realidad que había una legislación venal, había una legislación contraria a la justicia, pero claro que la expresión poco popular no se hacía en razón a la justicia; entonces, ¿qué paso en esa etapa? Bueno, si aplicamos una legislación injusta, una legislación contraria al derecho, los aplicadores son los jueces, los juzgadores, que eran sistemáticamente injustos, y los abogados encargados de asesorar a los justificables, pues eran también injustos. ¿Ven ustedes la importancia de crear leyes de conformidad al derecho, a la justicia y la seguridad jurídica? Vean qué difícil es estar, todos los días, repitiendo la palabra de ley injusta, repitiendo la palabra de que el derecho es injusto. El derecho no es injusto, el derecho es una ciencia y una ciencia que tiene implícita la justicia, y la seguridad jurídica no puede ser una disciplina injusta.

Fíjense todo lo que implica decir que la jurisprudencia es parte del derecho, lo que implica ubicar la jurisprudencia dentro del triángulo del saber jurídico. Segundo. Decimos que se constituye en los tribunales autorizados para ello. Quiere decir que no todos los tribunales pueden emitir jurisprudencia, solamente los autorizados, y en México están autorizados para emitir jurisprudencia en materia agraria el Tribunal Superior Agrario (a partir de 1993 como ya lo señalé), los Tribunales Colegiados de Circuito (que pertenecen al Poder Judicial Federal) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus salas. Aquí surge otra polémica, es decir ¿por qué al Tribunal Superior Agrario se le dio autorización para emitir jurisprudencia? Cuando se nos dio autorización, en 1993, hubo muchos criterios, muchos problemas, con la modificación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. La creación de jurisprudencia no se autorizó desde que se crearon los Tribunales en 1992, sino que se autorizó un año después, en 1993. Entonces surgió un problema: ¿Por qué se autorizó? Muchos explicaron la autorización de una manera muy superficial y sencilla: señalaron que el Tribunal Superior Agrario puede emitir jurisprudencia porque como antecedente se autorizó al Tribunal Fiscal de la Federación. Entonces, si se autorizó a un tribunal especializado, que más da autorizar a otro tribunal especializado, y ésa es una explicación que no tiene fondo. El verdadero fondo es el que se deriva del propio concepto de la jurisprudencia y, naturalmente, de la jurisprudencia agraria. Si la jurisprudencia es la parte del derecho que considera y autoriza la regulación de las

relaciones humanas, entonces el concepto de jurisprudencia es amplísimo, porque se constituye por normas jurisprudenciales obligatorias y precedentes. Con este concepto de jurisprudencia podemos pensar doctrinariamente que los tribunales especializados sí pueden expedir jurisprudencia; claro que es necesario señalar limitaciones. ¿Cuáles serían? Una: siempre y cuando la jurisprudencia sea emitida por Tribunales Colegiados como consecuencia de medios de impugnación y se mantenga el principio de unidad jurisdiccional y se le dé preeminencia a la jurisprudencia general sobre la jurisprudencia especializada. Dos: es sano que los Tribunales Agrarios emitan jurisprudencia porque son tribunales especializados que pueden interpretar fácilmente la legislación agraria, los tribunales federales tienen que interpretar atribuciones diversas pero los Tribunales Agrarios nada más la legislación agraria; es más fácil hacer una interpretación especializada. Tres: el Tribunal Fiscal facilita la aplicación de la especialización fiscal. Eso no quiere decir que los Tribunales Generales no puedan hacer la interpretación, la pueden hacer y pueden sustentarse en la propia interpretación que hacen los tribunales especializados.

Nosotros resolvemos la polémica de esa manera, y vaya que lo resolvemos en el campo doctrinal y en el campo científico con dos posiciones extremas: una, que no puede existir más que la jurisprudencia que emiten los Tribunales Federales, y la otra, que puede emitirse jurisprudencia por todo tribunal. La posición extrema es la de los juristas españoles que insisten en que cualquier tribunal puede emitir jurisprudencia. Ahora, nosotros sostenemos un punto intermedio: no todos, nada más los autorizados, siempre y cuando existan los requisitos que ya señalamos como necesarios para emitir jurisprudencia.

