

881309

2

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México
Número de Incorporación 8813.09

LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA Y LA IMPARTICION
DE JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

MARIA DEL PILAR ARELLANO SANCHEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MARIA SOFIA VILLA CABALLERO
REVISOR DE TESIS: JUAN ARTURO GALARZA

293346

NAUCALPAN EDO. DE MEXICO, 2001.





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.

A DIOS GRACIAS POR HABERME PERMITIDO LOGRAR
ESTE TRIUNFO ANHELADO.

A MI PAPITO GABRIEL QUE SIEMPRE HA ESTADO A MI LADO.

A MI MAMI FELIPA LA CUAL NUNCA OLVIDARE Y QUE GRACIAS
A SU APOYO Y EJEMPLO ME INFUNDIO LA META QUE ME
PROPUSE.

A TI TIA CHELA, MAMA CHICA Y HERMANOS.

MI PEPINITO QUE TODOS LOS DIAS HA ESTADO DE MOLON DICIENDO
CUANDO TE TITULAS.

QUERIDAS MAESTRAS

A MIS AMIGOS Y SERES QUERIDOS MI MAS
SINCERO AGRADECIMIENTO.

INTRODUCCION

El origen y propósito del artículo 27 Constitucional, sin precedente en la historia mundial, se encuentra íntimamente vinculado a las luchas de los campesinos de México, pues cuando se cerraron las opciones de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia. El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y el abuso, la conciencia de desigualdad y la defensa de la propiedad constituyeron elementos sociales y económicos que generaron el establecimiento en leyes de las aspiraciones campesinas, que se condensan en el artículo 27 Constitucional. La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, de acuerdo con su tiempo y circunstancia.

Nuestra sociedad ha registrado un conjunto de cambios importantes, que son consecuencia de las aspiraciones de la población. Estos cambios se han reflejado necesariamente en la adaptación de las leyes a la nueva realidad. Es en este proceso donde se ubica la reforma al artículo 27 Constitucional, la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria y la vigencia de una nueva Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales

Agrarios y, la expedición de otros ordenamientos agrarios. - El Decreto de reformas al artículo 27 se publicó el 6 de enero de 1992, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992.

Analizando el texto del artículo 189 de la Ley Agraria, observamos que esta disposición es oscura y contradictoria, y abre la puerta a la duda; pues por un lado parece orientarse a la valoración en conciencia, esto es sin sujeción a regla alguna; y por otro lado, exige la motivación y fundamentación de las resoluciones, como se espera de cualquier acto de autoridad, lo cual obliga al Magistrado Agrario a valorar el material probatorio reunido en el proceso y razonar de manera cuidadosa la fuerza que aquél tiene para sostener la resolución que el Tribunal adopte.

Por ello la presente investigación pretende analizar, - el contexto de las resoluciones de los Magistrados Agrarios, para desde ahí proponer las reformas necesarias a la Ley Agraria. A efecto de llevar a buen fin dicho propósito, nos auxiliaremos del Método Histórico así como del Inductivo.

En el primer caso, el Método Histórico lo utilizaremos para investigar sobre los antecedentes de la actual Procura-

duría Agraria. De la misma manera se maneja el Método Histórico, buscando conocer los antecedentes históricos de los actuales órganos jurisdiccionales.

Asimismo, utilizaremos el Método Inductivo, ya que iremos de lo particular a lo general, pues en primer lugar estudiaremos los ordenamientos jurídicos que precedieron al vigente artículo 189 de la Ley Agraria, a efecto, de proponer su reforma.

Por lo que hace a la estructura del presente trabajo, es la siguiente:

La Tesis ha sido dividida en cuatro Capítulos, analizando en el Primero, los antecedentes de la actual Procuraduría Agraria, remontándonos a la etapa Colonial en donde existió la figura del Protector Fiscal; en 1921 se creó la Procuraduría de Pueblos; en 1953 nació la Procuraduría de Asuntos Agrarios; la Dirección General de Procuración Social Agraria surgió en 1989; y finalmente llegamos a las reformas de 1992 a la Legislación Agraria que son el fundamento legal de la Procuraduría Agraria.

