

588  
27



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MODERNIZACION DE LA JUSTICIA  
AGRARIA**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**MARIA ESTHER SANCHEZ CRUZ**



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1996.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA  
DIRECCION DEL SEÑOR LICENCIADO ROBERTO  
ZEPEDA MAGALLANES, CATEDRATICO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
CON AUTORIZACION DEL SEÑOR LICENCIADO  
ESTEBAN LOPEZ ANGULO, DIRECTOR DEL  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA  
PROPIA FACULTAD.

**GRACIAS**

**A DIOS**

Por brindarme la vida,  
conservarme la salud y  
guiarme por el sendero  
que lleva a la felicidad  
verdadera.

**A MIS PADRES:**

**Lic. FAUSTINO SANCHEZ HERNANDEZ.**

**Y**

**ESTHER CRUZ FLORES.**

Que al darme la vida me dieron la  
oportunidad de realizar mis  
ilusiones y disfrutar las  
maravillas que nos brinda éste  
mundo. Sin olvidar que el apoyo y  
ejemplo que recibí de ellos fué  
factor fundamental para alcanzar  
esta meta.

**A MIS HERMANOS  
MA. DEL ROCIO, FAUSTO ALEJANDRO  
Y JOSE ALBERTO.**

**Por el cariño y apoyo constante  
que me han dado a lo largo de  
mi vida.**

**A ROSENDA SANCHEZ HERNANDEZ.**

**Y**

**FELIX ZANORA SANCHEZ.**

**Por la atención que me han  
otorgado en los momentos  
difíciles de mi vida.**

**A MI ASESOR**

**LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.**

**Quien más que un maestro es un amigo,  
y de quien siempre recibí el apoyo y  
la orientación, para realizar el  
presente trabajo. Muchas gracias .**

## I N D I C E

Introducción.....I

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES HISTORICOS Y FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL

1.1. ANTECEDENTES.....	1
1.2. LA PRECOLONIA.....	1
1.3. PERIODO DE LA COLONIA.....	2
1.4. PERIODO DE INDEPENDENCIA.....	6
1.5. PERIODO DE LA REFORMA.....	8
1.6. LA REVOLUCION MEXICANA.....	10
1.7. EVOLUCION DE LA JURISDICCION AGRARIA.....	20
1.8. LA LEY AGRARIA.....	21
1.9. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, FRACCION XIX..	23
1.10. LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	30
1.11. LA PROCURADURIA AGRARIA.....	34

### CAPITULO SEGUNDO

#### ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

2.1. ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	40
2.1.1. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	40
2.1.2. ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.....	41

2.1.3.	ITINERANCIA DE LOS TRIBUNALES.....	44
2.1.4.	FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.....	46
2.1.5.	REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO.....	47
2.2.	LOS TRIBUNALES UNITARIOS.....	50
2.2.1.	DEL NOMBRAMIENTO.....	52
2.3.	ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA.....	55
2.3.1.	COMPETENCIA POR MATERIA.....	55
2.3.2.	COMPETENCIA POR TERRITORIO.....	55
2.4.	DE LA JUSTICIA AGRARIA.....	58
2.4.1.	PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO.....	71
2.4.2.	DEL JUICIO AGRARIO.....	74
2.5.	COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS....	90
2.5.1.	COMPETENCIA. NOCION Y CRITERIOS....	90
2.6.	LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS...	93
2.6.1.	ARTICULO OCTAVO.....	93
2.6.2.	ARTICULO NOVENO.....	96
2.6.3.	ARTICULO DIECIOCHO.....	104

### **CAPITULO TERCERO**

#### **MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA**

3.1.	LA IMPORTANCIA QUE TIENE LA MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA.....	116
------	--	-----

3.2. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	116
3.3. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	117
3.4. CULMINACION DEL REPARTO AGRARIO.....	118
3.5. EL REZAGO AGRARIO.....	119
3.6. CARACTERISTICAS DE LA ACTUAL LEGISLACION AGRARIA.....	121
3.7. LA ACTUAL JUSTICIA AGRARIA.....	123
3.8. CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA SALDAR UNA ANTIGUA DEUDA DE JUSTICIA.....	123
3.9. PRINCIPIOS PROCESALES. COLUMNA VERTEBRAL DE LA JUSTICIA AGRARIA.....	126
3.10. PROCURADURIA AGRARIA, ORGANO ASESOR DE LOS HOMBRES DEL CAMPO.....	128
3.11. INDEPENDENCIA NO IMPUNIDAD AL IMPARTIR JUSTICIA AGRARIA.....	129
3.12. DIVISION EN DISTRITOS DEL TERRITORIO NACIONAL.....	130
3.13. JUICIOS AGRARIOS CON CARACTERISTICAS ESPECIALES.....	131
3.14. EXPEDIENTES TURNADOS A LOS TRIBUNALES UNITARIOS POR EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.....	133

3.15. ACTUACION A INSTANCIA DE PARTE DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS.....	134
3.16. TRANSFORMACION DE LA INSTITUCION AGRARIA PRESIDENCIAL.....	135
3.17. OMISIONES DE LA PROCURADURIA AGRARIA....	135
3.18. PERSPECTIVAS ACERCA DE LA PROCURADURIA AGRARIA.....	137
3.19. EXACTA REALIZACION DE NOTIFICACIONES COMO BASE DE UN PUNTUAL JUICIO AGRARIO.....	138
3.20. INDEPENDENCIA INTELECTUAL DE LOS MAGISTRADOS PARA LA EXACTA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA.....	139
3.21. CONCEPCION ERRONEA DE ENCUADRAR A LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO.....	140
3.22. IMPORTANCIA DE LOS GRUPOS INDIGENAS EN LA ACTUAL LEGISLACION AGRARIA.....	141
3.23. PROPUESTAS DE MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA.....	143
CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFIA.....	148

## I N T R O D U C C I O N

La razón que me ha llevado al estudio del presente trabajo es con la finalidad de tener un conocimiento más completo del procedimiento utilizado actualmente para resolver las controversias que se suscitan en el campo con motivo de la tenencia de la tierra.

Este trabajo lo hemos dividido en tres capítulos, tratando en el primero los ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS y su FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL, a lo largo de este capítulo constatamos que la historia de México se halla profundamente determinada por la cuestión agraria, pues las luchas por la justicia y la reivindicación de libertades en el campo, han marcado nuestra historia.

En cuanto a su fundamentación constitucional la fracción XIX del artículo 27 constitucional obliga al Estado a establecer un sistema de impartición de justicia agraria honesta y expedita y apoyar la asesoría legal de los campesinos; con éste propósito instituye los Tribunales Agrarios y la Procuraduría.

Por lo que respecta al segundo capítulo, cuyo nombre es ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, en éste

analizamos lo relacionado a los órganos que constituyen los Tribunales Agrarios, así como la manera en que éstos imparten justicia agraria de acuerdo a sus atribuciones y competencias, las que se encuentran enunciadas en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios específicamente en los artículos 8, 9 y 18 de los cuales se hace un breve estudio.

Por último, tenemos el capítulo denominado MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA, que es precisamente el motivo por el cual realice el presente estudio, dentro de éste, sustentamos que la modernización del campo para alcanzar mayor justicia, es un proceso integral en el que se contemplan la defensa e impartición de justicia a los campesinos, mediante la creación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. Con ello se ha avanzado decididamente en el otorgamiento de una pronta y transparente seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

**MODERNIZACION DE LA JUSTICIA  
AGRARIA**

**CAPITULO PRIMERO**

**SU FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL**

**LA FRACCION XIX DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

**LA FRACCION XIX DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL  
SU FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL**

1.1. ANTECEDENTES.- Por la gran trascendencia que reviste la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afirmamos que representa dentro del Sistema Legal Mexicano, una de las disposiciones más significativas de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Lo expuesto anteriormente, tiene su fundamento en el contenido de dicho precepto, ya que representa la culminación de una añeja, permanente y sentida demanda campesina, sustentada desde los albores del presente siglo; puesto que contiene una excelente organización de la Magistratura Agraria y responde a una importante tradición en nuestro País en materia de Justicia Social.

1.2. LA PRECOLONIA.- La Magistratura Agraria, tiene su más remoto precedente en la Precolonia; el Derecho Precolombino era de naturaleza consuetudinaria y contaba con un sistema judicial bien organizado, en donde actuaban los Tribunales Agrarios dentro de la Institución llamada Calpulli, con eficiencia y honradez.  
Las principales autoridades internas del Calpulli ,

-----  
1) El Calpulli.- es una unidad socio-política que originalmente significó "barrio de guerra conocido o linaje antiguo."

eran: La Asamblea General, el Consejo de Ansianos y los jefes de jurisdicción militar y civil, la Asamblea designaba a los siguientes funcionarios: Chinancallec, encargado del reparto de parcelas entre los miembros del Calpulli. Calpixques, recaudadores locales de tributos, Tlacuilo, registrador, consignaba el reparto de tierras, las decisiones del consejo, las leyes y sentencias. Petlacatl, carcelero, Tecutlis, funcionarios judiciales que eran auxiliados por Tequitlatoques, actuarios y alguaciles.

1.3. PERIODO DE LA COLONIA.- Lo que más puede vincularse con la justicia agraria en la actualidad, es el Juzgado General de Indios o Juzgado General de Naturales, fundado en la Nueva España en febrero de 1592, o sea 400 años antes de que se estableciera el actual Tribunal Superior Agrario.

Al observar la administración de justicia en la Nueva España, encontramos que la misma se haya integrada por un tronco común que podríamos denominar justicia común, en la que se llevaban acabo grandes audiencias, estas audiencias dieron origen a catorce tribunales superiores, distribuidos en catorce distritos, el primero en Guadalajara y el segundo en la ciudad de México, que fué el tribunal más importante de toda América Latina; durante la época Colonial, junto con esta administración ordinaria, tuvimos muchísimos tribunales

especiales y especializados; sin embargo junto con estos tribunales de privilegio, había uno en particular, que no lo vamos a encontrar en España, sino en la Nueva España, que fué el Juzgado General de Naturales.

El indio era considerado fundamentalmente como un rústico o un miserable, y por lo tanto digno de protección; éstos rústicos o miserables no podían ser sometidos a los Tribunales Ordinarios, en virtud del idioma propio, de los procedimientos complicados.

Las autoridades de España, desearon crear este carácter protector de todas las autoridades, dado los abusos de muchos colonizadores Peninsulares; dándoles tal carácter de protector del indio, al Virrey y a la Audiencia.

A finales del siglo XVI, se va a suscitar un conflicto entre la Audiencia y el Virrey, para ver a quien correspondía el conocimiento de las causas de los indios, y así fué como un Real Cédula del 9 de abril de 1591, dispuso que al Virrey les correspondía esta labor de protección, de amparo hacia los indígenas, y con base en esta Cédula, el Virrey Don Luis de Velásco, en febrero de 1592, con la facultad otorgada crea el Juzgado General de Indios, para lo cual eriga dos figuras muy importantes, en primer lugar el Asesor de Indios y en

segundo lugar el Procurador General de Indios; el titular de este Juzgado era el propio Virrey y éste se tenía que asesorar por un letrado el cual era el Asesor del Juzgado General de Naturales, quien iba a desarrollar las funciones Jurisdiccionales, ellos eran los que resolvían las causas de los indios, los que dictaban sentencia.

Por otro lado, la figura del Procurador General de Indios, fué fundamental en esa época. Los Funcionarios Judiciales, vivían en gran medida de las costas, de los derechos que por sus servicios cobraban a las partes, por esta circunstancia, el Juzgado General de Naturales, tuvo una revolución en este sentido, ya que los funcionarios no iban a cobrar costas, era lo que en España se le denominaba "El beneficio de pobreza", por lo tanto las funciones de los interpretes, de los abogados tenían que ser gratuitas. Así pues teníamos una justicia gratuita .

Los asuntos que se ventilaban ante este juzgado, eran los relacionados con las causas que se suscitaban con los indios, por ejemplo podemos citar cuando un español quería demandar a un indio, lo tenía que demandar en el Juzgado General de Indios, no lo podía demandar ante la justicia ordinaria. Ahora bién en aquellos lugares que estaban muy alejados de la capital, se les permitió que las justicias

ordinarias conocieran en primera instancia y después por Vía de Apelación obligatoria, tenía que ir ante el Tribunal del Virrey o Tribunal General de Naturales para que conociera de la apelación.

Posteriormente el Virrey, decidió plantear la necesidad de crear un registro central de todas las ordenes y decisiones; porque si la justicia era oral, no había la necesidad de presentar demandas escritas, por tal motivo existía la posibilidad de que se perdieran las sentencias, tal motivo dió origen a llevar un registro de las mismas, para evitar este inconveniente.

Así mismo, en el período de la colonia los Reyes tuvieron las más amplias facultades para proveer toda clase de oficios públicos, así como dictar normas generales o especiales, a las que deberían sujetarse determinados nombramientos; en esta época tuvieron jurisdicción y competencia en materia agraria; el Rey, el Virrey, La Audiencia, El Presidente de la Audiencia, El Cabildo, El Subdelegado y el Procurador.

Los Tribunales Especiales y el Tribunal General de Naturales continúan su actividad hasta el año 1812, en que es expedida la Constitución de Cádiz, en la cual se proclama la

igualdad de todos los individuos y consecuentemente al querer igualar a los indios con los no indios van a salir perjudicados éstos, porque van a ser juzgados con un justicia ordinaria, un justicia que ellos no entendían, en virtud del idioma, de los procedimientos complicados.

Por lo antes expuesto se puede concluir, que el Juzgado General de Naturales, va a ser el antecedente del Tribunal Superior Agrario.

1.4 . PERIODO DE INDEPENDENCIA.- Encontramos como antecedente más lejano el pensamiento agrario de Don Miguel Hidalgo y Costilla, que enlaza un movimiento popular armado, con la inquietud de las masas campesinas, debido a las deficiencias de la organización agraria del País .

Corresponde al iniciador de la gesta libertaria, dictar la primera orden o decreto, con contenido netamente agrario y consecuentemente de un alto valor social, político y económico, el cual fué promulgado por Don Miguel Hidalgo y Costilla, en su cuartel general de Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, denominado "Rentas de Tierras Indigenas y entrega de éstas"

El Decreto a que hemos hecho referencia, tuvo un

contenido esencialmente agrario, toda vez que en él, se disponía:

"Por el presente mando a los Jueces y Justicias del Distrito de ésta capital que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregándolas en la Caja Nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". ;

El Decreto en cita, nos mueve a pensar que no fué sino el resultado de las aspiraciones del pueblo que respondió al Grito de Independencia del Cura Hidalgo, y que con ésta primera medida principiaba a ver satisfechos sus anhelos de justicia reprimidos cerca de tres siglos.

El Generalísimo Morelos, dictó varios acuerdos de una verdadera importancia, por motivo de nuestro estudio, nos interesa sobre manera el "Proyecto de Confiscación de Intereses de Europeos y de Americanos Adictos al Gobierno Español"; el cual en su parte conducente dice: "Deben también

-----

2) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. México 1989. Página 171 y 172.

inutilizarse todas las haciendas, grandes cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, cuando mucho, porque el beneficio consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo". e industria y no que un solo particular tenga mucha extensión de tierras esclavizando a millares de gentes.

Se entre saca del proyecto del General Morelos el nacimiento de la figura jurídica denominada pequeña propiedad, por lo anterior consideramos que el proyecto citado es un claro antecedente de una Institución que conforma la actual Legislación Agraria, pues su objeto era garantizar la seguridad jurídica de la pequeña propiedad. Y ésto lo encontramos en la actualidad garantizado en el párrafo primero de la fracción XIX, del Artículo 27 Constitucional.

Consumada la Independencia, las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas, conforme a la nueva Constitución.

1.5. PERIODO DE LA REFORMA.- Durante el siglo pasado, los principios jurídicos, derivados del Derecho Civil

-----

3) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Ibidem. Pág. 172.

Francés, se fueron imponiendo en México, sobre las Instituciones Españolas del Derecho Civil Napoléonico, aplicándose en México como un derecho de avanzada que anunciaba una era de progreso. Los Tribunales Civiles conocieron y resolvieron los conflictos sobre tierras. En materia agraria, el Liberalismo no previó el impacto de las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos sobre las comunidades indígenas. Los Tribunales Civiles, protectores de los derechos de propiedad estilo romano, consumaron los despojos de las tierras que aún conservaban los pueblos indígenas.

La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, de Ignacio Comonfort de 1856, dirigida contra las grandes extensiones en propiedad de la iglesia, dió fundamento legal para el despojo de las comunidades. Esta Ley comprendía bajo el nombre de corporaciones a todas las comunidades religiosas, cofradías, congregaciones o hermandades, parroquias, o en general todo establecimiento que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida. Los Juzgados Civiles fueron el escenario donde se consumaron los grandes despojos a las comunidades indígenas, al quedar éstas asimiladas a las corporaciones eclesiásticas.

El Decreto de Colonización de 1875, y el Decreto sobre

Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, así como la Ley sobre ocupación y enagenación de terrenos baldíos, propiciaron aún más los despojos de los pueblos y comunidades indígenas.

Los organos encargados de otorgar justicia durante la Reforma, la luchas contra el Imperio y el Porfiriato, fundados en la Legislación Civil, propiciaron la fundamentación legal de los despojos, por ello no es extraño que casi todos los planes de los grupos revolucionarios planteacen la restitución de las tierras despojadas a los pueblos y a las comunidades indígenas, así como la nulidad de las enagenaciones hechas por la Secretaría de Fomento al amparo de las Leyes de Colonización y Terrenos Baldíos y el establecimiento de Tribunales Especiales para resolver los conflictos de tierras.

1.6. LA REVOLUCION MEXICANA.- Para principios de 1910, se cumplia cerca de un siglo de haberse consumado la independencia de México, sin embargo con motivo de leyes mal interpretadas y fallos amañados, con perjuicio de los económica y políticamente desprotegidos nada se había avanzado, sino por el contrario los anhelos de quienes lucharon primero en el movimiento de Independencia y luego en la Reforma nada se cumplía, la cuestión agraria se agravaba

a tal grado que la situación de quienes padecían injusticias en el campo se mantenía estática.

El General Porfirio Díaz asume la Presidencia de la República, a fines del siglo pasado, heredando un problema agrario en su punto más álgido.

En los Estados de Puebla, Hidalgo y Morelos, entre otros para el año de 1877, se inició una serie de manifestaciones en contra de la privación de tierras de que habían sido despojados por parte de los latifundistas; las reclamaciones no tuvieron respuestas debido al apoyo que el General Díaz y por consecuencia los Tribunales Judiciales otorgaron a los grandes hacendados.