Bien, ahora el otro elemento de este concepto, el tercero: es en el sentido de que se expresa a través de normas jurisprudenciales obligatorias y sus precedentes. Ustedes saben que tenemos una jurisprudencia obligatoria y una no obligatoria, esta última son los precedentes. Ustedes pueden fundamentar sus pretensiones y sus demandas tanto con la jurisprudencia obligatoria como con la no obligatoria; el hecho de que no es obligatoria no quiere decir que no sea un criterio importante que pueden ustedes incluir en sus argumentaciones ante los tribunales. Son argumentaciones importantes los precedentes que, incluso, en otros países tienen obligación; es decir, son de carácter obligatorio. Aquí se requieren cinco tesis, en

el mismo sentido, para que sean obligatorias. Sobre un mismo asunto, sobre una misma naturaleza esas tesis, llamadas tesis aisladas, no son realmente los precedentes. Dichas tesis ustedes pueden citarlas, aunque no sean obligatorias, para cualquier argumentación de carácter jurídico y en cualquier promoción que ustedes hagan a los tribunales. La jurisprudencia tiene la misma finalidad que la ley, regular las relaciones humanas y su entorno natural. Tiene la misma finalidad de la ley en el sentido de realizar la justicia, la seguridad jurídica y la justicia en su doble dimensión: justicia conmutativa y justicia distributiva. Justicia conmutativa en cuanto al trato absolutamente igual a los iguales y justicia distributiva en cuanto al trato proporcionalmente desigual a los desiguales. Es decir, si la ley se encuentra ante partes desiguales y el juzgador se encuentra ante partes desiguales, este último debe dar un trato proporcionalmente desigual a esos desiguales, pero cuando el legislador está ante partes desiguales y tiene que aplicar una ley que da un trato igual a los iguales y son desiguales, es donde surge el problema del juzgador. ¿Qué hacer? Por lo pronto tiene que aplicar la ley, y si la ley está divorciada del principio fundamental tiene que aplicarla por el principio de seguridad jurídica. El juzgador al aplicarla debe tener facultades para hacer sentir al legislador que la ley que aquel ha hecho es una ley inadecuada, una ley injusta; por eso he propuesto una modificación constitucional para que los juzgadores adquieran la facultad de iniciar leyes ante el Poder Legislativo.

Yo he insistido mucho en que también los juzgadores tengamos facultades para iniciativas de ley ante el Poder Legislativo. Esto no quiere decir que estemos invadiendo la esfera del Poder Legislativo. Así como el Ejecutivo tiene facultad de iniciativa de ley, propongo que se nos dé a los juzgadores, en el contexto donde nos desarrollamos, facultades para iniciar leyes y ustedes, así, tengan la seguridad que habrá menos leyes injustas, porque somos los juzgadores quienes nos damos cuenta que la ley es injusta, pero no tenemos más remedio que aplicarla.

¿Cuál es el marco jurídico de la jurisprudencia? Desde el punto de vista constitucional, es el 104, el 107 y el 27 constitucional. Lo que nos interesa a nosotros es el 27. Algunos han dicho: no tienen ustedes sustento jurisprudencional para emitir jurisprudencia porque el 27, en la fracción XIX del párrafo 9º, no les da

facultades. Pero si interpretamos el 27, dice: tribunales de plena jurisdicción. La palabra «plena» nos da facultades para emitir jurisprudencia; aunque no sea explícito es implícito. Ojalá que fuera explícito, que fuera de carácter constitucional, que de alguna manera explícita nos considerara a los tribunales facultades; pero si no hay una función explícita, hay una implícita. Interpretamos la Constitución integralmente de una manera implícita y consideramos que sí tenemos esa facultad implícita de emitir jurisprudencia.