Tratamos en el Segundo Capítulo, a los órganos jurisdic

cionales, para llevar a buen fin nuestro estudio, vemos lo relativo a la administración de justicia agraria en la época Precolombina, la Colonial, el período de la Independencia a la Revolución de 1910; hasta llegar a la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992, en donde se faculta el establecimiento de órganos jurisdiccionales de competencia federal y dotados de plena independencia y autonomía.

El Capítulo Tercero, lo dedicamos al análisis de la naturaleza jurídica de la Procuraduría Agraria, sus atribuciones y competencia; así, como las funciones más trascendentes para la impartición de justicia en el campo.

En el Último Capítulo, principiaremos estudiando a los órganos jurisdiccionales en cuanto a su competencia, jurisdicción y facultades, finalmente, pasamos a formular nuestras propuestas de reformas a la Ley Agraria.

Es importante, precisar que, estamos totalmente de acuerdo con las reformas a la Constitución Federal en el sentido de adecuarlo a efecto de dar el fundamento jurídico para la creación de la Procuraduría Agraria así como de los Organos Jurisdiccionales, pero hace falta corregir los errores del Legislador Federal, como lo es el caso del artículo 189 de la Ley Agraria, del cual pedimos su reforma.

HEMEROTECA Y DOCUMENTACIÓN

RESUMEN

En el Capítulo Primero, estudiamos lo relativo a los antecedentes de la actual Procuraduría Agraria, tal parece que el más remoto antepasado se encuentra en la época Colonial, se trata del Protector Fiscal, a él se refiere la Ley XVII, contenida en el Título XII, tomo II, de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias.

En el siglo pasado, encontramos un antecedente en el Estado de San Luis Potosí en una institución denominada Procuradurías de Pobres, creadas por la Ley número 18 del Congreso del Estado, expedida el 5 de marzo de 1847, trataba de la defensa de los derechos de los campesinos, pidiendo inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento, o tropelía contra aquéllos.

En el presente siglo se expidió un Decreto el 17 de abril de 1922, abrogando la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, concediendo facultades al Ejecutivo Federal para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, y crear las Procuradurías de Pueblos. Por disposición del artículo 4o., se estableció en cada uno de los Estados la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos, gratuitamente, en sus -

gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo -
el nombramiento y remoción de las Procuradurías, de la Comi-
sión Nacional Agraria.

El Reglamento de la Comisión Nacional Agraria, del 26 de febrero de 1926 disponía en los artículos 163 a 167 que las funciones de las Procuradurías de Pueblos eran: atender a los pueblos respecto de sus solicitudes de -
dotación o restitución de tierras y aguas, así como en las -
diligencias relacionadas con la tramitación de los expedien-
tes, hasta obtener su posesión.

Al promulgarse el Código Agrario de -
1934, éste no previó la existencia de las Procuradurías de -
Pueblos, razón por la cual legalmente dejaron de existir, pa-
ra que más tarde mediante Decreto publicado en el Diario Ofi-
cial de la Federación del 5 de agosto de 1953, se dispusiera
la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, su ob-
jetivo fue el de asesorar gratuitamente a los campesinos que
necesitaran hacer gestiones legales.

Reglamento de la Procuraduría de Asun-
tos Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federa--
ción el 3 de agosto de 1954, estableció que las Procuradu---
rías de Asuntos Agrarios debían establecerse en cada una de

HEMEROTECA Y DOCUMENTACION

las Delegaciones del Departamento Agrario, y tenían como función general, asesorar gratuitamente a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que hubieran sido dotados de las mismas, en los procedimientos jurídicos, administrativos, etcétera, que se suscitaran con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses. Esta Procuraduría dejó de funcionar hasta las postrimerías del sexenio presidencial 1958-1964.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1989, mandaba que las atribuciones de una unidad administrativa denominada Dirección General de Procuración Social Agraria, serían las siguientes: - emitir las normas necesarias para el eficaz funcionamiento de las Procuradurías Sociales Agrarias de las Delegaciones; asesorar a los Comités Particulares Ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general; esto es, en las cuestiones agrarias; atender las demandas de los particulares, ejidatarios y comuneros, por violaciones a la legislación agraria que lesionen los derechos de los promoventes; emitir su opinión y turnarla a la autoridad competente.