La situación señalada en párrafos anteriores, era la que imperaba a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, lo que motivó la inconformidad del pueblo, ya que la gran mayoría se encontraba sujeta y víctima de injusticias. A esto se sumó la organización de los inconformes bajo la guía de Don Francisco I. Madero Gonzalez, quien en la ciudad de San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910, publicó un plan al que denominó de San Luis, el cual trata el problema agrario en su artículo tercero, desde uno de sus ángulos, es decir, la restitución de las propiedades de que fueron despojados

pequeños propietarios, dejando a un lado la expropiación de latifundios y el reparto de las tierras. Estos aspectos fueron los que originaron la división entre Francisco I. Madero y el General Emiliano Zapata.

El 28 de noviembre de 1911, el caudillo agrarista Emiliano Zapata, proclamó el Plan de Ayala, que es considerado por estudiosos del Derecho, como el más valioso de los antecedentes de la actual legislación agraria de México, y se debió a la iniciativa del general suriano Emiliano Zapata, quien expresó en dicho plan el pensamiento y el sentimiento de los hombres del campo, respecto a la cuestión agraria.

En la cláusula 6 se estableció: "Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan

al triunfo de la Revolución". .

Este plan es un documento de existencia y contenido irrefutable que nos hace aceptar, que el ejército zapatista fué el que dentro de todas las fuerzas revolucionarias y desde 1911 por lo menos, expresó formal y claramente su deseo de luchar por llegar a obtener tribunales agrarios, con una estructura diferente a los hasta entonces existentes, que fuera sino especial, si especializado en el tratamiento de los problemas campesinos por los cuales luchaban.

Emiliano Zapata, vivió bajo la vigencia de la Constitución Federal de 1857, cuyo artículo 13 prohibía los tribunales especiales; Este es el sistema legal que sumado a condiciones desfavorables para el campesino, explica la aparición de un líder agrario como Emiliano Zapata.

Cuando la comunidad agraria de Anecuilco, que fué el pueblo natal del general Emiliano Zapata, se vió despojada de sus tierras, empezó su peregrinar de juez en juez, de tribunal en tribunal y todos ellos desechaban sus demandas

-----  
4) CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México 1982. Pág. 296.

por falta de personalidad y por inexistencia de la propiedad social de un pueblo, o sea por falta de acción y de procedimiento. Zapata por ello no creyó en los tribunales del fuero común o federales, ni en el poder judicial tradicional, por tanto pedía tribunales especializados que entendieran las peculiaridades de los problemas comuneros agrarios.

Los comuneros del tiempo de Zapata, acostumbraban actuar en junta de vecinos que nombraba comisiones para un efecto determinado; las experiencias les hicieron confiar más en la justicia social de un grupo de vecinos o campesinos de buena fé, que en los letrados encasillados.

En la Convención de Aguascalientes se planteó la adopción del Plan de Ayala, incluyéndose en esta propuesta el artículo 6 que planteaba los tribunales especiales.

Al retirarse Zapata y sus fuerzas a Morelos, se nombró un consejo con funciones de Poder Ejecutivo, el cual expidió una Ley Agraria y que el Ministerio de Agricultura a cargo de Manuel Palafox designó a fines de 1914 Comisiones Agrarias (no tribunales) que desarrollaron trabajos contenciosos de tribunal.

Has Womack señala que Zapata permitió "se nombraran

precipitadamente comisiones agrarias de agricultores que gozaban de buena reputación local y éstos comenzaron su obra revolucionaria". de donde deducimos que las Comisiones Agrarias se originaron en el seno de las fuerzas zapatistas.

Después el 25 de octubre de 1915, varios Secretarios de Estado integrantes del Gobierno Federal, entre los cuales destacaba Pastor Rouaix, celebran la Convención de Aguascalientes, expidiendo un nuevo cuerpo normativo, el cual en su artículo noveno, creaba los Tribunales Especiales de Tierras, para impartir la justicia agraria, la cual no entró en vigencia..

En la Ley Agraria zapatista de octubre de 1915; el artículo 2º se refirió a "las comisiones designadas por el Ministerio de Agricultura ". No debemos dejar de observar que aunque querían tribunales especiales agrarios no los denominaron así, sino como Comisiones Agrarias, junto con este hecho también debemos considerar que tampoco nombraron un Licenciado en Derecho como Juez, sino que pusieron la

-----  
5) CHAVEZ PADRON, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa. México 1986. Pág38.

6) LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Linsa. México 1978. Pág. 264.

justicia agraria en manos de una comisión, integrada no por gente versada en leyes, sino en vecinos de buena reputación y estudiantes de agronomía. Este hecho tuvo repercusión en las leyes agrarias posteriores, pues los altos cargos de la magistratura agraria se reservaron para ingenieros agrónomos.

Venustiano Carranza, adicionó el Plan de Guadalupe con unas declaraciones que por fin hicieron proclamas en materia agraria y expidió el Decreto del 6 de enero de 1915 que será definitivamente importante en la vida de México, al convertirse en un antecedente que se incorporará más tarde al artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917.

Al triunfo de la Revolución Mexicana, se aplica con rango constitucional la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza en Veracruz. Desde ese año hasta 1992, los procedimientos agrarios fueron sustanciados en dos instancias, en las que la primera culminaba con un mandamiento del Gobernador del Estado o del Jefe de Departamento del Distrito Federal y la segunda con una resolución del Presidente de la República.

Para sustanciar los procedimientos, en diversas épocas participaron las Comisiones Nacionales Agrarias, las Comisiones Locales Agrarias, el Departamento Agrario, las

**Comisiones Agrarias Mixtas y la Secretaría de la Reforma Agraria.**

La intervención del Estado en la vida interna de los núcleos agrarios y en la sustanciación de los procedimientos fué tan excesiva que se instituyó un tutelaje que constreñía la capacidad de autogestión de los núcleos agrarios y sus integrantes.

Estos procedimientos agrarios duraban décadas en su tramitación por que no existían términos para la sustanciación de las instancias y los existían nunca se respetaban; las diversa etapas procesales se repetían de manera arbitraria; el sistema de notificaciones nunca se precisó en la Ley y solo la jurisprudencia hizo posible que se estableciera un orden en esta materia; las deficiencias en los trabajos técnicos provocaron errores de localización sobre posiciones, dotaciones sobre superficies inexistentes y ejecuciones indebidas que generaron un clima de inseguridad jurídica, en perjuicio de los propios ejidatarios y comuneros y de los pequeños propietarios.

A fin de que contemos con un conocimiento aceptable de los antecedentes de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, necesario será que analicemos algunos

antecedentes de la actual Procuraduría Agraria.

Tal parece que el más remoto antepasado de la Procuraduría Agraria, lo encontramos en la época Colonial. Se trata del Protector Fiscal a él se refiere la Ley XVII, contenida en el título doce, tomo II, de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias :

La "Ley XVII. Que no se admita a composición de tierras, que hubieren sido de los Indios o con título vicioso, los fiscales y protectores sigan su justicia.

Para más favorecer y amparar a los Indios y que no reciban perjuicio: Mandamos que las composiciones de tierras no sean de las que los españoles hubieren adquirido de indios contra nuestras Cédulas Reales, ordenanzas o poseyeron con título vicioso, porque en éstas es nuestra voluntad que los Fiscales Protectores o de las audiencias, sino hubiere Protectores Fiscales, sigan su justicia y el derecho que les compete por Cédulas y ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos".

7) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Conferencia dictada en el Curso de Actualización de Derecho Procesal Agrario. México, 4 de mayo de 1995.

En el siglo pasado encontramos un antecedente en el Estado de San Luis Potosí, de una Institución denominada Procuraduría de Pobres, que si bien es cierto no se limitaba exclusivamente a la defensa de los derechos de los campesinos si lo hacía de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas.

En el presente siglo se expidió un Decreto el 17 de abril de 1922, que concedió facultades al Ejecutivo para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las auridades agrarias, y crear las Procuradurias de Pueblos, las cuales se deberían establecer en cada una de las entidades federativas, para patrocinar a los campesinos que lo solicitaran, dicho servicio sería gratuito.

Posteriormente al haberse promulgado el Código Arario de 1934, éste no previó la existencia de las Procuradurias de Pueblos, razón por la cual legalmente dejaron de existir, para que más tarde mediante Decreto, se dispusiera la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. El objetivo de esta Procuraduría era el de asesorar gratuitamente a los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales. Esta Procuraduría dejó de funcionar hasta el sexenio presidencial 1958-1964.

Cabe destacar que antes de que entraran en vigor las reformas al artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria, en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, se regulaban las atribuciones de una unidad administrativa denominada Dirección General de Procuración Social Agraria.

1.7. La evolución de la jurisdicción agraria apartir de determinados momentos se puede calificar como dinámica y positiva, ya que en la Epoca Moderna, es decir a partir de 1920, se conformó una amplia legislación con profundo sentido social, se promulgaron los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. Todos estos ordenamientos satisficieron necesidades sociales en su propio momento, a pesar de todo la problemática agraria en México, lejos de resolverse satisfactoriamente, siguió aumentando en algunos aspectos fundamentales, de tal manera que la justicia social tan deseada, no ha llegado a los campesinos mexicanos .

La reforma del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, reestructura la magistratura agraria, en operación hasta le reforma constitucional publicada el 6 de enero de 1992. Como consecuencia de la transformación del precepto constitucional, se dictó una nueva Ley Agraria.

#### 1.8. LEY AGRARIA.

Esta Ley Agraria de 1992 tiene entre otros méritos, el hecho de ser precisamente su ordenamiento jurídico nuevo, se basa en el breviarío ideológico del México actual, se fundamenta en la realidad del sector al que reglamenta y se incorpora a la dinámica de la complejidad del México de hoy, con normas de absoluta vigencia social. Se trata de un cuerpo jurídico integral que reúne en su texto a las antiguas Leyes Federal de Reforma Agraria, Ley General de Crédito Rural, Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina y en parte la Ley de Fomento Agropecuario.

Desde su origen en 1917 y hasta 1992 el artículo 27 Constitucional había sido objeto de catorce reformas o adiciones, todas ellas aisladas y sin clara continuidad reglamentaria y operativa; pero es hasta la gestión del Presidente Carlos Salinas de Gortari cuando se genera una nueva transformación legal respaldada en un profundo sentido nacionalista y solidario, basada en el urgencia de modernizar los instrumentos jurídicos, para que cumplan con el cometido de dotar de protección y seguridad a los mexicanos.

La primer herramienta de modernización en el campo fue la iniciativa de reformas y adiciones al propio texto del

artículo 27 Constitucional planteado por el Presidente de la República al H. Congreso de la Unión. Iniciativa basada en lograr justicia y bienestar en el campo mexicano.

El reclamo de los sectores ligados con el campo para el establecimiento de Tribunales Agrarios, culmina con la reforma constitucional al artículo antes citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, la que en la esfera que es objeto de nuestro estudio, deroga las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias, y adiciona la fracción XIX con dos párrafos que instituyen los Tribunales y la Procuraduría Agraria, concebidos en los siguientes términos:

19. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

FRACCION XIX

"Con base en esta Constitución , el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hayan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la Ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".

(8)Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 27 Fracc. XIX.

Dicho dispositivo, por demás novedoso, representa en verdad el punto de partida de toda la reforma integral para la revitalización del campo mexicano, pues ningún proyecto de desarrollo socioeconómico agrícola prosperará si antes no se resuelven los añejos y profundos problemas derivados de la inseguridad en la tenencia de la tierra, así como las interminables disputas y controversias que han existido entre los campesinos. Pero para que la solución en verdad lo sea de modo definitivo, es requisito indispensable que esos problemas y esas disputas sean atendidos y resueltos en el marco del derecho y en estricta justicia.

Así el primer párrafo de la fracción XIX del multicitado artículo, ordena al Estado que se establezca lo necesario para fin de que la justicia en el campo se imparta, y precisa, "de manera expedita y honesta", condición indispensable para que la justicia realmente lo sea en cualquier materia y circunstancia. Y agrega que el propósito de esa justicia es el de garantizar la seguridad jurídica de toda la tierra en el agro mexicano, independientemente del régimen jurídico bajo el que se detente. Es claro el objetivo de fortalecer al ejido y darle un mejor sentido como unidad de producción y desarrollo que realmente se constituya en instrumento generador de bienestar campesino.

En la parte final del párrafo en cuestión se incluye la obligación para el Estado de proporcionar a los campesinos asesoría legal con el propósito de alcanzar la justicia agraria, y ello es así porque tratándose de la clase más débil y más pobre de la Nación se justifica y aún es de aplaudirse una medida de esta naturaleza, que exigirá por parte de quienes funjan como asesores no solamente capacidad, honestidad y experiencia, sino conciencia plena acerca de la condición social de aquellos a quienes han de servir.

Por su parte, los primeros renglones del segundo párrafo de la mencionada fracción establece: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades".

Contrariamente a lo que establecía la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, en la que los asuntos agrarios admitirían la intervención de autoridades de los Gobiernos de los Estados, incluyendo a los Gobernadores, al nuevo artículo 27 constitucional precisa indubitable que la jurisdicción en materia agraria es de orden federal y, consecuentemente, corresponderá a instancias federales atenderla.

Es ésta a nuestro entender una de las grandes innovaciones en materia agraria, porque permite advertir que cada día menos intereses locales influirán en el análisis y resolución de los problemas agrarios, factor determinante en la buena marcha de la justicia agraria.

Agrega el párrafo en comento: "Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente".

La administración de justicia, siempre y en cualquier caso debe correr a cargo de tribunales, instituciones que desde las épocas más antiguas fueron creadas para ese propósito; pero además, tales organismos deben estar integrados por personas que sobre tener un perfil determinado por la honestidad, la imparcialidad y la discreción, deben ser conocedores del derecho, instrumento sin el cual la justicia difícilmente podría impartirse de manera plena y sobre todo, para que ésta realmente logre convencer a quien a ella acude de tal manera que quien resulte vencido en un juicio, acepte que ello no es sino el resultado de la correcta e imparcial administración de la justicia.

Ahora bien, difícilmente podría un tribunal atender su responsabilidad con eficacia, es decir, con imparcialidad, sino gozara de dos atributos esenciales: autonomía, o sea, independencia para estudiar y resolver cada caso, sin interferencia de fuerza alguna o supeditación a otro imperio que no sea el del derecho, y plena jurisdicción, es decir, con la autoridad suficiente para que en determinada materia y circunscripción geográfica sus decisiones resulten de observancia obligatoria no sólo para los involucrados en el juicio, sino también para terceros.

Por ello esta disposición resulta trascendental en materia agraria, pues al crearse el Tribunal Superior Agrario y treinta y cuatro Tribunales Unitarios a lo largo del territorio nacional se llena un enorme vacío que prevaleció durante años, pues si bien diversas instancias conocían, dictaminaban y ejecutaban las resoluciones, no eran las idóneas para el derecho, tal y como para otras materias siempre han existido. La explicación para tal ausencia pudiera radicar en el carácter social que posee la materia agraria y el interés público que sobre ella ha existido, pero tales características, innegables y totalmente justificadas, nos parece que no constituyen un motivo para que no sea una autoridad plenamente jurisdiccional la que conozca y resuelva como en rigor ahora se hace; antes bien creemos que

precisamente por no haber acudido oportunamente a decisiones jurisdiccionales para resolver los problemas agrarios, estos crecieron y se multiplicaron hasta alcanzar proporciones alarmantes en varios casos.

Por lo que se refiere a los magistrados que integrarán los tribunales, el mecanismo de su designación hace posible que ésta recaiga en el Senado de la República o, en su caso, en la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República; esto significa que las propuestas serán observadas y estudiadas por un cuerpo colegiado que finalmente será encargado de expedir o no el nombramiento correspondiente.

Consideramos oportuno destacar el hecho de que si bien en la Ley Agraria se establecen los requisitos para ser magistrados de los tribunales agrarios deben tomarse en cuenta además determinadas características que a nuestro entender deben también reunir quienes aspiren a ocupar tan elevada responsabilidad, y que son, por una parte la vocación de servicio necesaria para atender éstas tareas, y por otra parte la comprensión cabal del sentido social que la materia agraria conlleva, y que la hace tan distinta de los demás temas jurídicos. No basta ser un buen Abogado que conozca detalladamente las leyes y códigos; se requiere además la sensibilidad necesaria para interpretar acertadamente el

Derecho, conocer y apreciar con justicia los profundos y añejos problemas que aquejan al campo mexicano, así como la manera de ser y de pensar de los habitantes del sector rural nacional.

Finalmente la misma fracción XIX, al señalar que la ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, proporciona a los ejidatarios y comuneros del país un instrumento capaz de asesorarlos plenamente frente a sus diversas necesidades. De entenderse así, la Procuraduría Agraria está llamada a ser un organismo gubernamental de la mayor importancia que podría intervenir en múltiples actividades y ante diversas instancias, públicas y privadas, para conseguir tan trascendentales objetivos.

La reforma constitucional parte del reconocimiento de nuevas realidades en el campo mexicano y promueve e impulsa la seguridad jurídica, la eliminación del rezago agrario, la capitalización del sector rural, la tecnificación y productividad del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, con el propósito de alcanzar mejores niveles de vida, de prosperidad y bienestar. La reforma no plantea un cambio en las formas de tenencia del régimen constitucional de la propiedad rural, se confirma y apoya la propiedad ejidal, la comunal y la pequeña propiedad; establece un esquema abierto

para que los campesinos decidan por sí mismos su destino y sus formas de convivencia y productividad.

Entre las modificaciones se precisa la creación de Tribunales Agrarios, con el nacimiento de éstos, además de cumplirse con una añeja petición expresada en el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, para la creación de "Tribunales Especializados", se resuelve de manera definitiva la contradicción teórica motivada por la jurisdicción agraria que ejercieran las autoridades administrativas.

Dado el cambio y las modificaciones sufridas por el artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria en materia agraria, que originan un sistema integral de procuración e impartición de justicia, realizada esta última, por verdaderos órganos jurisdiccionales, que entre otras cosas, disminuye la posibilidad de injusticias que el sistema anterior propiciaba, debido a que la autoridad administrativa que ejercía la jurisdicción en materia agraria, asumía el doble carácter de juez y parte.

1.10. Los Tribunales Agrarios son órganos jurisdiccionales, establecidos constitucionalmente con una competencia propia y definida, encargados de la administración de la justicia agraria, la Ley Suprema las

dota de cabal autonomía y plena jurisdicción.