¿Qué leyes se aplican para la jurisprudencia agraria? La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la ley que reglamenta al 27, la Ley Orgánica del Poder Judicial –también a su señalamiento de carácter general donde dentro del marco jurídico general, estamos inmersos nosotros en los Tribunales Agrarios– y desde luego la Ley Reglamentaria del 103 y 107, que es la Ley de Amparo. Esta legislación es la aplicable a la jurisprudencia agraria. ¿Cuáles son los problemas y cuáles son las soluciones que nosotros aportamos sobre la jurisprudencia agraria? Los problemas son muchos. Primero, en cuanto a la diversidad de origen de nuestra jurisprudencia, porque son muchos tribunales que la emiten de una manera asistemática y de una manera desarticulada. Eso es un problema formal, sencillo de resolver. Lo podemos resolver sistematizándola e integrándola. De hecho ya hemos tomado cartas en el asunto y hemos publicado un libro de Jurisprudencia Agraria, que está sistematizando el tercer periodo de ésta, correspondiente al periodo 92–96. La solución es sencilla en este contexto, los problemas más graves son en relación con la propia legislación que se interpreta y se integra por parte de la jurisprudencia. Si la jurisprudencia tiene que integrar y aplicar una legislación supletoria civil, es un problema de la jurisprudencia agraria. Por lo tanto, los problemas se dan en cuanto a la jurisdicción que aplicamos, y son más serios. ¿Por qué? Porque, primero, estamos aplicando una legislación transitoria que ya fue derogada, que es la Ley Federal de Reforma Agraria; luego, estamos aplicando una legislación nueva que es la Ley Agraria en orden de los Tribunales Agrarios y sus correspondientes reglamentos –que tienen una serie de incongruencias respecto a la propia dinámica del derecho agrario–; pero, lo más grave, estamos interpretando simultáneamente una legislación civil y mercantil no adecuada al principio de justicia distributiva, consistente en dar un trato desigual a los desiguales. Naturalmente esto repercute en cada sentencia que estamos emitiendo.

Tenemos que ajustarnos necesariamente al orden jurídico establecido en razón al principio de seguridad jurídica, porque si resolvemos por el principio de justicia distributiva tengan la seguridad de que en amparos nos van a ganar fácilmente. De hecho hay muchas de nuestras sentencias que se han ganado en amparo, en razón de que tenemos que aplicar una legislación supletoria de carácter civil. Esto es un problema. ¿Qué hacer ante ese problema? Desde luego que hay otros problemas graves en cuanto al origen de la jurisprudencia, en cuanto a la suspensión de la jurisprudencia y en cuanto a los propios tribunales generados de jurisprudencia, que ya lo hemos resuelto nosotros doctrinariamente. Falta resolverlo ahora legislativamente, es decir esto es doctrina, ésta es investigación científica del derecho. Esa doctrina hay que insertarla en la legislación y hacer explícitas muchas cuestiones implícitas. ¿Qué tenemos que hacer? Tenemos que integrar la legislación dispersa. La solución a la jurisprudencia la tenemos que ver desde varios puntos de vista. En soluciones formales ya tomamos cartas en el asunto, integramos esa jurisprudencia, y ustedes como representantes, conductores de organizaciones campesinas en la defensa de sus intereses, ya pueden –realmente de una manera sencilla– citar la jurisprudencia que está sistematizada del 92 al 96, porque concurren todas las disposiciones dispersas y concurren varios tribunales que la emiten. Esto es una solución formal. Vamos a la solución de fondo. ¿Cuál es la solución de fondo? Es la integración legislativa y la modificación legislativa en dos sentidos: uno en cuanto a su integración y dos en cuanto a su calidad. Entonces, tenemos problema en cuanto a desintegración legislativa y en cuanto a la imperatividad legislativa. Sin embargo, también tenemos problema en cuanto a calidad legislativa. ¿Qué hay que hacer en cuanto a la integración legislativa? Tenemos que pensar en integrar toda la legislación procesal dispersa. Ya lo hemos señalado en varios foros.

Como dije al principio: me complace mucho saber que éste es un verdadero foro, porque hay participación de todos, hay concurrencia de ideas para construir y la mejor manera para construir es precisamente con la participación de todos. Donde hay canales de participación de todos podemos enriquecernos. Cuando no hay participación de todos sino sólo de algunos cuantos, y éstos son los que toman las decisiones, entonces el problema es en cuanto a calidad. En ese sentido es necesario integrar. Fíjense que sencillo: ¿Cómo integraríamos la Ley Orgánica a

los Tribunales Agrarios, la parte procesal de la Ley Agraria y la parte supletoria, que es la civil y mercantil? Muy sencillo, creando un Código Procesal Agrario. Si tenemos disposiciones procesales tanto en la Ley Orgánica como en la Ley Agraria, esas disposiciones procesales integrémoslas en un Código Procesal Agrario, ésa es una solución de integración.