También la facultaba para intervenir - por la vía conciliatoria en la solución de las controversias

agrarias entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afectaran los intereses de los núcleos de población, etcétera.

Tales son en síntesis, los antecedentes de la actual Procuraduría Agraria que tiene su fundamento legal en la reforma al artículo 27 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992.

El objeto de estudio en el Capítulo - Segundo, son los antecedentes de los actuales órganos jurisdiccionales. En la época prehispánica las principales autoridades internas del calpulli fueron la asamblea general, el consejo de ancianos y los jefes de las jurisdicciones militar y civil. La asamblea designaba al Chinancallec que se encargaban del reparto de parcelas entre los miembros del calpulli; los Tequetlatos fueron los encargados de dirigir las faenas colectivas, en caso de pérdida de parcelas, el consejo de ancianos decidía a quien se les había de asignar nuevamente. Tales eran las autoridades agrarias. Durante la etapa Colonial, los reyes tuvieron las más amplias facultades para dictar normas jurídicas, contemplando entre otras a la materia agraria; resultando que tenían carácter de autoridades agrarias con jurisdicción y competencia: el rey, el virrey,

la audiencia, el cabildo, el subdelegado, los jueces de tierras y procuradores.

Consumada la Independencia las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas; la Ley de Secretarías de Estado de 1891 organizó la Secretaría de Fomento con funciones específicas en materia de fomento agropecuario, en 1917 cambió su denominación por el de Secretaría de Agricultura y Fomento, añadiendo las funciones de restitución y dotación de tierras y aguas, fraccionamiento de latifundios y aplicación de leyes agrarias; en 1934 se creó el Departamento Agrario que asumió plena jurisdicción en materia de reparto agrario. (Cabe aclarar que las citadas autoridades tuvieron calidad de administrativas). Por Decreto del 6 de enero de 1915, se inició la reforma agraria, creándose dependencias especiales para el tratamiento del problema agrario, pero cabe señalar que no tuvieron atribuciones jurisdiccionales, sino que fueron propiamente, autoridades de naturaleza agraria.

El Código Agrario de 1934, mandaba que la aplicación de las leyes agrarias correspondía al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a la Secretaría de Reforma Agraria, a la Secretaría de Agricultura y Re-

rsos Hidráulicos; al Cuerpo Consultivo Agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas. En los Códigos Agrarios de 1940 y 1942 así como en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, siguieron considerando a las citadas como autoridades administrativas.

La nueva reforma constitucional al artículo 27 Constitucional, culminó con la publicación del Decreto de reformas en el Diario Oficial de la Federación del 1 de enero de 1992, estableciéndose el fundamento para la creación de Tribunales dotados de jurisdicción y competencia para resolver los problemas agrarios, constituyéndose por tanto los Tribunales Unitarios Agrarios necesarios y por un Tribunal Superior Agrario.

En el Capítulo Tercero, nos corresponde estudiar la naturaleza jurídica de la Procuraduría Agraria. Al efecto, cabe señalar que, se encuentra diseñada como organismo de abogacía social que asesora en el ejercicio de sus derechos a sujetos agrarios que individual o colectivamente solicitan su intervención. Es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene funciones de representación, coadyuvancia, asesoramiento, conciliación en controversias, prevención y denuncias de violaciones a leyes agrarias, emitir recomendaciones, proponer

medidas de seguridad jurídica: y también le corresponde denunciar a funcionarios agrarios que incumplen sus funciones.

Es importante mencionar que, dentro de la trascendental función que lleva a cabo la Procuraduría Agraria destaca la de Ombudsman, al efecto la fracción IV del artículo 136 de la Ley Agraria determina que la Procuraduría debe prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos a instar a las autoridades agrarias a la realización de las funciones a su cargo y emitir las Recomendaciones que considere pertinentes.

El tema que nos ocupa en el Capítulo Cuarto, es el relativo a la administración de justicia impartida por los nuevos Tribunales Agrarios. En primer término, nos referimos a la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios, los Tribunales Agrarios cuentan con un reglamento interno que define su estructura orgánica, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento; el juicio agrario, acusa la tendencia de ampliar las facultades de los Magistrados para que tengan una actuación relevante en la conducción del mismo; es decir, no sólo habrán de cumplir con la dirección y vigilancia del proceso sino también asegurar el orden y su natural substanciación.