Los Tribunales Agrarios son órganos "dotados de autonomía y plena jurisdicción ". Lo dice la Constitución; esto implica completa dependencia de la Ley y absoluta independencia de otras instancias. Los tribunales son autónomos y ejercen su autonomía; no se puede sugerir a los tribunales el rumbo de sus decisiones, que solamente deriva de la aplicación de la ley. En este sentido, los Magistrados tienen la mayor potestad dentro del Derecho, y consecuentemente, total responsabilidad por sus resoluciones jurisdiccionales.

La naturaleza jurídica de los tribunales agrarios es peculiar, aun por la fuente del nombramiento de los Magistrados, su estructura y organización responde a la trascendencia e importancia de su ministerio. Gozan de plena autonomía para dictar sus fallos. El origen de su nombramiento que corresponde a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, y el hecho que no puedan ser separados de sus cargos y funciones durante el periodo de su nombramiento, sino por motivos plenamente justificados, aseguran esa autonomía .

Tienen por otra parte jurisdicción plena, lo que

significa que tienen facultades cabales para juzgar y resolver todas las cuestiones relativas a su competencia, gozan de poder suficiente para ejecutar sus propias determinaciones y sentencias. Constituye un factor fundamental la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales establecidos y su eficiencia en la solución de los asuntos planteados.

Si analizamos las características de éstos órganos en cada etapa histórica de nuestro País podemos determinar en qué medida participaron en el desarrollo rural y en qué medida se constituyeron en obstáculo para el propio desarrollo en el campo.

Hasta antes de la reforma del 6 de enero de 1992, los órganos jurisdiccionales en materia agraria estaban integrados según la fracción XI del párrafo noveno del artículo 27 constitucion.

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que

tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias fijen.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Como puede observarse la jurisdicción anterior a las reformas y adiciones del 6 de enero de 1992; tenía carácter administrativo y su desarticulación estimulaba la irresponsabilidad de quienes participaban en su instrumentación.

Con apoyo en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

Congreso de la Unión por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el día 26 del propio mes y año, expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La Ley Orgánica atribuye a los Tribunales Agrarios su carácter de órganos federales, encargados de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional. Es obvia su calidad de tribunales federales en razón de su competencia, como encargados de aplicar las disposiciones agrarias que se contiene en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes reglamentarias derivadas de dicho precepto, que fundamentalmente son de orden federal y aplicación en todo el País.

#### 1.11. LA PROCURADURIA AGRARIA

Al reformarse el artículo 27 constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, y adicionarse el párrafo segundo de la fracción XIX, que dispuso el establecimiento de un órgano para la procuración de justicia agraria, a través de su Ley Reglamentaria fué creada la Procuraduría Agraria.

Acorde con lo anterior la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, en el artículo 134 define a la Procuraduría Agraria como un organismo

**descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.**

**El organismo citado en el párrafo anterior tiene la función trascendente de brindar servicios gratuitos a los campesinos del País con el objeto de defender sus derechos, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de la propia ley. Así como también tiene otras funciones de servicio social, que se traducen en la obligación de fomentar la integración de las comunidades indígenas y llevar acabo opciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, y consolidar los núcleos agrarios.**

**Dentro de las atribuciones más relevantes, se encuentran las de representación legal, asesoría jurídica para el desahogo de consultas acerca del ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los núcleos agrarios y sus integrantes, respectivamente de conciliación y arbitraje, cuando surjan controversias de intereses entre los sujetos agrarios; y de pravención y denuncia ante las autoridades competantes.**

**Pareciera innecesario, justificar los propósitos para la creación de un órgano asesor o representante de los**

justiciables que se dedican a las actividades del campo; sin embargo creo que la razón sería la necesidad de asegurar el acceso, de este tipo de ciudadanos, a la justicia pública.

Al respecto es válido invocar las palabras del distinguido maestro Fix Zamudio, tal y como lo hace el Doctor Sergio García Ramírez en su obra intitulada "Elementos de Derecho Procesal Agrario" cuando afirma que "la socialización jurídica del estado contemporáneo ha determinado la necesidad de crear los instrumentos necesarios para lograr el ejercicio efectivo del derecho de acción por todos los justiciables, y no sólo por aquellos que cuentan con los medios económicos y el asesoramiento para acceder en forma adecuada a la prestación jurisdiccional". .

Por su noble función de procurar justicia en favor de los campesinos de México. Con fundamento en el artículo 136 de la Ley Agraria, la Institución está facultada para investigar y denunciar ante la autoridad, en los siguientes casos :

a) En los que se presume la existencia de prácticas de

-----  
9) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. México 1993. Pág. 4.

scaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

b) Fallas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; y

c) Por presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

No obstante las amplias atribuciones que la ley otorga a esta Institución, como ha quedado expresado aquí, creemos que es necesaria una reforma legal que permita procesalmente una mayor presencia y participación en los juicios agrarios, no solo representando los intereses legítimos de los campesinos, sino el propio interés de la ley, cuando se realicen actos contrarios a ella por los sujetos agrarios.

La nueva normatividad jurídica en materia agraria se aleja de un paternalismo gubernamental enfermizo; es la asunción de responsabilidad de todas y cada una de las dependencias, entidades, organizaciones públicas y privadas, órganos jurisdiccionales, agrupaciones, centrales campesinas

y núcleos de población, es el pirote para que la modernización llegue al campo, y llegue con transparencia y prontitud, con respeto a los campesinos en sus tradiciones y en la vida en comunidad, con aliento a su organización y con reconocimiento a su probada capacidad para conducir su propio destino.

Es importante la normatividad pero también lo es, conservar y proteger las tradiciones de los mexicanos.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **ESTRUTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

#### **a) De la Justicia Agraria**

#### **b) Competencia de los Tribunales**

- 1.- Artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**
- 2.-Artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales agrarios.**
- 3.- Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunlas Agrarios.**

## **2.1. ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

Los tribunales agrarios son órganos jurisdiccionales, establecidos constitucionalmente con una competencia propia y definida, encargados de la administración de la justicia agraria. La Ley Suprema los dota de cabal autonomía y plena jurisdicción.

Los tribunales agrarios gozan de amplia autonomía para dictar sus fallos, sin influencias de ninguna naturaleza, ni presiones externas. Disfrutan por otra parte de jurisdicción plena, lo que significa que tienen facultades para juzgar y resolver todas las cuestiones relativas a su competencia y que tienen poder suficiente para ejecutar sus propias determinaciones y sentencias.

### **2.1.1. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**

Con fundamento en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el día 26 del propio mes y año, expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, integrada por 30 artículos, más los transitorios, estructurados en ocho capítulos los que abordan las siguientes materias:

**Primero. Disposiciones generales.**

**Segundo. Del Tribunal Superior Agrario.**

**Tercero. De los Magistrados.**

**Cuarto. De la designación de los Magistrados.**

**Quinto. De los Tribunales Unitarios.**

**Sexto. Del Secretario de Acuerdos y demás servidores públicos.**

**Séptimo. De los impedimentos y excusas.**

**Octavo. De las responsabilidades.<sup>(10)</sup>**

La Ley Orgánica atribuye a los tribunales agrarios su carácter de órganos federales, encargados de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional. Es obvia su calidad de tribunales federales en razón de su competencia, como encargados de aplicar las disposiciones agrarias que se contienen en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes reglamentarias derivadas de dicho precepto.

Para cumplir con la función jurisdiccional en toda la Nación, el territorio de la República se ha dividido en treinta y cuatro distritos.

#### **2.1.2 Estructura de los Tribunales Agrarios**

**Los Tribunales Agrarios se constituyen:**

-----

**(10) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**

a) Por el Tribunal Superior, integrado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario que designa el Senado de la República, y en sus recesos, la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República.

El Presidente del Tribunal Superior será designado por el propio Tribunal y durará en funciones tres años, pudiendo ser reelecto. Será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el mismo tribunal.

El Tribunal Superior, con sede en la capital de la República, coordinará las funciones de los Tribunales Unitarios y vigilará su buen funcionamiento; asimismo resolverá todos los casos de revisión y aquellos actos y recursos que le encomienden tanto la Ley Agraria como la propia Ley Orgánica y su Reglamento Interno, y

b) Por los treinta y cuatro tribunales unitarios, distribuidos en toda la República y atendidos por un funcionario con el nivel de magistrado numerario, para garantizar la honestidad, diligencia, oportunidad y rapidez en la atención de su ministerio.

Además, habrá cinco magistrados supernumerarios. Los Magistrados supernumerarios suplirán las ausencias temporales

de los numerarios.

La administración de justicia, de toda justicia, siempre y en cualquier caso debe correr a cargo de tribunales, instituciones que desde las épocas más antiguas fueron creadas para ese propósito; Por lo que se refiere a los magistrados que integrarán los tribunales, consideramos oportuno destacar el hecho de que si bien en la Ley Agraria, se establecen los requisitos para ser magistrados de los tribunales agrarios, deben tomarse en cuenta además determinadas características que a nuestro entender deben también reunir quienes aspiren a ocupar tan elevada responsabilidad, y que son por una parte la vocación de servicio para atender estas tareas, y por otra la comprensión cabal del sentido social que la materia agraria conlleva, y que la hace tan distinta de los demás temas jurídicos .

No basta con ser un buen abogado que conozca detalladamente las leyes y códigos; se requiere además la sensibilidad necesaria para interpretar acertadamente el derecho, y conocer y apreciar con justeza los profundos y añejos problemas sociales que aquejan al campo mexicano.

### 2.1.3. De la Itinerancia de los Tribunales.

Itinerante "significa que recorre varios sitios para desempeñar sus funciones". (11)

Cabe destacar que los tribunales unitarios operarán como órganos itinerantes; no se quiere que se constituyan en entidades burocráticas; se desplazarán a los lugares, zonas o regiones, donde tengan su asiento los grupos y núcleos agrarios en conflicto. Por eso, en la Ley Orgánica se prevé que los tribunales unitarios tengan, aparte de su sede permanente, residencias temporales, para que se desplacen a los lugares en los que se requiera y sea necesaria su directa participación para impartir justicia con pleno conocimiento de la realidad del medio rural. El Tribunal Superior tiene la facultad de señalar los itinerarios de las residencias temporales. Es indudable que la desconcentración y regionalización de los tribunales agrarios es útil y conveniente para que los juzgadores estén en contacto directo con los problemas jurídicos y con los sujetos a quienes se les deba impartir justicia.

-----  
(11) Diccionario Enciclopédico Larousse. Editorial Edimex. México 1984. pág. 529

Durante la itinerancia, el tribunal formalmente constituido, atiende todos los aspectos de la administración de justicia, desde la recepción de promociones, hasta el desahogo de audiencias procesales, incluyendo la preparación y desahogo de pruebas. Se limita el alcance de su actuación, al prohibirse al magistrado itinerante dictar sentencia fuera de su sede.

El doctor Sergio García Ramírez, en su obra Elementos de Derecho Procesal Agrario, recuerda la existencia de los tribunales itinerantes o "andariegos, como el de la Acordada" y señala que "hoy la justicia itinerante reaparece en la justicia agraria" y precisa, que no como "una modificación de la competencia territorial", sino como "una manera de ejercerla", ya que aclara "el tribunal itinerante actúa dentro de su propio ámbito de competencia territorial, pero se desempeña fuera de su sede o de su residencia".(12)

La justicia itinerante acerca el órgano de justicia a los justiciables; a través de ella los magistrados de los tribunales unitarios agrarios distribuyen la atención de los diversos asuntos que tiene que conocer dentro del ámbito

-----  
(12) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op Cit. pág. 252.

jurisdiccional que les corresponde, elaborando un programa semestral, en el que se establecen los expedientes que han de ser desahogados, señalando los poblados beneficiados y las actuaciones judiciales a desarrollar.

Para llevar acabo el programa de itinerancia, el magistrado agrario se hace acompañar del secretario de acuerdos que de fé de sus actuaciones, así como de otros servidores del tribunal que se requieran, según el tipo de actividades por desahogar, como son los actuarios o peritos. Para el desarrollo del programa, se coordinan acciones con dependencias e instituciones de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de organizaciones del sector social y privado, para la instalación del Tribunal en las sedes temporales y para que se apoyen las funciones jurisdiccionales.

#### **2.1.4. Funcionamiento del Tribunal Superior Agrario.**

El Tribunal Superior Agrario es un organismo colegiado que tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los que debe estar el Presidente, que tiene voto de calidad en caso de

empate. Excepcionalmente, se requerirá un quórum de cinco magistrados y un mínimo de cuatro votos favorecedores, cuando se trata de establecer o modificar un precedente.

Las sesiones del Tribunal Superior serán públicas, cuando se traten asuntos jurisdiccionales; y se realizarán por lo menos dos veces por semana. Las votaciones serán nominales y los magistrados tienen la obligación y el derecho de emitir su voto, salvo que exista impedimento legal. Al final de la votación el Presidente hará la declaratoria oficial del resultado. No serán válidos los acuerdos y resoluciones del Tribunal Superior que no se tomen en su sede.

#### **2.1.5. Requisitos para ser Magistrado.**

Tratándose de tribunales especializados, la Ley Orgánica establece aquellos requisitos mínimos que deben satisfacer las personas para ser designadas magistrados, con el propósito de que la administración de justicia en los campos de México esté en manos de sujetos de reconocida probidad y notoria capacidad, a saber:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años cumplidos el día de su designación ;

II. Ser licenciado en Derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;

III. Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años, y

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

Los magistrados durarán en su cargo seis años y podrán ser ratificados al término del periodo, en cuyo caso se volverán inamovibles.

Creemos que es beneficioso que se hayan impuesto medidas como las mencionadas en líneas anteriores, para lograr incorporar abogados con los mejores conocimientos y para observar su conducta ante las partes, y especialmente ante los campesinos. Ellos han estado esperando justicia desde tiempo inmemorial, toca a los tribunales agrarios y a sus servidores, contribuir con el resto de la sociedad, para llevar esta nueva justicia agraria.

Respecto a los requisitos iniciales, establecidos en la

fracción I del artículo, cabe significar la edad, 30 años, para ser magistrado. Es deseable que el tribunal se integre también por magistrados jóvenes que puedan servir a esta institución a lo largo de varios años, porque habrán de perfeccionar sus conocimientos y de acumular experiencia y sensibilidad muy valiosas, útiles en el afán de impartir esta justicia en una materia tan especial. Combinar la experiencia que sólo los años ofrecen con el arrojo y energía de la juventud, es y será siempre una buena fórmula para llevar adelante a una institución como ésta o como cualquier otra.

En cuanto a la inamovilidad de los magistrados seis años resulta un lapso en el que ampliamente pueden acreditarse la capacidad, la sensibilidad, el conocimiento, el espíritu de servicio y en general los atributos que deben caracterizar al magistrado que imparte justicia agraria, de tal manera que pueda en esas condiciones hacerse acreedor a la inamovilidad, misma que debe considerarse como un premio, un reconocimiento a su esfuerzo y a sus méritos, pero al mismo tiempo constituirá la ocasión para que los Tribunales Agrarios aprovechen la experiencia, capacidad, honestidad de sus elementos y ponerlos permanentemente al servicio de la justicia agraria.

## 2.2. LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

Realizaremos un análisis de la naturaleza jurídica de estos órganos de justicia especializada, su estructura , integración y funcionamiento, con énfasis en sus atribuciones, facultades y competencia.

Abordaremos lo relativo a los elementos constitutivos del juicio agrario, entre éstos los sujetos del proceso, las etapas del procedimiento judicial agrario, desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia y su ejecución.

A través de esta revisión, se pretende dar una visión general de la naturaleza de los tribunales unitarios agrarios, que permita conocer, la forma en que han venido operando apartir de su establecimiento en la legislación mexicana y su puesta en función, se pretende proporcionar una imagen del funcionamiento cotidiano de éstos órganos de justicia, como reflejo de la entrada en vigor de las disposiciones agrarias puestas en marcha apartir de 1992.

La justicia agraria, ha sido un viejo anhelo de los campesinos mexicanos, que inspirara la lucha por la tierra

como vehiculo para alcanzar el bienestar de la familia rural, y para establecer una relación más equitativa entre los sectores de la sociedad, garantizando los derechos del hombre de campo sobre la tierra y sus frutos. Esta aspiración que alimentó durante los últimos 77 años el proceso de reforma agraria llevado a cabo en nuestro país, identificado a través de diversas acciones de reparto, se concretiza en la Institución de los Tribunales Agrarios, como órganos encargados de su administración y en la regulación del juicio agrario, como vía legítima para su consolidación.

#### **Integración.**

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su artículo 2º señala respecto de la estructura de los Tribunales Agrarios, que éstos están integrados por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios. La sede del Tribunal Superior Agrario está en el Distrito Federal, en tanto que las de los tribunales unitarios, en los distritos de justicia agraria establecidos por acuerdo del Tribunal Superior Agrario, en todo el territorio nacional.

Conforme lo dispone la Ley Orgánica, el Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco Magistrados numerarios y un Supernumerario. Cada tribunal agrario está a

cargo de un magistrado numerario, contándose además con cinco magistrados supernumerarios, que cubren las ausencias por permisos o licencias de los numerarios y realizan otras tareas de apoyo al Tribunal Superior.

#### **2.2.1 Del Nombramiento.**

Sobre el nombramiento de los magistrados agrarios tanto los del Tribunal Superior como los de los unitarios, son designados por la Cámara de Senadores, o por la Comisión Permanente, en los recesos de aquella, a propuesta del Presidente de la República, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 constitucional.<sup>(11)</sup>

#### **2.2.2. Estructura de los Tribunales Unitarios Agrarios.**

Los tribunales unitarios han sido dotados de una estructura orgánica mínima, que les permite atender la demanda de trabajo, la que se adecúa conforme a los volúmenes de expedientes integrados y a los juicios agrarios instaurados.

-----  
13) El artículo 4° del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, previene que habrá cuando menos cinco magistrados supernumerarios.

Auxilian al magistrado agrario los secretarios, éstos son de dos clases, los de acuerdos y los de estudio y cuenta. Los secretarios de acuerdos son los responsables en materia administrativa de los tribunales unitarios, y en cuanto a sus tareas, las más importantes, entre otras son: Dar cuenta diaria de promociones y correspondencia; autorizar despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y resoluciones; dar fé de las actuaciones en que intervengan; poner a la vista de los interesados los expedientes en que sean parte.

Los secretarios de estudio y cuenta, por su parte, son los encargados de elaborar los proyectos de acuerdos y resoluciones, que son sometidos a la aprobación del magistrado, previo análisis de los expedientes que se les remiten para el efecto, cuya custodia se les encomienda.

Además el tribunal cuenta con actuarios, los que tienen la responsabilidad de practicar las notificaciones y diligencias ordenadas por los tribunales.