Al integrar dicho Código vamos a introducir en esa integración la calidad. ¿Cómo vamos a lograr la calidad al integrar ese Código Procesal? Incorporando nuevas competencias; competencia en materia ecológica: qué hace un campesino, qué hace un núcleo de población, qué hace un ejido, qué hace una comunidad cuando una concesión está lesionando el equilibrio ecológico, cuando está lesionando su calidad de vida. ¿Qué hay qué hacer porque existen concesiones hechas de esa manera? La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural puede hacer una concesión contraria a la legislación para favorecer a alguien; al respecto: ¿qué medidas tomar? Una concreta: acudir al Tribunal Agrario que tenga facultades para suspender la concesión que rompa con el equilibrio ecológico. Son realmente manejos administrativos. ¿Qué otra nueva competencia podemos observar en cuanto a calidad? La competencia de decir qué hacemos cuando un pequeño propietario no explota su tierra. Si la tierra debe tener sentido social es para que se explote, para que la hagas producir. Si tú eres el titular, hazla producir. México necesita avanzar, necesita alimentos; necesita exportar alimentos, no importar; por qué tiene esa tierra improductiva. Tú, ciudadano mexicano, independientemente de que seas pequeño propietario ahí, donde hay competencias para denunciar popularmente a quien no explote esa tierra y decir: si tú no la explotas déjame explotarla a mí, déjamela dos años, si a los dos años se entrega y hay reincidencia y de plano no quieres trabajarla, entonces entrégala al mexicano que sí quiere trabajarla.

No solamente estamos hablando de la explotación, estamos hablando de los ejidatarios. Ejidatario, tú posees una parcela que tiene mucho tiempo que no la explotas. De qué se trata, si esa tierra te la otorgaron las instituciones mexicanas para que la hicieras producir para el bien de la familia mexicana, por el bien de tu familia, ¿por qué no la explotas?

Acciones para que esa parcela pase a formar parte de alguien que sí quiere explotarla serían: arrendamientos forzosos, es decir préstamos de la tierra forzosos. Otras nuevas acciones: tú te excediste de la pequeña propiedad, tienes más y la ley establece un límite, ¿por qué te estás excediendo? Ese excedente debe pasar a formar parte de otro titular y es necesario denunciarlo ante las nuevas competencias de los Tribunales Agrarios.

Propongo la integración de la legislación procesal dispersa en un Código Procesal Agrario, con nuevas competencias y en donde integremos esa nueva legislación dispersa, aunque no solamente en el aspecto procesal. Naturalmente, tendríamos que crear una nueva Ley de la Producción y el Desarrollo. Desde mi punto de vista ese sería el nombre, o si queremos conservar la palabra Reforma Agraria podríamos llamarle: Ley de la Producción y de la Reforma Agraria, o Ley del Desarrollo Social. Lo que importa es realmente hacer conciliar la productividad con la justicia en materia agraria.

Ha habido muchos parches en la Constitución y en nuestras legislaciones, y los parches siguen. No vamos a decir: en 1992 ya acabamos con ellos, ya tenemos lo más novedoso. No es cierto, no lo tenemos. Tan mal están quienes critican la reforma del 92 –al decir que esa reforma no sirvió para nada, que no le dan ningún atributo–, como quienes se equivocan y quienes la aplauden. En los dos sentidos tenemos que criticar lo criticable y aplaudir lo aplaudible. En síntesis, nosotros criticamos los retrocesos que tuvimos en materia sustantiva, al cancelar los derechos fundamentales: de pedir tierra de la familia campesina; es un derecho fundamental que se les canceló. Eso lo criticamos y es necesario reivindicar ese derecho fundamental que fue cancelado. Tampoco podemos no criticar totalmente la reforma en materia procesal. Compañeros, tenemos que reconocer y tenemos que aplaudir los grandes avances que hemos tenido en materia procesal. Los estamos disfrutando ustedes y nosotros, disfrutando porque ahora los problemas pueden resolverse en un término breve ante los Tribunales Agrarios. También podemos cuestionar el funcionamiento de éstos a través de dos mecanismos de control que tienen dichos tribunales. Uno de carácter administrativo, realizado a través de la visita de inspección que se hace en los Tribunales Agrarios. Y se

convoca a toda la comunidad, a todos los justificables para que digan lo que tengan que decir de los servidores públicos en las visitas de inspección que se hacen cada seis meses y, extraordinariamente, cuando sea necesario. El segundo mecanismo, el control jurisdiccional que se ejerce impugnando las propias resoluciones de los Tribunales Agrarios mediante la revisión ante el Tribunal Superior Agrario y el amparo ante los Tribunales Federales. Tenemos dos medios de impugnación para que nuestros Tribunales funcionen y para que realmente respondan a las expectativas y a las necesidades de justicia que demanda la familia campesina.

Muchas gracias