Adicionalmente los tribunales cuentan con jefes de unidad de asuntos jurídicos, que tienen a su cargo la tramitación de juicios de amparo y el desahogo de consultas sobre materias jurídicas distintas a la agraria.

También se cuenta con un jefe de audiencia campesina, que asesora a los campesinos en la consulta de expedientes en los que son parte, explicando los alcances de los acuerdos y otras actuaciones integradas a los mismos, e informando sobre los estados de trámite de dichos expedientes. Y por último en algunos casos se cuenta con el apoyo de peritos". (14)

Es de resaltar que las reformas organizaron técnicamente la impartición de justicia agraria, sustrayéndola de un ámbito meramente administrativo, para insertarla en un campo típicamente jurisdiccional con las reglas y formalidades que este universo entraña.

Lo anterior ha permitido que paulatinamente las controversias agrarias se resuelvan más desde el ángulo jurídico que del político, como en algunos casos estábamos acostumbrados, circunstancia que ha permitido que la misma población empiece a adecuar su conducta a la actual realidad jurídica.

-----

(14) GOMEZ DE SILVA CANO, Jorge. "Los Tribunales Unitarios Agrarios", Revista de los Tribunales Agrarios, México, Año III, No.9, mayo-agosto 1995, p.136-137.

### **2.3. Atribuciones y competencia.**

Sobre la competencia de los tribunales unitarios agrarios, es importante remitirse, en primer término, a la definición del concepto que involucra la necesaria capacidad del juzgador, en este caso, el magistrado del tribunal agrario correspondiente, para conocer y resolver la controversia presentada ante su jurisdicción. Ello implica que ésta esté sustentada en la Ley, que lo faculta precisamente para conocer el motivo del litigio y resolver, conforme a derecho, lo que proceda.

#### **2.3.1. Competencia por Materia.**

La competencia, en relación con los tribunales agrarios desde el punto de vista de la materia, se centra en el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria. De acuerdo con ésta, los tribunales agrarios son incompetentes para resolver sobre asuntos que correspondan a otras materias, y, en consecuencia, a otras autoridades jurisdiccionales.

#### **2.3.2. Competencia por Territorio.**

La competencia territorial de los tribunales unitarios

agrarios abarca el ámbito jurisdiccional del distrito de justicia agraria, previamente establecido por el Pleno del Tribunal Superior. Para garantizar el respeto al ámbito territorial de competencia, se sanciona con nulidad como en el caso de la competencia por materia, las actuaciones judiciales realizadas por el órgano incompetente.

Si bien, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se establecen las facultades de los tribunales unitarios, en la propia Ley Agraria se señalan casos de competencia específica de estos tribunales agrarios que en su conjunto, constituyen el marco de jurisdicción por materia de éstos órganos .

De acuerdo con la Ley agraria, los Tribunales Unitarios Agrarios, tienen como facultades entre otras:

- Reconocer la calidad de vecindado.
- Reconocer la calidad de ejidatario.
- De la restitución de tierras ejidales y comunales.
- De la acreditación de los derechos parcelarios.

Por su parte el artículo tercero transitorio de la misma Ley Agraria previno que los asuntos que se refieran a dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, los de restitución, de

reconocimiento y titulación de bienes comunales, se turnarían a los Tribunales Agrarios en estado de resolución.

Al respecto el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala que los asuntos relativos a dotación y ampliación, nuevos centros de población, comprendidos en el numeral comentado serán competencia del Tribunal Superior Agrario (fracción II), en tanto que los de restitución, y reconocimiento y titulación de bienes comunales, lo serán de los tribunales unitarios (fracción I).

Igualmente el tercero transitorio de la Ley Agraria establece que la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario turnarán a los Tribunales Agrarios los demás asuntos agrarios que les corresponda conocer, en el estado en que se encuentren.

Es importante señalar que el Tribunal Superior Agrario es competente para conocer y resolver sobre el recurso de revisión de las sentencias dictadas por los propios tribunales unitarios y que se refieren a conflictos por límites de tierras ejidales y comunales; restitución de tierras pertenecientes a núcleos de población ejidales y comunales; nulidad de resoluciones de autoridades agrarias,

conflictos de competencia entre tribunales unitarios; establecimiento de jurisprudencia; impedimentos; excusas de los magistrados agrarios y de las excitativas de justicia, todo ello en relación con los tribunales unitarios.

Lo que hemos expuesto es sólo un punto de partida en el estudio de la competencia dentro de la esfera del nuevo derecho procesal agrario, creado a raíz de sustanciales reformas a nuestra carta fundamental, que fueron prohijadas, merced al profundo conocimiento de la realidad nacional por parte del Titular del Poder Ejecutivo y de los órganos legislativos.

#### **DE LA JUSTICIA AGRARIA**

##### **2.4.**

Una vez determinadas cuáles son las facultades y atribuciones que se derivan de la competencia de los tribunales agrarios, debe procederse al estudio de los aspectos más relevantes del juicio agrario, que como ya se estableció, es la vía en que deben resolverse las controversias relativas a la aplicación de la nueva legislación agraria.

Es importante destacar que a diferencia de la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria, con 480 artículos, la

actual resulta mucho más accesible y fácil de manejar. Los conceptos que aborda y la terminología que emplea son más comprensibles y sencillos, haciendo por ello más clara y objetiva su aplicación.

Conviene revisar, el título décimo, **JUSTICIA AGRARIA**, no sólo porque resulta para nosotros el de mayor interés, por motivo de nuestro estudio, sino sobre todo porque estamos convencidos de que en sus disposiciones descansa toda la reforma que aspiramos transforme el agro nacional para beneficio de los mexicanos.

El capítulo primero de dicho título se refiere a las disposiciones preliminares y empieza en el artículo 163 por definir lo que es un juicio agrario: "Aquel que tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley". Define así, sin duda alguna, cuál es el objetivo directo e inmediato de la justicia agraria, así como el alcance de un juicio agrario.

El juicio agrario debe entenderse como la instancia de que disponen los campesinos para dirimir sus controversias. Esto es, es la vía de carácter jurisdiccional, mediante la cual los ejidos y comunidades, como personas morales, al

igual que los ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados, como personas físicas, promueven la solución de sus problemas de tipo legal, relacionados con sus derechos agrarios, individuales o colectivos.

El juicio agrario implica necesariamente, el establecimiento de relaciones jurídicas entre diversas personas, las que se desarrollan a través de diferentes actos y situaciones procesales, reguladas por la norma procedimental y orientadas hacia la resolución que emite la autoridad jurisdiccional, y que pone fin a la controversia que las vincula.

Esta relación jurídica que tiene lugar entre las personas que ventilan un litigio ante el órgano de justicia, conduce al conocimiento de las partes en el proceso judicial agrario, que son fundamentalmente, el actor, el demandado y el tribunal agrario.

La Ley Agraria establece dos condiciones a los tribunales para la resolución de las contrversias de las que conozca: que se sujeten siempre al procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico antes citado y que invariablemente quede constancia de ella, es decir, de la resolución, por escrito. Ambos requisitos, propios de todo

tribunal formalmente integrado, representan una garantía de seguridad jurídica para las partes, el primero porque en ningún caso se establecerá procedimiento especial ni distinto del previsto en la ley para resolver controversias, y el segundo porque mediante una constancia por escrito de la resolución emitida por el tribunal se detallan los términos de la misma de manera clara, permanente y definitiva.

El segundo párrafo de esta disposición contiene una obligación más para los tribunales que nos parece igualmente trascendente sobre todo porque procura el respeto y respaldo a los grupos indígenas de la Nación, los más pobres y desprotegidos, al establecer: "En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley y no se afecten derechos de terceros. Asimismo cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores".

El espíritu de la ley muestra aquí, una vez más, el claro sentido social que la caracteriza, y especialmente el proporcionar al más débil mayores recursos procedimentales en el afán de que la justicia y el derecho también a él alcancen.

Finalmente el párrafo tercero de dicho dispositivo establece una medida tutelar por demás justificada, en beneficio de los núcleos de población ejidales o comunales, así como a ejidatarios y comuneros, en el sentido de que los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho. Resulta obvio que si lo que se persigue es dictar justicia pronta y expedita se apliquen esta clase de medidas, nuevamente en beneficio de los más débiles.

Se previene la vía de jurisdicción voluntaria respecto de aquellos asuntos no controvertidos que requieran la intervención de los tribunales, a quienes se autoriza para promover con entera libertad lo que fuere necesario para proteger los intereses de los promoventes.

En la jurisdicción voluntaria no hay controversia, ya que es un promovente el que la solicita, pretendiendo la declaración o el reconocimiento de un derecho.

Conviene subrayar la facultad reservada también a los tribunales agrarios para proteger a los interesados en un juicio, proveyendo diligencias precautorias y acordando la suspensión de aquellos actos de autoridad en materia agraria que pudieran afectarlos mientras se resuelva en definitiva.

Al efecto debemos recordar que existen numerosos litigios que datan de varios años, algunos de más de 60 años, en los que se mantiene un estado de cosas en perjuicio de alguna de las partes o de ambas, por lo que esta previsión resulta sumamente oportuna y conveniente tanto para que las partes se atengan a un principio de equidad instrumentado por una autoridad plenamente jurisdiccional, como para que la resolución que en su momento se dicte provea un beneficio real y tangible para las partes.

Por lo demás, este incidente habrá de aplicarse en lo conducente con las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Asimismo la Legislación Agraria explica la aplicación supletoria en materia agraria del código mencionado.

Es importante advertir a este respecto que consideramos indispensable cuente nuestra materia a la brevedad posible con un procedimiento jurídico especial, pues el Código Federal de Procedimientos Civiles está creado para ser aplicado en el medio urbano y consecuentemente incluye términos y aspectos que difícilmente pueden adaptarse al medio rural, así sea en forma supletoria. Tal es el caso, por ejemplo, de las reglas establecidas para las notificaciones y emplazamientos, pues en el campo, entre sierras, rios y

selvas, sin caminos de acceso y con traslados que exigen varias horas de viaje, a veces resulta prácticamente imposible realizar esas diligencias como el citado ordenamiento lo previene.

Se establece que es nulo lo actuado por el tribunal incompetente, salvo cuando se trata de incompetencia por razón del territorio. Esto resulta acertado, porque los Tribunales Unitarios tienen igual categoría, por consiguiente idéntica competencia funcional.

La ley, establece el método que habrá de seguir el tribunal agrario en las cuestiones de competencia. En el primero de ellos, se previene la suspensión de plano del procedimiento, absteniéndose el tribunal de seguir conociendo y proveyendo que se envíe lo actuado a quien se considere competente. Este medio seguido se conoce como declinatoria.

El otro medio propuesto se conoce como inhibitoria. Este se intenta ante el Tribunal Agrario a quien se considere competente, pidiéndole que dirija oficio al que se estime no serlo para que se inhiba y remita los autos. Si el Tribunal que recibe el oficio considera debido sostener su competencia, el mismo día lo comunicará así al competidor y remitirá el expediente con el oficio inhibitorio, con informe

especial al Tribunal Superior Agrario, el cual decidirá en su caso, a quien corresponde conocer del asunto.

**JURISDICCION Y COMPETENCIA.** Frecuentemente se confunden estos dos conceptos, pero debe entenderse que "la jurisdicción es la potestad de que se hallan investidos los jueces para administrar justicia , y la competencia, la facultad que tienen para conocer de ciertos negocios, ya por la naturaleza misma de las cosas, o bien por razón de las personas. La jurisdicción es el género y la competencia la especie..."<sup>15</sup>

Recibida la demanda, el tribunal ordenará el emplazamiento del o los demandados, para que comparezcan a contestarla, dicha contestación podrá ser formulada a más tardar durante la audiencia que se señale al efecto. La Ley Agraria dispone que la contestación se podrá hacer por escrito o mediante la comparecencia del demandado, en cuyo caso se solicitará a la Procuraduría Agraria que formule el escrito respectivo, conteniendo la contestación de

-----  
(15) GALLEGOS VIZCARRO, Rubén. "Comentario sobre Justicia Agraria", Revista de los Tribunales Agrarios, México, Año II, No.4 , septiembre- diciembre 1993, p. 58.

referencia, esto es que en todo caso la contestación deberá ser hecha por escrito, en su actuación dicho organismo se apegará a los principios de objetividad e imparcialidad.

En el emplazamiento que se lleve a efecto deberá expresarse con claridad el nombre de quien demanda, la pretensión del demandante, el nombre del o los demandados, la causa o motivo de la demanda, así como señalarse la hora, fecha y lugar para la celebración de la audiencia de ley, la cual deberá celebrarse en un plazo no menor de cinco ni mayor de diez días, a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, debiendo en todo caso expresar que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas que no quieran preparación para ello.

De una sana interpretación del dispositivo jurídico mencionado precedentemente, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que es facultad discrecional de la Procuraduría Agraria, aunque esto suene extraño, por la impresión que se tiene de las funciones a cargo de la Institución, elaborar la demanda o en su caso la contestación; La afirmación anterior es el resultado de una interpretación exegética del precepto antes mencionado, porque dispone que el Tribunal solicitará a la Procuraduría que coadyuve en la formulación, sin establecer de modo imperativo la obligación de hacerlo.

Los Tribunales Agrarios deben llevar un registro en el que se asentarán por días y meses, los nombres de actores y demandados y el objeto de la demanda.

La Ley establece que el emplazamiento al o los demandados debe hacerse a través del secretario o actuario designado al efecto, en el lugar señalado por el actor, esto es, en el domicilio del demandado, su finca, el principal asiento de sus negocios, el lugar en que labore, en su parcela, o en lugar que frecuente o en el que se pueda llevar acabo la notificación .

Lo que se advierte de inmediato es que los servidores públicos de los Tribunales Unitarios sean los que en forma personal acudan en búsqueda de la persona demandada para correrle el traslado de la misma, asegurando así la eficacia de ese acto jurisdiccional. Con ello se le da cabal importancia al mismo y se evita el que se vulneren garantías de legalidad y de audiencia en perjuicio de la parte demandada.

Se les impone a los secretarios y actuarios del Tribunal, una ardua tarea que cumplir, deben trasladarse en algunas ocasiones a lugares inaccesibles en búsqueda de la parte demandada; habrán de localizar el ejido en que tenga su

domicilio la persona a quien van a emplazar, cerciorándose de su identidad como lo quiere el legislador .

Además del emplazamiento personal que debe realizar el secretario o actuario, se establece otra forma de practicarse, a través de una cédula que debe dejarse con la persona de mayor confianza del demandado. Ocurre, cuando el funcionario no lo encuentre. En este precepto se indica también que de no encontrarse el demandado en su parcela u otro lugar que frecuente y en el que se crea que se halle, no se le dejará la cédula, debiendo practicarse de nuevo el emplazamiento cuando lo promueva el actor . Aquí vemos el impulso procesal como una carga de esta parte.

En los casos de emplazamiento al ejido o comunidad, éste deberá realizarse precisamente con los integrantes del órgano de representación ejidal o comunal, señalándose por el actuario o secretario que realice la diligencia, la forma en que se hayan acreditado como tales; puntualizando que en todo caso deberá notificarse personalmente a los tres miembros de dicho órgano, pues de no ser así, no puede surtir efectos el emplazamiento.

Solo cuando no pueda hacerse la notificación personal y se comprobara que la persona no tuviere domicilio fijo o se

ignore dónde se encuentre, el tribunal podrá ordenar su emplazamiento por edictos. La notificación por edictos contendrá: La resolución que se notifique, una breve síntesis de la demanda y del emplazamiento. Se publicarán por dos veces dentro de un plazo de diez días, en uno de los diarios de mayor circulación y en el Diario Oficial, ambos del Estado, en que esté ubicado el predio controvertido; debiéndose también fijarse éstos edictos en las oficinas de la Presidencia Municipal que corresponda y en los estrados del Tribunal Unitario Agrario que lo haya ordenado. Estas notificaciones surtirán efectos una vez transcurrido quince días, a partir de la fecha de la última publicación, por lo que cuando se trate de emplazamiento se debe tomar en cuenta este plazo al señalar el día para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Es importante señalar al respecto, que la disposición antes mencionada plantea una forma diferente en cuanto a los términos para el emplazamiento por edictos, en relación con lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles que señala que éstos se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el Diario Oficial, en uno de los periódicos de mayor circulación, haciendo saber a los interesados que deberán presentarse dentro de un término de treinta días contados a partir de la última publicación.

Es necesario mencionar que con frecuencia algunos litigantes impugnan los emplazamientos por esta vía, planteando que los edictos no se ajustaron a las disposiciones del Código mencionado. Al respecto se aclara que en los términos de la Ley Agraria, el emplazamiento deberá practicarse precisamente como lo dispone ésta, y no como a veces se pretende, como lo ordena el Código Adjetivo.

Habiéndose cerciorado el secretario o actuario sobre la persona y el domicilio del demandado, de su finca, su oficina o principal asiento de sus negocios o de el lugar en que labore o de su parcela u otro lugar que frecuente, efectuará el emplazamiento personalmente, recabando el recibo correspondiente de la persona del demandado.

Si este no supiere o no pudiere firmar lo hará a su ruego un testigo. Si no quisiere firmar o presentar testigo que lo haga, el recibo lo firmará un testigo requerido al efecto, por el notificador. De negarse a firmar éste, se le impondrá una multa de tres días de salario mínimo de la zona de que se trate.

Lo anterior se explica, en base a darle mayor seguridad jurídica y eficacia al acta de notificación, todo lo cual debe quedar asentado en el acta circunstanciada que se levante y que será agregada al expediente.

#### 2.4.1. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO

A título de consideración general, que abarca todo el procedimiento ordinario y contribuye a establecer el sentido y desarrollo de los actos que lo integran, a interpretar las normas correspondientes y a colmar sus lagunas, veamos cuales son los principios que rigen esta materia.

Me referiré en seguida a los "principios que, a juicio del Doctor Sergio García Ramírez, gobiernan el procedimiento agrario en su vertiente jurisdiccional". "

-De legalidad; que se refiere a que el proceso se haya gobernado por la ley no por la voluntad del juzgador o de las partes (esto último no significa que la solución al litigio deba obtenerse a través del proceso) , ya que existe un amplio campo para la composición en los términos que la propia ley prevé.

-De oralidad y escritura, que permite a las partes en el proceso exponer oralmente sus pretensiones y excepciones,

-----

(16) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op Cit. p.403-428.

salvo cuando se requiera constancia escrita o mayor formalidad. El principio de escritura se vincula el debido control del procedimiento para fines jurisdiccionales y administrativos como son el registro de actuaciones y situaciones relevantes en el llamado "Libro de Gobierno".

-De igualdad de las partes, es decir, a la igualdad de los hombres ante la ley, ya que debe dárseles idénticas oportunidades para plantear y sostener sus pretensiones.

-De publicidad; del que se entiende que en la generalidad de los casos las audiencias serán públicas, y que no se trata de una publicidad reservada a las partes, sus asistentes y otros participantes procesales (cuando se disponga el carácter cerrado o secreto de la audiencia el Tribunal determinará quiénes pueden ocurrir, permanecer o ser admitidos en ella).

-De inmediación; es decir, que el Magistrado esté presente en la audiencia en todo momento, en contacto con las partes para conocer sus explicaciones y probanzas, recabar directamente de las partes el material que aporten para el esclarecimiento de los hechos y solución del litigio (en caso de que la audiencia no estuviere presidida por el Magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico

alguno).

-De concentración, vinculado con la celeridad, para concentrar el mayor número de actos procesales en una sola audiencia.

-De celeridad, que implica simplificar en las formas posibles las secuelas del procedimiento, ejemplo: "los plazos" en general muy breves y la supresión de artículos de previo y especial pronunciamiento.

-De lealtad y probidad, que requiere que la contienda sea civilizada sujeta a principios jurídicos y morales y se pruebe el mérito del derecho como instrumento eficaz para la justicia.

Claro está que la lealtad y probidad no es un principio que se satisfaga por su observancia en la conducta de los litigantes y sus asesores. Atañe a los jueces y a sus auxiliares. Si del contendiente civilizado, el que no llega a la justicia atormentado por alguna insania, y del abogado que lo asesora, atento a la ética que gobierna- o debe hacerlo- de su desempeño profesional, se espera un comportamiento por lo menos razonable, del juzgador se aguarda que sea todo prudencia, todo equilibrio, todo razón.

El moderará el encuentro entre las partes. El resolverá con objetividad e independencia . El sentenciará conforme a la ley, desentendido de la mentira. De él se espera que deshaga cualquier artimaña para convertir el juicio en una trampa donde se arruine la justicia. Por eso la lealtad y probidad del juzgador - honrada fidelidad a su misión- es el fundamento para que sobre él, pero nunca sin él, operen todos los principios que rigen el proceso.

#### 2.4.2. Del Juicio Agrario.

Pasemos ahora al tema toral de nuestro estudio.

El capítulo intitulado **DEL JUICIO AGRARIO** establece reglas generales que lo hacen verdaderamente ágil en el afán de dictar justicia pronta y expedita. No son pocos los campesinos que se han sorprendido, acerca de este juicio agrario que en muchos casos resolverá controversias que tuvieron su origen hace más de 50 años. Conviene sin embargo, reiterar que la celeridad en el desahogo de este juicio no debe obligar al tribunal a resolver de manera precipitada, sin examinar detalladamente las pruebas y estudiar cuidadosamente no solo el contenido de su resolución, sino incluso los probables efectos de ella. Recordemos que en materia agraria, quizá como en ninguna otra del derecho, la problemática social y política que la aqueja es sumamente

delicada. De ahí que, aun cuando las resoluciones deben tener siempre como sustento y antecedente al derecho y a la Ley, el juzgador no debe perder de vista los efectos que en el campo generará esa decisión.

Procederemos al estudio del capítulo intitulado DEL JUICIO AGRARIO .

El ordenamiento jurídico multicitado impone la obligación al demandado de contestar la demanda a más tardar en la audiencia, la parte demandada debe referirse a todos y cada uno de los hechos de la demanda, afirmándolos o negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se tendrán por admitidos los hechos sobre los que el demandado no suscitare explícitamente controversia; sin admitírsele prueba en contrario.

El precepto que se comenta en su segundo párrafo previene que en la tramitación del juicio agrario, los tribunales se ajustarán al principio de oralidad, con lo que se pretende hacer más sencillo el juicio, reduciendo el formalismo de la documentación. Se asegura la probidad en el debate judicial, pues se trata de que el juicio transcurra amparado en la buena fé de los participantes.

Se da opción a las partes para acudir al juicio asesoradas por un profesional del derecho, y para el caso de que una de ellas comparezca sin él, se buscará el equilibrio procesal, al proporcionársele un abogado de la Procuraduría Agraria que le preste asesoramiento.

Cuando se advierte que el actor fué asistido por abogado en la formulación de la demanda y en la presentación de los elementos relativos, sea que se hubiere o no designado, profesionista para tales fines, deberá tenerse por asistida legalmente a la actora y solicitarse asesoría legal para el demandado, apercibiéndolo a la primera de que al reanudarse el procedimiento, deberá acompañarse de su asesor legal.

En cuanto a la inasistencia del demandado a la audiencia, la Ley impone la obligación al magistrado, de verificar que se haya llevado acabo el emplazamiento respectivo, siendo ésta una formalidad esencial de los juicios que salvaguarda la garantía prevista en el artículo 14 constitucional. Si se comprobare que fué debidamente emplazada la parte demandada, se desahogará el procedimiento, si en su desarrollo llegare el demandado, se le dará la intervención que corresponda .

Se previene que si no concurriere a la audiencia el

demandado no se le dará oportunidad posteriormente de contestar la demanda o de oponer defensas y excepciones, o presentar pruebas, si no acreditare la causa de fuerza mayor que le hubiere impedido asistir a ella.

Se permite al tribunal pronunciar sentencia de inmediato, de existir confesión de la demanda y siempre que: a) Sea verosímil; b) Se encuentre apoyada en otros elementos de prueba; y que esté apegada a derecho. Exige también que el magistrado explique al oferente los efectos jurídicos que habrá de producir la confesión.

Al observar irregularidades en la demanda presentada o en la comparecencia, el tribunal prevendrá al promovente para que las subsane en un término de ocho días, señalando los defectos y omisiones en que se hubiere incurrido, y en el caso de que no se cumpla con la prevención se puede dictar un auto declarándola inadmisibile, contra el que no procede recurso alguno.

Llevándose al pie de la letra, lo antes mencionado se evitaría que el tribunal recibiera muchas demandas con evidentes grados de imperfección lo que alarga innecesariamente el inicio del juicio agrario. Sin embargo el tribunal se ve obligado a recibirlas, para no violentar lo

previsto en el artículo 8º Constitucional, que garantiza el derecho de petición.

La parte demandada no sólo puede contestar la demanda y oponer las excepciones y defensas que paralicen o destruyan la acción intentada en su contra, sino que también puede en el mismo juicio, ejercitar acciones que le competen en contra de la parte actora, lo que se conoce con el nombre de reconvención.

En cuanto a la reconvención la Ley estipula que ésta sólo podrá hacerse valer al contestar la demanda y en ningún caso podrá presentarse con posterioridad. Reconvénir significa plantear una nueva demanda, ésta debe formularse cumpliendo con los requisitos esenciales que se exigen para la que dió comienzo al juicio agrario. Por razones obvias, debe correrse traslado de la reconvención al actor y dársele un plazo de diez días para que la conteste formalmente. El reconvenido puede renunciar a este plazo y pedir la continuación de la audiencia.

Consideramos que el fundamento más aceptable de la reconvención es: el beneficio que resulta a la causa pública y también a los particulares de disminuir los litigios, evitando la pérdida de tiempo y los dispendios inútiles que

resultan de ventilarse en diferentes juzgados y separadamente litigios, cuyo conocimiento por un mismo Juez, ofrece la ventaja de facilitar la sustanciación del juicio y la exacta aplicación del derecho.

Si al abrirse la audiencia no compareciere el actor, sin que mediere causa justificada para ello, la Ley dispone la imposición de una multa hasta de diez días de salario mínimo de la zona en que se encuentre ubicado el Tribunal Unitario que esté conociendo del asunto, y para el caso de que no se cubra la multa, la sanción tiene como consecuencia que no se emplace de nuevo para juicio.

Si se comprobare que no fué debidamente emplazado el demandado, o si al iniciarse la audiencia no estuvieran presentes ni el actor ni el demandado, se suspenderá la audiencia, teniéndose por no practicado el emplazamiento y sólo podrá ordenarse su realización, a solicitud del promovente.

En cuanto a la inasistencia del demandado, y una vez que se hubiera comprobado que fué debidamente emplazado, podrán tenerse por ciertas las afirmaciones que en su contra realice el demandante.

Abierta la audiencia, se concederá la palabra, por su orden al actor y al demandado para que expongan sus pretensiones; al hacer uso de ella el demandante podrá ratificar su demanda, modificarla, ampliarla o desistirse de la acción intentada. El demandado por su parte, dará contestación a la demanda presentando el escrito correspondiente, oponiendo las excepciones legales que a su derecho convenga, o reconviendo al actor, ofreciendo los medios de prueba que sustenten sus pretensiones.

El ofrecimiento de pruebas debe hacerse en la audiencia , siendo admisible toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley.

En el proceso judicial agrario, dada la naturaleza tutelar del derecho social respectivo, generalmente se admiten todas las probanzas propuestas por las partes, sin prejuzgar sobre su operatividad en el proceso, a menos que sea notoria su improcedencia, pues el principio que guía al tribunal agrario es el de que debe en todo caso buscar el conocimiento de la verdad y valerse de todos los medios adecuados para ello. En este sentido la Ley agraria faculta al tribunal para acordar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de las pruebas, sin lesionar el derecho de las partes.

Se advierte que el principio de oralidad rige en la audiencia con el objeto de darle mayor celeridad al procedimiento, por tanto si hubiere escritos de demanda, y de contestación, deberán el actor y el demandado manifestar si están o no conformes con los hechos expuestos por ambas partes.

La demanda y la contestación pueden realizarse por comparecencia de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Agraria, en cuyo caso, deberán precisar con claridad los hechos en que apoyen sus pretensiones y los fundamentos de derecho.

Enseguida las partes tienen obligación de ofrecer las pruebas que estimen conducentes para acreditar los hechos expuestos. El ofrecimiento de pruebas debe hacerse en la audiencia, siendo admisible de acuerdo con la ley toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley. Son admisibles en el juicio agrario, la confesión, las documentales públicas y privadas, la pericial, inspección judicial, la testimonial, los elementos técnicos derivados de los adelantos científicos y las presunciones.

Consideramos que aún cuando los magistrados agrarios gozan de una amplia libertad para hacer un análisis de las pruebas rendidas, esa libertad de apreciación debe ser

prudente, seria, responsable, para que pueda adquirir una convicción certera de los hechos objeto de la prueba, libre de influencias ajenas o bien de errores de apreciación; para ello debe contar con experiencia profesional y equilibrio que le permitan bajo los principios de equidad llegar al conocimiento de la verdad real.

El Magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a estos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos. Son admisibles toda clase de pruebas mientras no sean contrarias a la ley. Tiene facultad el tribunal para acordar en todo tiempo la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados; en la práctica de estas diligencias se deberá respetar el derecho de las partes, oyéndolas en todo momento; procurando guardar el equilibrio procesal entre las mismas. Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones.

La tendencia de ampliar las facultades del magistrado se ha manifestado de manera terminante en el Juicio Agrario, con

el propósito de tutelar el interés del estado, para hacer más expedito el despacho de los procedimientos; disponer cuanto sea necesario para llegar al conocimiento pleno de la verdad real y asegurar en beneficio de las partes, una decisión en la que se observen los postulados de justicia y equidad.

El magistrado tiene un papel, más activo en lo que al juicio se refiere, la dirección y vigilancia del mismo, cuidando que se observen fielmente las normas que rigen el procedimiento previsto en la ley agraria.

El artículo 185 de la Ley Agraria en su Fracción III, hace referencia a esto último, expresándose también que "Si de lo que expongan las partes resultare demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia"; con esto se puede resolver de plano, sin formar artículo, la incompetencia, la recusación, la falta de personalidad, etc.

Hay una sanción para el demandado que no comparece a la audiencia o se rehusa a contestar las preguntas que se le formulen, sanción que consiste en tener por ciertas las afirmaciones de la otra parte.

El magistrado tendrá que advertir primero si se hizo

correctamente la notificación al demandado, pues puede suceder que ésta no se haya practicado o se hubiere realizado en forma defectuosa, y siendo así tendrá que ordenar su práctica y diferir la audiencia. Igualmente hará esto último, cuando se demuestre que no se ha comparecido por haber surgido alguna eventualidad, como lo es el caso fortuito o la fuerza mayor.

Se previene la conciliación de las partes que debe hacer el Tribunal durante la audiencia y en todo el proceso.

La Ley Agraria obliga al Tribunal a exhortar a las partes a una composición amigable, a sugerir los términos de una equitativa composición, y en caso de que como resultado de esta exhortación se llegare a la celebración de un convenio conciliatorio, éste podrá ser elevado a la categoría de sentencia ejecutoriada, por lo tanto se podrá ordenar el archivo del expediente.

En caso de no llegarse a una composición amigable entre las partes, el Tribunal oírá sus alegatos, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una.

Como lo hemos visto el juicio agrario consta de una audiencia única en la que se ofrecen, se reciben, se

practican se discuten las pruebas de las partes; se exhorta a la conciliación, a la aveniencia de éstas y en el caso de no lograrse el Tribunal oirá el alegato de las partes.

Después de concedido el tiempo necesario para el alegato de las partes, el Tribunal pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla. Al principio, en estricto cumplimiento a la letra del artículo 185 fracción VI, los magistrados dictaban la sentencia en la propia audiencia, formulando previamente las consideraciones jurídicas pertinentes para fundar y motivar sus resoluciones. En la actualidad se sigue procediendo de esta manera, pero sólo en aquellos juicios que por su simplicidad pueden ser resueltos de inmediato.

Lo expuesto se encuentra relacionado con lo siguiente: En caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido por el Tribunal de conocimiento, éste citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término exceda en ningún caso de veinte días, contados a partir de la audiencia principal.

La Ley Agraria dispone que las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino

apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimen debido en consecuencia, fundando y motivando sus resoluciones.

La facultad conferida a los Tribunales para pronunciar sus fallos en esos términos les impone la obligación de dar las razones por las cuales condenan o absuelvan deduciéndolas de la aplicación seria y responsable que les impone este último precepto. No se omite considerar que las sentencias, al condenar o absolver, deben ser claras, precisas y congruentes con la demanda y la contestación y con todas las pretensiones deducidas oportunamente en el juicio.

Se exige que se valoren los hechos y los documentos en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones, lo que constituye una garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 Constitucionales. La sentencia debe contar con argumentaciones pertinentes que conduzcan a establecer la decisión correspondiente y debe estar apoyada en disposiciones legales o principios jurídicos, cualquiera que sea su forma de expresión, con el objeto de impedir que se dicten resoluciones arbitrarias y carentes de fundamento legal.

En caso de que la audiencia no estuviere presidida por

el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno.

Esta disposición tiene una gran importancia, porque de acuerdo con la orientación publicista del derecho procesal agrario, así como los principios de oralidad e inmediatez que constituyen la columna vertebral del juicio, el magistrado tiene la obligación de presidir las audiencias y participar activamente en el mismo, desde el momento en que se presente la demanda, ya que tiene bajo su cuidado y responsabilidad la dirección del proceso en su carácter de representante de la ley y de los Tribunales Agrarios. Es por esta razón que el legislador ha querido imponer como sanción, la nulidad de lo actuado en los casos en que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado unitario.

En el juicio agrario, opera la caducidad cuando transcurren cuatro meses sin que haya promoción del actor o exista inactividad procesal. El propósito de esta institución es el de evitar el rezago de juicios inútiles en los Tribunales Agrarios. En tal virtud, la falta de interés de las partes al dejar de promover en los mismos trae aparejada como sanción la caducidad de la instancia.

La ejecución de una sentencia obedece a que toda

resolución judicial debe cumplirse en los términos en que fué dictada y el vencido está obligado a cumplir voluntariamente con ese mandamiento de autoridad. Y para el caso de que no lo haga, los Tribunales Agrarios están obligados a proveer a su eficaz e inmediata ejecución, dictando todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, para el debido cumplimiento de la sentencia.

En este precepto se le da opción a las partes para que propongan la forma de llevar a cabo la ejecución a través de un acuerdo de voluntades; y además, se le da oportunidad al vencido en juicio, para que a través del otorgamiento de una fianza garantice la obligación que se le impone. Se previene también, que el incumplimiento trae consigo el que se haga efectiva la fianza.

La ejecución de una sentencia siempre con lleva la posibilidad de que, frente a la inconformidad del vencido, desemboque en la negativa para su cumplimiento. Ello es así en todas las materias del derecho, pero en la agraria, por obvias razones, tal situación podría adquirir características dramáticas si no se emplean ciertos criterios.

Para terminar afirmamos que se instrumentó un aparato de justicia de gran alcance para resolver conflictos en el

campo mexicano, que generan enfrentamientos y violencia entre poblados. La modernización de la Justicia Agraria busca que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. Los legisladores reglamentaron sobre lo esencial para acercar la justicia al campesino. La certeza en el análisis que hagan los Tribunales Agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria en el campo mexicano.

## 2.5. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

### 2.5.1. Competencia. Noción y Criterios.

Se sabe bien que la competencia " es la capacidad del juzgador para conocer y resolver determinados litigios ". "

Podríamos definir a la competencia como la facultad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y realizar determinados actos jurídicos o cumplir con funciones específicas.

La Ley Orgánica reglamenta la competencia de los Tribunales Agrarios atendiendo a razones o motivos de materia, de grado y de territorio. Excepcionalmente, establece un caso de competencia singular, cuando otorga al Tribunal Superior la facultad de atracción para conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales lo ameriten, facultad que puede ejercer de oficio o a petición fundada del Procurador.

El juzgador, entonces, posee únicamente la competencia que la ley le atribuye; no puede recibirla de otra fuente orgánica . En primer término aparece "la competencia por razón de la materia, que depende del contenido, la entidad, la naturaleza, de las relaciones jurídicas sometidas al juzgador. Así, por ejemplo, existe competencia en materias civil, penal" . "

Existe otro criterio de atribución de competencia el cual se refiere al territorio, aquí es preciso acotar el ámbito territorial en el que se generan los problemas de los que conocerá determinado juzgador, instituyendo, de tal forma, la competencia territorial de éste.

La competencia en función del grado, "esta obedece a la organización general de los poderes jurisdiccionales y a la necesidad de que haya órganos superiores que decidan una serie de cuestiones a propósito de los órganos jurisdiccionales inferiores o vinculadas a éstos".<sup>11</sup>

Competencia en razón del turno, en este caso la atribución de competencia para conocer de un caso concreto, se realiza tomando en cuenta el momento en que éste se plantea, o bien, sometiendo los casos justiciables a sorteo o a un procedimiento de selección de otro género, para distribuirlos entre diversos jueces igualmente competentes en virtud de la materia, el territorio y el grado.

Refirámonos ahora, con apoyo en los anteriores lineamientos, a la competencia de los órganos de la justicia

-----

17, 18, 19) GARCÍA SANTOS, Sergio. *Ibidem*. p. 112 .

agraria. Cabe ponderar que los Tribunales Unitarios Agrarios, constituyen la estructura por la que acceden los litigios al ámbito de la justicia agraria. Sólo después llegarán al Tribunal Superior, y siempre en forma limitada: por la vía del recurso de revisión y, en menor número, al través del ejercicio de la facultad de atracción que tiene dicho Tribunal.

El Tribunal Superior Agrario tiene dos ámbitos de competencia: uno transitorio, para culminar con los procedimientos agrarios de dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas y nuevos centros de población, instaurados al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria y que culminan con una sentencia definitiva. Su ámbito permanente está delimitado para conocer en revisión las sentencias dictadas por los tribunales unitarios sobre conflictos de límites de tierras entre dos o más núcleos de población o entre éstos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; sobre restitución de tierras de los ejidos y comunidades, y sobre nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias; para el establecimiento de jurisprudencia, que es obligatoria para los tribunales unitarios; para conocer los impedimentos y excusas de los magistrados y resolver sobre las excitativas de justicia cuando los magistrados del Tribunal Superior o los de los tribunales unitarios no resuelvan dentro de los plazos establecidos.

## **2.6 LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

Dicho ordenamiento establece reglas generales para el funcionamiento de los tribunales agrarios, su integración, competencia y facultades, consta de ocho capítulos con 30 artículos y cinco transitorios , aprobada precisamente en febrero de 1992.

### **2.6.1 ARTICULO OCTAVO DE LA LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

Si hemos insistido en que todo tribunal debe gozar de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos, como nos lo recuerda el artículo primero de esta ley, resulta indispensable asimismo que tales instituciones cuenten también con un marco jurídico exclusivo y propio que defina claramente su alcance y funcionamiento. Tal es el caso de la Ley Orgánica en cuestión que ahora intentaremos analizar específicamente en su artículo octavo , el cual determina las atribuciones administrativas del Tribunal Superior Agrario en once fracciones, de las cuales destacaremos y comentaremos la primera que establece lo siguiente: Para la ubicación de los Tribunales Unitarios, se ha dividido el territorio de la República en distritos, cuyos límites de circunscripción han sido ya determinados por el Tribunal Superior, pero con la posibilidad de su modificación en cualquier tiempo y de acuerdo a una mejor prestación del servicio de impartición de

justicia, actualmente se cuenta con 34 Tribunales Unitarios Agrarios y algunas Subsedes de estos, que se han instalado en los Estados que lo han requerido. La segunda, sobre todo en cuanto a la facultad de autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca.

Detallado este procedimiento en el Reglamento de los Tribunales, responde al propósito de acercar la justicia agraria y los tribunales hasta aquellos poblados en donde con mayor urgencia se demanda. Es una plausible idea siempre que se den condiciones mínimas para la adecuada instalación y funcionamiento de los tribunales en esos sitios.

Además, el establecer que esta itinerancia estará sujeta a un programa de trabajo previamente autorizado por el Pleno del Tribunal Superior, al punto en que si se llegara a dictar justicia sobre asuntos que no fueron incluidos en el programa autorizado, las resoluciones carecerán de validez, tiene como intención un verdadero y honesto control respecto de la impartición de la justicia agraria, en todo momento y en todo el territorio nacional.

Las fracciones III y IV referidas a las licencias que se conceden a los magistrados y a la manera de suplirlas, están

directamente relacionadas entre sí. Subrayaremos al respecto que la impartición de justicia agraria se llevaría acabo permanentemente aunque algún magistrado no se encontrare en funciones en virtud de gozar de una licencia temporal para separarse de su cargo.

La fracción V nos reitera el carácter autónomo e independiente que debe caracterizar al tribunal, pues solo a él corresponde determinar las responsabilidades en que incurra su Presidente en el desempeño de sus funciones.

Así también se deduce de las facultades incluidas en las fracciones subsecuentes, hasta la X, destacando señaladamente ésta; la VIII y la IX, se refieren, respectivamente, a la aprobación del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, a la aprobación del anteproyecto de presupuesto anual de egresos y al conocimiento que le corresponde acerca de las quejas o denuncias que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios, así como determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad .

Sería grave y perjudicial al propósito de cualquier autoridad jurisdiccional, al dejar la calificación de cualquier queja o denuncia contra ella a otra fuerza, poder o autoridad, así como la aplicación de la sanción que correspondiera.

2.6.2.

**ARTICULO NOVENO DE LA LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

Por razón de grado corresponde al Tribunal Superior Agrario conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las sentencias dictadas por los tribunales unitarios agrarios en los juicios a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 9º, a saber: I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal; y, III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Estos son los tres supuestos de competencia por razón de grado, que taxativamente establece el artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y que también se contemplan en el artículo 198 de la Ley Agraria. Es pertinente precisar que en la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria se omitió hacer referencia a la restitución de tierras comunales; sin embargo, la ley específica -Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios -, salva esta omisión al

referirse en forma genérica a los núcleos de población.

El recurso de revisión que reglamenta la Ley Agraria sin definirlo, tiene por objeto que el Tribunal Superior Agrario conozca en segunda instancia de las sentencias que dicten los tribunales unitarios agrarios, teniendo facultades para modificarlas, revocarlas o confirmarlas.

El recurso de revisión de que se faculta al Tribunal Superior representa un instrumento más al servicio de la justicia agraria, para tratar de obtenerla en la forma más depurada, clara, transparente y honesta.

Los Tribunales Agrarios al dictar su sentencia están resolviendo no sólo una controversia jurídica, si no también un conflicto social, es decir, cuando dicta una sentencia respecto de un problema planteado por un conflicto de límites entre ejidatarios, por ejemplo, y dicha sentencia no es recurrida ante el Superior y se ejecuta, además de resolver de plano la controversia planteada, está desactivando un problema social que involucra a decenas de personas, evitando enfrentamientos que podrían degenerar en violencia .

Sin embargo si la sentencia emitida por el unitario en

lugar de llevar tranquilidad causa irritación, y en vez de proporcionar calma provoca en encono, existe para los inconformes el recurso de revisión, llave que permitirá seguramente, insistimos, abrir puertas a la mejor aceptación de la justicia agraria, entendida ésta no solo desde un concepto estrictamente jurídico, sino también social.

Observamos aquí el propósito del legislador en el sentido de que no por impartirse de manera expedita, la justicia de je de contar con instancias de tal modo suficientes que proporcionen a las partes la seguridad de que la controversia planteada fué resuelta en su totalidad y a fondo y que el fallo es consecuencia de una correcta interpretación del derecho y de la adecuada y honesta aplicación de la ley.

De acuerdo con la fracción IV, el Tribunal Superior también es competente para conocer de los conflictos de competencia surgidos entre los tribunales unitarios.

Sobre el particular, la competencia territorial de que gozan los tribunales unitarios les fué fijada por el Tribunal

Superior, que en ocasiones ha entrado en conflicto entre dos o más tribunales unitarios, situación que provocaba dilación y confusión en la implantación de justicia agraria; por lo que para efecto de dilucidar la competencia territorial entre uno y otro tribunal, el mismo tribunal Superior ha sentado un precedente en el sentido de que será competente para conocer del juicio agrario planteado, el tribunal unitario en donde se ubiquen los terrenos que lo motivaron.

Con las reformas realizadas a la Ley Agraria en 1993, se introdujo la figura de la facultad del Tribunal Superior Agrario de establecer jurisprudencia mediante la expedición de cinco sentencias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Según esta disposición contenida en el artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, fracción V, la jurisprudencia puede interrumpirse mediante el voto favorable de cuatro magistrados y la expresión de las razones en que se apoya.

Otra forma de integrar jurisprudencia por parte del Tribunal Superior es en el momento de resolver que tesis debe observarse cuando diversos tribunales unitarios sustenten

tesis contradictorias en sus sentencias. En este caso la resolución del Tribunal Superior no afecta el sentido de las sentencias emitidas por los tribunales unitarios.

La jurisprudencia que establece el Tribunal Superior será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

El propósito de esta disposición es el de darle congruencia a las sentencias de los tribunales unitarios en la aplicación de la Ley Agraria, que por su novedad suscita dudas y provoca diversos criterios de interpretación de la ley. Al resolver que tesis prevalecerá se van estableciendo precedentes, criterios, verdaderos caminos para los tribunales unitarios en su afán de dictar justicia en una materia jurídica que aunque conocida y aplicada desde hace años, en muchos sentidos resulta ahora novedosa y las sentencias de los tribunales agrarios representan verdaderos criterios útiles para la creación de este nuevo derecho agrario.

Desde luego, la jurisprudencia agraria no pretende sustituir al legislador, porque ello violaría el principio de la división de poderes. Sus alcances no tienen la generalidad de la ley y sólo rige para los Tribunales Unitarios Agrarios,

los supuestos jurídicos similares.

La jurisprudencia que emite el Tribunal Superior Agrario es de carácter especializado y desde luego está sujeta a la jurisprudencia que emitan la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados.

En los términos de la fracción VII, el Tribunal Superior será competente para conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos. En el presente caso, la excitativa de justicia tiene por objeto que el Tribunal Superior ordene que los magistrados cumplan con las obligaciones procesales en los plazos y términos que marca la ley, ya sea para dictar sentencias o formular el proyecto de la misma, o para que sustancie el procedimiento del juicio agrario.

La excitativa de justicia puede promoverse ante el propio tribunal unitario que la originó, o directamente ante el Tribunal Superior; en su escrito la parte que promueve deberá señalar el nombre del magistrado y la actuación omitida, así como los razonamientos que la funden.

Respecto de la fracción VII sólo diremos que resulta benéfica, en el propósito de dictar justicia pronta y expedita.

En el año de 1993 se adicionó la fracción VIII del artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para crear la institución del "magistrado instructor". La razón esgrimida para hacer esta adición fué la imposibilidad del Tribunal Superior, funcionando en pleno, para instruir directamente el procedimiento: admisión o desechamiento de la demanda, hacer prevenciones, admitir o rechazar pruebas, hacer diligencias, interrogar o presenciar los interrogatorios a testigos.

Es evidente que el Tribunal Superior, funcionando en pleno, será incapaz de instruir directamente el procedimiento, especialmente en los asuntos derivados de la aplicación de la Ley Agraria. La institución del magistrado instructor es a todas luces benéfica para el procedimiento.

Al efecto, este precepto dispone, en su párrafo final que corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterlo a la aprobación del Tribunal Superior.

Así pues, cabe concluir que el juez o magistrado instructor goza de todas las facultades necesarias para dictar los acuerdos y practicar aquellas diligencias indispensables para que el órgano jurisdicente pronuncie el fallo final.

Tenemos, entonces, en la segunda instancia del juicio agrario, un órgano instructor, que es el Magistrado al cual se turna el expediente para instrucción y formulación del proyecto de resolución definitiva, y un órgano jurisdicente, de naturaleza colegiada, integrado por cinco magistrados que en sesión plenaria emiten sentencia definitiva.

### **2.6.3. ARTICULO DIECIOCHO DE LA LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

El capítulo quinto de la Ley Orgánica establece las bases de la competencia de los tribunales unitarios. Estos, conforme lo dispone el primer párrafo del artículo 18, conocerán, por razón del territorio, de todas las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas en su jurisdicción, conforme a las líneas de competencia que fija la propia disposición.

Es evidente que la norma contenida en ese primer párrafo es condicionante de los casos específicos que en materia de controversias agrarias señalan las diversas fracciones de la disposición legal en cita. Lo que significa que en el fondo de toda disputa debe existir un problema ligado con la tierra. A nuestro juicio, la competencia así establecida constituye a los tribunales unitarios solamente en jueces de la tierra, dejando al margen otro tipo de conflictos ligados al crédito rural, a las aguas, y a un conjunto de relaciones económicas y sociales inherentes a la vida de las comunidades agrarias, colonias agrícolas, asociaciones de pequeños propietarios, que quedan fuera de su competencia.

La competencia así delimitada por la Ley Orgánica, no corresponde al texto constitucional que reglamenta; en el que

además de referirse a las cuestiones de límites y tenencia de tierras en concreto, establece la jurisdicción plena en favor de los tribunales agrarios, en general, para la administración de justicia agraria, que tiene un contenido y alcances mayores a los que se refiere la citada ley. En efecto, en el artículo 18 del invocado ordenamiento legal, se precisa que los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, o bien controversias por límites de terrenos entre núcleos de población ejidal o comunal, por una parte, y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones, por la otra." Se trata, de un conflicto colectivo, pues afecta a personas morales o colectivas del Derecho Agrario, no a individuos ejidatarios o comuneros, cuyos litigios se hayan considerados separadamente. Originalmente, esta fracción se refería sólo a pequeños propietarios y sociedades. Era conveniente añadir, a las asociaciones, personas morales que pueden contar con derechos sobre tierras y que, por lo mismo, pueden tener litigio de linderos con ejidos o comunidades".(19)

-----

(19) GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Ibidem.* pág. 218.

Ahora bien, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios determina en su artículo 18, fracciones II y III que es competencia de los Tribunales Unitarios la restitución de tierras bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, así como el reconocimiento del régimen comunal, resultando que por exclusión al Tribunal Superior le corresponde resolver en los asuntos de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y de la creación de nuevos centros de población .

Es importante mencionar que "la restitución era una acción que le correspondía ejercitar a los vecinos del núcleo de población solicitante, siempre y cuando contaran con títulos de propiedad, y a quienes se hacía exigible, además, la comprobación de la fecha y forma del despojo de las tierras, bosques o aguas reclamados; en tanto que en la actual Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el ejercicio de la acción de restitución de sus bienes le corresponde a los núcleos de población ejidales o comunales, o a sus integrantes, en contra de actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera del juicio o contra actos de particulares, que tengan como consecuencia la privación ilegal, total o parcial de sus

derechos sobre las tierras, bosques y aguas".(10)

De lo anterior se concluye, que los expedientes de ampliación y dotación, competencia del tribunal Superior, son remitidos por la Secretaría de la Reforma Agraria en estado de resolución, es decir, cerrada la instrucción para el único efecto de que sean resueltos, observando las disposiciones legales vigentes al momento de su instauración.

En los términos de la fracción IV, los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer de la nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación. Aquí se habla de autoridades agrarias, lo son, incuestionablemente, los funcionarios de cualquier ámbito del Estado que deben aplicar normas agrarias con el objeto de actualizar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones de Derecho Agrario.

Nos encontramos pues, ante un contencioso administrativo en materia agraria, puesto que el conflicto se plantea entre la autoridad emisora del acto y el particular -gobernado, ciudadano- que lo combate.

10) AMIRANTA CALDERÓN, Conisio. "Algunos aspectos relevantes de la competencia en materia agraria", Ponencia presentada al XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

De acuerdo con la fracción V, los Tribunales Unitarios también serán competentes para conocer de "conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales". La fórmula legal está tomada, casi literalmente, del segundo párrafo de la fracción IX del artículo 27 constitucional, que estipula que son de jurisdicción federal "todas las cuestiones ... relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades".

La fracción VI se refiere a las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados, por una parte, y órganos del núcleo de población, por la otra. "En este supuesto se califica a la controversia bajo dos factores: por una parte, que se trate de conflicto agrario-los que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones agrarias-; por la otra, que vengan al caso, como contendientes entre sí, sujetos correspondientes a determinadas categorías subjetivas del Derecho agrario, a saber: ejidatarios, comuneros posesionarios o vecindados; También se mencionan a los órganos de los núcleos de población. En este ángulo del conflicto se hallan, por ejemplo, la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, cuando se trate de ejidos, y la asamblea de comuneros y el comisariado de bienes

comunales, si viene al caso una comunidad ". (21)

La fracción VII, señala la competencia de los tribunales unitarios para conocer de controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales. Esta fracción se refiere al ámbito del Derecho sucesorio agrario . Es necesario tener en cuenta una serie de normas sobre la transmisión de derechos mortis causae, que en el Derecho agrario tienden a mantener el inmueble sin divisiones, para evitar la pulverización de las propiedades y garantizar la productividad en el campo. Se previene en la Ley Agraria, la transmisión en favor de "uno de los hijos del ejidatario" o de "uno de sus ascendientes"

Continuando con el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cabe mencionar que en muchas ocasiones, la única forma de combatir actos contrarios a la ley, la constituye el juicio agrario en los términos dispuestos en la fracción VIII del artículo en comento, relativa a las nulidades resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias, que la mayoría de las veces, por razones de necesidad que se explican por sí solas, los sujetos agrarios celebran sin apego a derecho, y lógicamente no es de su interés el anularlos, tal es el caso por ejemplo, de las

-----  
(21) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op Cit. pág. 226.

ventas ilegales de tierras ejidales o comunales, o los acuerdos tomados en asamblea en contravención a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula la materia.

En este orden de ideas, en la práctica forense agraria, algunos magistrados de Tribunales Unitarios, con sustento en la facultad de autonomía de la que gozan, han aceptado las demandas que se han formulado para anular los efectos jurídicos de actos y contratos celebrados en contravención a lo dispuesto por la Ley Agraria.

Sin embargo, existen otros magistrados que acogiéndose a una de las instituciones clásicas que consagra la Doctrina del Derecho Procesal, argumentan, para no admitir las demandas, la falta de legitimación procesal, sin tomar en consideración el propio interés de la ley, o en todo caso, el principio general de derecho relativo a que la nulidad absoluta es de interés general y de orden público y cualquier sujeto la puede solicitar.

En los términos de la fracción IX, los tribunales unitarios serán competentes para conocer de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria, en agravio de los sujetos a los que debe asistir, a "fin de promover lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente

subsanaadas". Se trata de una facultad que se ejerce previa demanda del sujeto afectado- el supuesto del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios es la existencia de una controversia que se plantee al órgano jurisdiccional, no cabe el desempeño oficioso del órgano- , y se refiere solamente a conductas omisivas de la Procuraduría, no a conductas activas de ésta. La resolución del tribunal podrá ser condenatoria para la Procuraduría, y por lo tanto aparejar la determinación de la actividad que ésta debe desarrollar en defensa de los intereses de quien presentó la demanda.

Se deduce que las "acciones" de ella misma no constituirían motivo de demanda ante los tribunales, aun cuando pudiesen causar perjuicios a quienes señala la misma fracción. Esto constituye una delicada laguna, por cuanto que deja en estado de indefensión a los posibles afectados con las decisiones y procedimientos de la mencionada dependencia.

La fracción X nos remite a los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria (jurisdicción voluntaria), creándose así una figura que si para otras materias del derecho es sobradamente conocida, en la nuestra resulta novedosa y para los campesinos desconocida y extraña pero conveniente porque les permite resolver mediante el derecho,

situaciones de hecho no controvertidas.

Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer de los siguientes supuestos, a saber:

Fracción XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria; Este precepto se refiere a los contratos celebrados por el núcleo de población ejidal sobre las tierras de uso común, y por los ejidatarios titulares sobre las tierras parceladas.

Fracción XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria. El artículo 97 de la Ley Agraria legitima al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para reclamar la reversión parcial o total de los bienes expropiados a los ejidos y comunidades, cuando éstos se hayan destinado a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública que fundamentó la expropiación.

XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria , así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria,

previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables.

De la lectura de la fracción antes mencionada podemos deducir, que el tribunal agrario cumplirá dos actividades una vez emitido el laudo por el árbitro designado por las partes:

a) Verificación de que el laudo se encuentra apegado a Derecho .

b) Ejecución de ese laudo, que en tal virtud, adquiere la misma eficacia de una sentencia formal.

Cabe mencionar que la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, se refiere a los convenios que celebren las partes durante la audiencia, y en todo caso, antes de pronunciarse el fallo, mediante los cuales den por terminado el juicio agrario.

Para terminar quiero subrayar que, conforme a la Ley Orgánica de los Tribunales el procedimiento jurisdiccional agrario es, por regla general, uni-instancial, y bi-instancial excepcionalmente, en aquellos casos en que se contravierten derechos colectivos. Además la propia Ley Orgánica otorga al Tribunal Superior una facultad excepcional de atracción, para conocer de aquellos juicios que por su

trascendencia y características especiales así lo amerite.

Por otra parte, los procedimientos que se instauran ante los Tribunales Agrarios deben ser simples, claros y expeditos; con la obligación legal de los magistrados y funcionarios de investigar de oficio la verdad, para resolver en justicia.

Parte sustancial y permanente del proceso agrario debe ser la conciliación y concertación entre los sujetos en conflicto.

En conclusión, los tribunales agrarios están concebidos, estructurados y organizados, para impartir una ágil y honesta justicia agraria y resolver las controversias en forma pronta y expedita para otorgar seguridad jurídica, erradicando la violencia y garantizando la paz en el campo. Sin embargo debemos subrayar que la Ley Orgánica debe ser revisada en los capítulos que se relacionan con la competencia, con el propósito de precisar, para evitar dudas, y ampliar su acción jurisdiccional a importantes renglones de la justicia agraria, con el propósito de que cumpla con los alcances que le otorga el texto constitucional a la administración de justicia en el sector rural.

**C A P I T U L O T E R C E R O**  
**MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA**

**LA IMPORTANCIA QUE TIENE LA MODERNIZACION DE LA JUSTICIA**  
**AGRARIA**

## **MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA**

### **3.1. LA IMPORTANCIA QUE TIENE LA MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA.**

El seis de enero de 1992 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo texto del artículo 27 de nuestra Constitución Política, y con esto surgen los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria con el propósito de reafirmar por una parte el imperio del derecho en el agro para resolver viejas y nuevas disputas entre sus habitantes, así como para que la justicia llegue de manera pronta y expedita a todos los rincones del campo mexicano.

### **3.2. Características Generales de la Reforma al artículo 27 Constitucional.**

La reforma servirá para enfrentar los retos actuales, elevar el nivel de vida de los campesinos y, sobre todo, de sus familias. Los principios permanecen, los métodos sufren un cambio al igual que los procedimientos y la manera de hacer las cosas, bajo la firme convicción de que la meta es que, con el cambio y la modernización se imparta adecuadamente la justicia en el campo.

La iniciativa presidencial que recibió el Congreso de la Unión señalaba la decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país, además de no alejarse ni

aislarse en el contexto de la transformación mundial.

Un país que no se transforma permanentemente está destinado a fracasar en sus intentos por vivir mejor. Un gobierno que permanece aferrado a principios y estructuras que fueron útiles alguna vez, pero que ya no responden a las necesidades de un pueblo dinámico y creativo, corre el riesgo de debilitarse hasta ser superado por la realidad.

Una ley que fué buena y justa, creada para un tiempo y para una circunstancia determinada, puede convertirse en dique para el avance y la modernización si no se reforma o es sustituida oportunamente por otra que sea capaz de enfrentar digna y eficientemente los nuevos retos y la actual problemática.

Por lo antes mencionado la reforma constitucional es una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, así como impulsora de la producción, de la iniciativa y la creatividad de los campesinos, del bienestar de sus familias.

### **3.3. Objetivos Principales de la Reforma Constitucional.**

Cuando se habla de "Justicia y Libertad" como objetivos principales de la reforma constitucional, es para ratificar que el actual artículo 27 abre la oportunidad a una mejor justicia agraria, por ser una modificación realizada por

razones jurídicas y no de política. Se pasa a un estado promotor de la justicia; Acorde a las necesidades presentes y con claras aspiraciones hacia el futuro inmediato.

Otro de los puntos importantes en que debemos insistir es el referente a que la reforma canceló la tutela paternalista y reconoce mayor capacidad a los hombres del campo para conducirse en un marco de plena libertad. Le dá a los pobladores del medio rural la posibilidad de ser ellos los promotores de las nuevas acciones y emprendedores de tareas que en realidad los saquen del estado en que, por diferentes motivos, quedaron ubicados por decenas de años.

#### **3.4. Culminación del Reparto Agrario.**

La realidad mostró que se debía establecer legalmente que el reparto agrario ya fué realizado dentro de los límites posibles, por eso se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. Esos textos hacían referencia a las instituciones que realizaban el reparto y citaban los mecanismos que debían emplearse. Así legal y constitucionalmente, se puso fin al reparto de la tierra.

Bien, ahora corresponde al Gobierno y a los beneficiarios consolidar e impulsar la obra resultante del

reparto agrario. Por ello es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

### 3.5. El Rezago Agrario.

Y frente a las nuevas disposiciones del legislador y al inicio de otra etapa de la Reforma Agraria, subsiste un viejo y burocratizado problema que en algunos casos data no de años sino de siglos. Ese es el caso del rezago agrario, cuya superación es calificada de esencial y urgente. Se requiere no solo la capacidad del encargado de la administración de justicia agraria, la estricta aplicación de los preceptos legales o la fiel interpretación a los principios enunciados en el actual artículo 27 constitucional, se requiere de la disponibilidad de las partes.

Debemos comentar que el rezago agrario no es solamente responsabilidad de quienes laboraron desde lo que fué la Comisión Nacional Agraria hasta la Secretaría de la Reforma Agraria, porque la tramitación de un expediente se hizo lenta y quedó inclusive archivada como consecuencia de las circunstancias políticas, sociales o económicas que se dieron

en determinado momento. La intervención inclusive de intereses personales dió como consecuencia el que se produjera el rezago agrario, al que hoy se enfrentan el Tribunal Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. Dichos tribunales sustituyen a las instituciones que realizaban el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional, derivado de la necesidad de una inmediata ejecución. Como consecuencia directa de la reforma constitucional surgieron y están funcionando la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

En las reformas constitucionales, la que entró en vigor en el año de 1992, es la que hasta este momento se caracteriza como la verdadera evolución que se pretende alcanzar através de los actuales instrumentos legales, apoyados en la tarea realizada en los últimos 20 años por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Al entrar en vigor la Ley Agraria, el 27 de febrero de 1992, se puso fin a la intervención de las dependencias del sector público agropecuario en la vida interna de los ejidos y comunidades, limitándola a las acciones de fomento participativo, al registro de las operaciones agrarias y de asociación, a la defensa de los derechos de los núcleos y sus miembros y a la administración de justicia.

### **3.6. Características de la Actual Legislación Agraria.**

El espíritu de la actual Ley Agraria y su filosofía se centran en asegurar que el reto actual consiste en promover la justicia. El cumplimiento de esos deseos, ahora ya plasmados en la Legislación Agraria corresponderán a la Federación, Entidades Federativas y Municipios.

Lo significativo y que resalta en la Ley Agraria, que sustituyó a la elaborada durante el gobierno del Presidente Echeverría, es la transformación en el trato que se dá a los ejidatarios y a los comuneros, en cuanto a la Asamblea, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia ya no se conciben como autoridades, sino como órganos de representación y ejecución. Estos órganos son ahora protagonistas del cambio democrático, obligados en todo momento a respetar la voluntad de sus mandantes.

La actual legislación agraria reafirma de manera contundente su respaldo al ejido y su rechazo al latifundio; su confianza en el campesino para decidir el destino que ha de darle a su parcela; su inequívoco sentido social al determinar la protección y apoyo para los más débiles y el rescate y la preservación de los grupos indígenas con todas sus tradiciones y enseñanzas.

La comprensión y adaptación a los cambios generalmente no es tarea fácil ni inmediata y menos en un sector como el rural, tan apegado a lo establecido. Sin embargo, estamos convencidos de que el campesino, y en general el hombre del campo, intuye o advierte claramente cuándo se le habla con la verdad y cuándo se trata de un cambio positivo y de buena fé, para bien de él, y el de su familia. Esta tarea requiere disciplina, perseverancia y prudencia por parte de los servidores públicos que a ella se dediquen. Les demanda buena fé y honestidad. Se trata de un gran cambio y exige, por ello, el mejor esfuerzo.

Sin embargo, la tarea no es toda del gobierno ni tampoco de los dirigentes campesinos; se requiere que los hombres del campo tomen conciencia de lo que ellos significan individual y colectivamente, porque la responsabilidad es y debe ser compartida. De lo que ellos hagan o dejen de hacer, y sobre todo de como lo hagan, depende mucho el resultado de esta magna obra.

Hemos de destacar a la Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento de la Procuraduría Agraria como herramientas jurídicas que permitirán el mejor desenvolvimiento de ambas instituciones las cuales deben trabajar estrecha y permanentemente unidas.

### **3.7. La Actual Justicia Agraria.**

En relación a la Justicia Agraria y como parte de la Ley Agraria, el Estado instrumentó de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo, mediante el establecimiento de la Procuraduría Agraria, cuyo encargo es el de defensor de los intereses de quienes viven en y del campo, además de representarlos ante las autoridades agrarias.

### **3.8. Creación de los Tribunales Agrarios, para saldar una antigua deuda de justicia.**

Por su parte el Gobierno Federal instauró los Tribunales Agrarios con el propósito de llevar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro territorio.

Ahora bien, los Tribunales Agrarios son la respuesta a los campesinos que demandaron contar con instrumentos legales que concilien la exigencia de libertad y justicia agraria. Ahora la Ley permite que los tribunales estén posibilitados para tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad.

Dichos tribunales, el Superior y los unitarios tienen autonomía para dictar sus fallos y plena jurisdicción para administrar justicia agraria. Tienen una sede permanente y en

varias ocasiones previa aprobación del Tribunal Superior Agrario se establece la sede temporal itinerante para que la justicia pueda ser administrada en los lugares en que se haga necesario.

Por lo antes mencionado el procedimiento para el trámite de los asuntos de la competencia de los Tribunales Agrarios es algo novedoso, ágil, sencillo, de fácil manejo en donde las controversias se resolverán en el menor tiempo posible y se evitará que campesinos toquen demasiadas puertas en busca de justicia.

Tan importante es la función específica e histórica que le corresponde a los Tribunales Agrarios como importante lo es la imagen que desde el comienzo de sus actividades proyectó a quienes acuden en demanda de justicia, en busca de una orientación legal y con la firme esperanza de que ahora sí se aproxima la hora en que reciba una resolución definitiva a su problema. Pero deben ser prudentes los que demandan justicia, porque también es cierto que no es posible dar la solución inmediata a expedientes que recogieron varias oficinas y llevan años en la tramitación.

Desde su instalación y apertura de actividades, los Tribunales Agrarios presentan una imagen diferente por estar

ubicados en construcciones que distan mucho en ser las clásicas oficinas a las que el campesino no quiere llegar. El personal en su mayoría es titulado y se contrató a quienes tienen experiencia o conocimiento en materia agraria.

Existe la pretensión de que no nos alcancen los vicios tradicionales de la burocracia y que el ejidatario, el comunero y el pequeño propietario reciban el mismo trato, la misma atención y sin demoras. La orden es que el magistrado se acerque a los lugares más distantes para concertar la voluntad de la ley y se administre en vivo y en el propio lugar.

La justicia debe ser pronta e imparcial. Pero no debe confundirse la función de impartición de justicia que le corresponde a los tribunales con la atención administrativa. Ciertamente el espíritu de las actuales leyes agrarias tienden a desterrar cosas del pasado, pero tengamos en mente que la solución a los problemas del campo no se lograrán automáticamente por el solo hecho de contar con una Ley Agraria actualizada, de estar funcionando la Procuraduría Agraria y de estar en funciones los tribunales correspondientes.

Debe considerarse que la instalación de los Tribunales

Agrarios es la nueva opción en la administración de la justicia y con novedades asombrosas como la de resolver oralmente y en presencia de las partes un conflicto, dando oportunidad inclusive para que el demandado proponga la forma en que dará cumplimiento a la sentencia. Este es el principio de oralidad; Dirían los penalistas y los civilistas que estamos ante un juicio sumario.

### **3.9. Principios Procesales . Columna Vertebral de la Justicia Agraria.**

Consideramos positivo que en la actualidad, la Ley Agraria conduce el juicio agrario bajo los principios de oralidad, concentración, publicidad e inmediación. Siendo todos de suma importancia, probablemente destaca el de inmediación, que es condición inexcusable para la eficiencia de los otros.

Si no hay inmediación, es decir presencia judicial constante y atenta, pendiente del conocimiento de la verdad, carecen de sentido la oralidad, la publicidad y la concentración. El juez no puede ser un ausente en el proceso no puede encomendar la audiencia a sus auxiliares, secretarios o habilitados, que no son los "ojos y oídos" del juez; no tiene la facultad de delegar funciones , ni la de abandonar sus actividades primordiales, limitándose a recibir

la versión que se le presenta. El litigante desea y tiene derecho a que sea precisamente el juzgador quien reciba su declaración, escuche a los testigos, interroge a unos y a los otros, conozca los dictámenes, presida y conduzca el debate.

Celebramos que se haya incluido en la Ley Agraria, específicamente en el artículo 185 lo siguiente: "En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno". El cumplimiento de este mandato queda a la responsabilidad de los magistrados. El Tribunal Superior Agrario debe velar por el cumplimiento de éste. Conviene que los justiciables en general conozcan esta disposición y contribuyan a su observancia. Sino se aplica, en poco tiempo la justicia agraria se convertirá en un trámite burocrático.

Las funciones de los tribunales resultarán exitosas si en su desarrollo cuentan con la participación franca, abierta y de buena fé de los interesados. Además, una audiencia no podrá llevarse acabo si alguna de las partes no cuenta con el asesoramiento legal y, en su caso, se solicitará a la Procuraduría Agraria que se lo proporcione. También corresponderá a los tribunales la suplencia de la queja cuando se trate de núcleos de población ejidal y comunales o

en lo individual a ejidatarios y comuneros.

La justicia agraria no se circunscribe o agota ante los tribunales agrarios ni se refiere solamente a la tenencia de la tierra; la justicia agraria es un concepto muy amplio que incluye, a nuestro entender, todos aquellos aspectos que tengan como propósito la búsqueda del mejoramiento en el nivel de vida de los campesinos y de sus familias.

### **3.10. Procuraduría Agraria. Organó Asesor de los hombres del campo.**

Sin embargo, cabe destacar que si el legislador incluyó a los Tribunales Agrarios y a la Procuraduría Agraria en una misma fracción constitucional y si del estudio de sus respectivas funciones se desprende la íntima vinculación que hay entre ambas instituciones, debe interpretarse que, aunque el concepto "justicia agraria" pueda referirse a diversos aspectos, el primero y más importante de ellos tiene que ver con aquella justicia que en su acepción más estricta impartirán los Tribunales Agrarios y en cuya obtención la Procuraduría Agraria esta comprometida e involucrada; porque si bien se abre en la actualidad un amplio camino para la participación de abogados particulares en el procedimiento ante los tribunales agrarios, no debemos perder de vista el hecho, a todas luces doloroso, de que la pobreza e ignorancia

de los campesinos es una realidad inocultable, lo que exige la presencia de abogados honestos y capaces que asesoren adecuadamente a quienes no puedan pagar ese servicio, que habrá de prestar gratuitamente la Procuraduría Agraria. Ello permitirá además y sobre todo, que falsos líderes sean desplazados del campo mexicano, para dar paso a quienes se preocupen por servir a los campesinos, esto propiciará una nueva concepción de la relación entre los hombres del campo y el Gobierno.

Ahora bien, vale la pena remarcar el hecho de que si bien la justicia dictada por tribunales, osea obtenida mediante el derecho y sus reglas, se acerca al ideal, a lo deseable, es no obstante, imperfecta, no solo porque quienes finalmente dictan esa justicia son seres humanos, sino también porque no siempre la justicia y el derecho caminan en la misma dirección. Apesar de ello y tomando conciencia de la realidad, los tribunales son instituciones que manejadas por hombres imparciales contribuirán a resolver muchos de los problemas que enfrentan el campo y sus habitantes.

### **3.11. Independencia no impunidad al impartir justicia agraria.**

El impartir justicia implica en muchos casos, la afectación de intereses, la inconformidad de quien pierde en

el juicio, el disgusto de aquellos que creen tener un derecho al no serles reconocido, o la razón y no concedérseles. Consecuentemente, el juzgador puede ser objeto de ataques y denuncias de todo tipo y en cualquier momento que, de prosperar siempre, sería obstaculizada esa función jurisdiccional y se cometerían graves injusticias.

Recordemos que los Magistrados solamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo pero siempre se empleará un procedimiento especial para la remoción de los magistrados, y que es el aplicable a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, con esto se garantiza la independencia, imparcialidad y objetividad con que se analizarán los hechos y circunstancias que rodeen a la acusación o denuncias planteadas. Se asegura así la independencia y autonomía de los magistrados para impartir justicia, pero no impunidad frente a posibles ilícitos, arbitrariedades e irregularidades.

### **3.12. División en Distritos del Territorio Nacional.**

Una cuestión más a considerar es la referente a la división en distritos del territorio nacional, cuyos límites determinará el Tribunal Superior Agrario, al respecto solo diremos que resultó afortunado por parte del legislador reservarle a dicho Tribunal la facultad de modificar en

cualquier tiempo los distritos en que se hubiere dividido el territorio nacional, porque la realidad va imponiendo condiciones al trabajo de los tribunales, y si lo que se quiere es llevar la justicia agraria a todos los rincones del País de manera ágil y expedita esta facultad resulta por ello de la mayor importancia.

Existen a la fecha 34 tribunales unitarios distribuidos en igual número de distritos, en alguno de ellos se han hecho ajustes, no se modifican sus límites, pero si se establece otra sede para el tribunal. Conviene destacar que se trata de otra sede y no de una subsele o de una oficina auxiliar, lo que confirma la tesis de que cada Tribunal Unitario, como cada región del País, presenta características distintas y en función de ellas deben analizarse sus necesidades y perspectivas, por lo que reiteramos lo positivo y funcional de la facultad reservada al Tribunal Superior.

### **3.13. Juicios Agrarios con características especiales.**

Estimamos conveniente mencionar la facultad concedida al Tribunal Superior Agrario para conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten; Esta facultad será ejercida a criterio del tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario.

De lo anterior se desprende la siguiente interrogante: ¿Quién se encargaría de calificar las características especiales de los juicios que ameriten el conocimiento del Tribunal Superior Agrario ? Debe interpretarse que corresponderá al propio Tribunal Superior esa calificación, aunque es deseable que existieran al menos ciertas reglas o criterios que la regulen o se cumplan determinadas condiciones para que opere esa calificación . De lo contrario, podría ser que se abusara de esa facultad en perjuicio de las labores de los unitarios o peor aún , que se violentara el principio de autonomía que debe caracterizar el trabajo de todo órgano jurisdiccional.

Además, el hecho de que ésta facultad se ejerza de oficio es consecuencia lógica de la misma autonomía propia del Tribunal Superior Agrario, sin embargo debe emplearse con prudencia, objetividad y respeto para con los tribunales unitarios.

El Procurador Agrario tiene la facultad de pedir al Tribunal Superior Agrario que conozca de algún juicio, y ello es así porque es propio de su naturaleza exhortar a los tribunales para que dicten justicia pronta y expedita; consecuentemente si la gravedad de un asunto que es competencia exclusiva de los unitarios lo requiere, o si

estos tribunales no cumplen adecuada y expeditamente con sus obligaciones, cabe pensar que se den las características especiales que ameriten el conocimiento del Tribunal Superior respecto de esos casos exclusivamente. Es decir, se trata de una facultad discrecional que sin embargo tiene como límite el que los juicios agrarios contengan "características especiales" a determinar por el propio Tribunal Superior Agrario.

#### **3.14. Expedientes turnados a los Tribunales Unitarios por el Cuerpo Consultivo Agrario.**

El Tribunal Superior Agrario de acuerdo a su competencia recibe expedientes provenientes del Cuerpo Consultivo Agrario y envía a los tribunales unitarios los expedientes que sean competencia de éstos.

El trámite se inicia con un auto de radicación. No hay norma legal que prevenga la notificación de ese auto. En consecuencia era posible abstenerse de notificarlo hacerlo sólo en los estrados del tribunal o publicarlo en el Diario Oficial. El Tribunal Superior optó por la vía que ofrece mayores garantías, aunque es la más compleja: notificación personal a los interesados, como si se tratara de un emplazamiento a juicio, sin perjuicio de dar cuenta de radicación mediante listas en el Diario Oficial. Esto implica

notificar a cada una de los integrantes de los comités particulares ejecutivos y de los comisariados ejidales, así como a los propietarios de los predios señalados como probablemente afectables. Pero todo esto, ha permitido claridad en la recepción y en el despacho de los expedientes, que no es una ventaja menor en ningún caso, y mucho menos en una actividad jurisdiccional.

### **3.15. Actuación a instancia de parte de los Tribunales Unitarios.**

En cuanto a los tribunales unitarios y a su competencia, reiteramos la característica propia de estos tribunales en el sentido de que únicamente podrán conocer de las controversias que se les planteen, es decir, a instancia de parte y no oficiosamente. Tal observación por nuestra parte parecería obvia y sin embargo no lo es, si tomamos en cuenta que en el anterior procedimiento agrario, la Comisión Agraria Mixta, autoridad entonces encargada de la impartición de justicia en el agro, actuaba en la práctica oficiosamente, puesto que las funciones de Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, parte en el procedimiento, y las de Presidente de la Comisión Agraria Mixta, recaían en una y la misma persona, situación jurídicamente absurda e injusta porque nadie puede ser juez y parte en un procedimiento de naturaleza jurisdiccional.

### **3.16. Transformación de la Institución Agraria Presidencial.**

Otro aspecto importante y que es una de las consecuencias más profundas de la reforma es la transformación de la institución agraria presidencial de un ente infalible a la condición jurídica real y actual de la función del Presidente de la República. Anteriormente, el titular del Ejecutivo Federal podía y debía culminar con su fallo definitivo casi la totalidad de los procesos agrarios; a partir de la reforma del 92, la jurisdicción agraria corresponde y se desempeña por un sistema jurisdiccional autónomo directo y participativo, con precisión de facultades y responsabilidades que hoy tiene que dar la cara en el juicio oral correspondiente, pronunciar y sostener su fallo en la misma audiencia, ante la presencia de las partes. ¿Quién podía hablar con el Presidente de la República, quién podría presentarle alegatos?. En consecuencia, suprimir una situación tan alejada a la realidad, era una exigencia no sólo referente a lo agrario, sino a toda la sociedad mexicana.

### **3.17. Omisiones en que incurre la Procuraduría Agraria.**

En este orden de ideas, diremos que consideramos trascendente lo estipulado en la fracción novena del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que hace

referencia a las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicios a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas. .

Sobre esta fracción consideramos importante hacer algunas consideraciones. Como primer punto diremos que se refiere únicamente a "omisiones" de la Procuraduría Agraria. Por lo tanto se deduce que las "acciones" de ella misma no constituirán motivo de demanda ante los tribunales, aun cuando pudiesen causar perjuicios a quienes señala la misma fracción. Consideramos que esto constituye una laguna por cuanto que deja en estado de indefensión a los posibles afectados con las decisiones y procedimientos del mencionado organismo.

Cabe decir que los tribunales unitarios tendrán, mediante su fallo, la obligación de proveer lo necesario para que las omisiones cometidas (comprobadas durante el juicio) sean subsanadas eficaz e inmediatamente.

Sin embargo, aquí surge la pregunta ¿Que ocurriría en el caso de que por la gravedad de la omisión ésta no pueda

subsanaarse?. Esto es cierto porque ciertas omisiones de personas físicas o morales, resultan ser mucho más grave en ocasiones que las mismas acciones, y sus consecuencias de difícil reparación. Ojalá que pronto pueda ser revisada la legislación agraria, pues consideramos que sí requiere de modificaciones importantes, las cuales seguramente vendrían a precisar y agilizar en mucho los términos y el procedimiento en esta materia en beneficio sobre todo de ejidatarios, comuneros y grupos indígenas, pero también de pequeños propietarios.

### **3.18. Perspectivas acerca de la Procuraduría Agraria.**

Objetivo primordial de la Procuraduría Agraria es instrumentar ágil y eficientemente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo.

Por eso se debe fortalecer para que su implementación sea efectiva con las características similares a las que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero que además tenga autonomía financiera, para que logre así, ser un verdadero vigilante del respeto irrestricto de la garantía de legalidad y del control de calidad de la Administración Pública Agropecuaria.

Para lograr lo anterior, se requiere que esta Procuraduría tenga un rango jerárquicamente superior en la legislación y no encontrarse solamente regulada en siete artículos de la Ley Agraria (del 135 al 147) y en un Reglamento Interior; sino por el contrario, debe tener su propia Ley que reglamente el párrafo tercero de la Fracción XIX del Artículo 27 Constitucional; para precisar que ese Organismo sea Autónomo y se pueda convertir en un verdadero fiscalizador y controlador de calidad, pues actualmente es un Organismo Descentralizado de Servicio de la Administración Pública Federal con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio y Sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria. Esto obviamente si se desea que la Procuraduría Agraria emita actos con fuerza compulsiva, tal y como las recomendaciones que lleva a cabo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de lograr acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo.

### **3.19. Exacta realización de notificaciones como base de un puntual juicio agrario.**

En cuanto a las obligaciones de los actuarios, ciertamente de la mayor importancia todas ellas pero muy especialmente la realización de notificaciones y emplazamientos. Es incuestionable que el cumplimiento adecuado de estos procedimientos representan la base de un

puntual juicio agrario. Una notificación mal hecha dará origen a dilaciones que afectarán la buena marcha de un procedimiento, presentará una mala imagen del Tribunal, pero sobre todo afectará el propósito ulterior de impartir justicia pronta y expedita.

Conviene subrayar que las notificaciones, emplazamientos y demás diligencias de esta naturaleza son más difícil realizarlas en el medio rural que en el urbano.

Por eso pensamos que apoyarse en las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles para estos efectos no resultó lo más afortunado y quizá se haga necesario revisar y modificar o crear otros dispositivos que faciliten ésta labor.

### **3.20. Independencia Intelectual de los Magistrados como medio para la exacta impartición de la Justicia Agraria.**

No hay que perder de vista que el impartir justicia es una actividad que exige a magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios independencia tal que sólo a ello se dediquen a través cada uno de sus propias tareas y responsabilidades. Esa independencia debe entenderse no solamente desde el punto de vista físico o material, sino de

modo primordial desde el aspecto intelectual, porque ello les permitirá actuar sin más limitaciones que la ley y la moral les impone.

Por lo tanto si se dedicaran además al desempeño de otro cargo o empleo público o de particulares, esa independencia no sería posible y por lo tanto no estarían en condición de cumplir con las funciones que les son propias en el Tribunal.

### **3.21. Concepción errónea de encuadrar a los Tribunales Agrarios únicamente en el sector agropecuario.**

Consideramos necesario que paulatinamente se haga notar el hecho de que si bien los tribunales sirven fundamentalmente a los hombres del campo, definitivamente no se trata de instituciones que deban quedar enmarcadas o encuadradas en el sector denominado "agropecuario".

Se trata de órganos plenamente jurisdiccionales que por lo mismo y en todo caso deben equipararse a las instituciones que forman parte del Poder Judicial Federal. Ello permitirá que campesinos, comuneros y pequeños propietarios tengan muy claro qué son los tribunales agrarios, cuál es el alcance de su jurisdicción, competencia y de sus sentencias, así como la formalidad y seriedad con que ésta institución les atenderá y servirá.

### 3.22. Importancia de los grupos indígenas en la actual legislación agraria.

Otro aspecto sumamente interesante de la tarea que se asignó a los tribunales es el considerar las costumbres y los usos de los grupos indígenas, quienes siempre deberán de contar con traductores. Este es un punto sumamente importante y trascendente, porque lamentablemente, hubo descuido en el trato a quienes forman parte de lo que es la raíz de México.

La reforma al artículo 27 fracción XIX de nuestra Carta Magna protege a las Comunidades Indígenas, reconoce, valora la vida comunitaria de los asentamientos y del pueblo. Porque las comunidades indígenas tienen una naturaleza más social que económica; que solo puede concretarse por la autodeterminación, sin más limitación que la impuesta internamente para el aprovechamiento de su territorio y el respeto a los intereses individuales de sus miembros.

Es recomendable y conveniente para algunas cuestiones específicas la posibilidad de creación de la Ley Reglamentaria del artículo 4º constitucional referente a las comunidades indígenas.

En general ha sido satisfactoria la adecuación de las normas a los requerimientos de la justicia. Pero es posible

y deseable ajustar cada vez más las normas a los requerimientos. Porque la realidad nos muestra, que al ir impartiendo justicia agraria se van encontrando, a través de la experiencia nuevas y convenientes posibilidades de mejoramiento en beneficio de los campesinos y para la seguridad de sus relaciones jurídicas.

### **3.2 PROPUESTAS DE MODERNIZACION DE LA JUSTICIA AGRARIA**

I. Para el desarrollo rural, se requiere como punto de partida el cultivo permanente del derecho agrario en universidades; y todo tipo de institución, para el efecto de contar con mejores instrumentos para atender las relaciones que se dan con motivo de la tenencia de la tierra.

Este factor puede generar consecuentemente una legislación sencilla, integrada, precisa y justa, órganos jurisdiccionales funcionales e imparciales.

II. Debe hacerse una revisión de la Legislación Reglamentaria inherente a la Procuraduría Agraria con el propósito de constituirla en un órgano independiente responsabilizado legalmente de promover la procuración de justicia y de asesorar y asistir a los campesinos y sus órganos de representación en los juicios agrarios, respetando así su dimensión constitucional al profesionalizar sus funciones.

III. En materia de asesoría jurídica, la propia procuraduría agraria debe celebrar los convenios necesarios con los Centros de Estudio en que se imparta la Licenciatura en Derecho para que los pasantes presten su servicio social en favor de los campesinos.

IV. La conciliación agraria es un mecanismo prioritario para la solución de las controversias agrarias por lo tanto los convenios conciliatorios aprobados por los Tribunales deben ser elevados a la categoría de Cosa Juzgada.

V. Integrar y fortalecer el Cuerpo de Peritos Oficiales adscritos a los Tribunales Agrarios, en diversas especialidades, que auxilien con oportunidad a los Tribunales Agrarios para que la justicia agraria se agilice.

VI. Deben eliminarse del proceso agrario toda clase de inercias, vicios burocráticos y prácticas dilatorias, que impidan se dé cabal cumplimiento al mandato constitucional de asegurar a los campesinos una administración de justicia pronta y expedita.

## **CONCLUSIONES**

I. Los problemas a resolver, reclamaron la implantación de Tribunales Agrarios independientes y dotados de autoridad eficaz que ejerzan la jurisdicción, para resolver los problemas planteados en los casos concretos de Derecho Agrario, conforme al orden jurídico vigente.

II. En las diferentes etapas de nuestro País ha existido una dependencia o institución del gobierno encargada de ayudar gratuitamente a los más desprotegidos socialmente y en particular a los campesinos.

III. La Procuraduría Agraria tiene el rasgo del Ombudsman campesino, en razón de que tiene a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos agrarios .

IV. Las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional en materia agraria, crearon un nuevo sistema integral de procuración e impartición de justicia .

V. La autoridad administrativa que ejercía la jurisdicción en materia agraria, asumía el doble carácter de juez y parte.

VI. Debe procurarse que los Magistrados encargados de

impartir justicia agraria, tengan adecuado conocimiento del derecho agrario y, en cuanto sea posible, de la realidad a la cual deben aplicarlo.

VII. La Ley Agraria enuncia los principios a los que debe ajustarse la impartición de la Justicia Agraria, sentando las bases procesales para dirimir las controversias que se susciten en esa materia.

VIII. Los Tribunales Agrarios garantizarán la legalidad de lo actuado; buscando que prevalezca la sencillez y claridad en los procedimientos de justicia agraria.

IX. Son juicios agrarios, los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria.

X. En los juicios en que se involucren tierras de grupos indígenas se considerarán las costumbres y usos de cada grupo cuando no se afecte a terceros ni se contravenga la ley.

XI. Parte sustancial y permanente del proceso agrario debe ser la conciliación y concertación entre los sujetos en conflicto.

XII. El medio rural reclama fórmulas de solución simple, acordes con la lógica del genuino hombre del campo.

XIII. La modernización de la Justicia Agraria se enmarca hacia el tránsito de una vida campesina libre, más práctica y justa.

XIV. En el Estado de Derecho se busca consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, en el que la Ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

XV. La creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria es un adelanto en materia jurídica, en beneficio de la sociedad mexicana y del bien común.

#### BIBLIOGRAFIA

- 1.- AGUNDEZ FERNANDEZ, Antonio. Estudios de Derecho Agrario. Editorial Lex Nova. 1984.
- 2.- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos. Editorial Porrúa. México 1992.
- 3.- CASO, Angel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México 1950.
- 4.- CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México 1982.
- 5.- -----, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. edición tercera. Editorial Porrúa. México 1979. 391 pp.
- 6.- DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México 1975.
- 7.- DIAZ SOTO Y GAMA. La Cuestión Agraria en México. Editorial Porrúa. México 1959.
- 8.- FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. México 1943.

- 9.- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. edición primera. Editorial Porrúa. México 1993.  
670 pp.
- 10.- GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. edición segunda. Editorial Trillas. México 1985. 270 pp.
- 11.- LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. edición sexta. Editorial Porrúa. México 1987. 318 pp.
- 12.- LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México 1975.
- 13.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. edición vigésimasegunda. Editorial Porrúa. México 1989.  
667pp.
- 14.- -----, Introducción al Estudio del Derecho Agrario. edición quinta. Editorial Porrúa. México 1983.
- 15.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis. Derecho Procesal Agrario. Editorial Trillas. México 1988.
- 16.- RUIZ MASSIEU, Mario. Manual de Procedimientos Agrarios. Editorial Porrúa. México 1990.

17.- SOTOMAYOR GARZA, Jesús. El Nuevo Derecho Agrario en México. edición primera. Editorial Porrúa. México 1993.  
270 pp.

## L E G I S L A C I O N

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. edición décima primera. Editorial Esfinge. México 1995.

2.- LEGISLACION AGRARIA ACTUALIZADA. edición primera. Editada por los Tribunales Agrarios. México 1994.

3.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. s.e. Editorial Sista. México 1996.

4.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. del 6 de enero de 1992.

5.- BOLETIN JUDICIAL AGRARIO. Septiembre 1992. Número 2.  
Año I.

6.- BOLETIN JUDICIAL AGRARIO. Febrero 1995. Número 31. Año III.

## O T R A S F U E N T E S

1.- INICIATIVA DE LA LEY AGRARIA. Exposición de Motivos. Edición de la H. Cámara de Diputados LV Legislatura.

2.- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Conferencia dictada en el curso de Actualización de Derecho Procesal Agrario. México 4 de mayo de 1995.

3.- -----, ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA. Ponencia presentada al XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

4.- GALLEGOS VIZCARRO, Rúben. "Comentarios sobre Justicia Agraria", Revista de los Tribunales Agrarios, México, Año II, No. 4, septiembre-diciembre 1993, p.58.

5.- GOMEZ DE SILVA CANO, Jorge. "Los Tribunales Unitarios Agrarios", Revista de los Tribunales Agrarios, México, Año III, No. 9, mayo- agosto 1995, p. 136-137.

6.- REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. México, Año III, No. 10, septiembre- diciembre de 1995.