A partir de 1992, la nueva legislación en materia agraria, establece que el Tribunal Superior Agrario es la máxima autoridad en materia agraria, en éste se dirimen las controversias que se presentan con motivo de la actividad agraria y administra la justicia en ésta materia, revisando fallos y resoluciones de los Tribunales Unitarios Agrarios. EL Tribunal Superior Agrario se integra por cinco Magistrados numerarios y un super numerario.

Es importante señalar que, la designación de los Magistrados Agrarios, de acuerdo a su Ley Orgánica, está a cargo de la Cámara de Senadores, y en los recesos de la Cámara los designa la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; la designación se hace a propuesta del Presidente de la República. Los Magistrados durarán en su encargo seis años, en caso de ser ratificados luego de ese periodo, adquirirán la inamovilidad. Solamente podrán ser removidos de su cargo por causas graves, siguiéndose el procedimiento aplicable a los funcionarios del Poder Judicial Federal.

Cabe señalar que, la jurisdicción en materia agraria, por tener carácter federal, comprende todo el territorio nacional, pero para su ejercicio y por razones de división del trabajo, se ha otorgado a diversos tribunales distribuidos en el país, tomando en consideración el nú-

mero de demandas que de acuerdo con las estadísticas pudie--
ran generarse en las diferentes zonas goeográficas de la Repú
blica Mexicana.

La jurisdicción del Tribunal Superior Agrario se ejerce en todo el ámbito del país, por ser el ór--
gano jurisdiccional de superior jerarquía que resuelve en se
gundo grado los recursos de revisión interpuestos contra las
sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios, -
establece jurisprudencia obligatoria para dichos Tribunales,
conoce de las excitativas de justicia, de los conflictos de
competencia de los impedimentos, excusas, recusaciones y -
quejas, ejerce el control administrativo de todos los órga--
nos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria.

Entre las facultades jurisdiccionales del Tribunal Superior Agrario, encontramos las de: conocer -
las denuncias y quejas que se presenten en contra de los -
miembros de los Tribunales Agrarios, determinando sus sancio--
nes. Aprobar el Reglamento Interno de los Tribunales Agra---
rios y dictar disposiciones para su buen funcionamiento.

Ahora bien, en relación con los Tribu
nales Unitarios Agrarios, podemos decir que, cada uno de --
ellos se encuentra a cargo de un Magistrado numerario, desig

nado por la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. La jurisdicción de los Tribunales Unitarios Agrarios se establece en el artículo 27 fracción XIX de la Constitución Federal, al establecer que: "Serán de jurisdicción federal las cuestiones de límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos que 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 de las comunidades.

Los Tribunales Unitarios Agrarios, de acuerdo a la competencia en el orden territorial podrán conocer de: controversias por límites de terrenos entre grupos ejidales o comunales, entre éstos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos ejidales o comunales, así como contra los actos de autoridades administrativas o judiciales fuera de juicio, al igual que contra actos de particulares. De los conflictos y controversias relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales, entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí. Así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población, así como los problemas que surjan con motivo de las sucesiones de derechos ejidales y comunales.

De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho, o determine la existencia de las obligaciones. Asimismo, los Tribunales Unitarios -- Agrarios son competentes para el reconocimiento del régimen comunal y de las omisiones en que incurra la Procuraduría - Agraria y que causen perjuicios a los sujetos agrarios reconocidos por la ley. También son competentes para conocer de los casos en que, sin haber controversia agraria, requieran de la intervención del Tribunal en vía de jurisdicción voluntaria. Asimismo, pueden conocer de las controversias que se susciten con motivo de la celebración de contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales de uso común o - parcelas. Igualmente son competentes en los casos en que se exija la revisión total o parcial de bienes ejidales y comunales que hayan sido expropiados y a los cuales no se les - dió el destino señalado para que operara la expropiación. - Igualmente, son competentes para conocer de los juicios que versen sobre la ejecución de convenios que se hayan celebrado para dar por terminado un juicio agrario.

El legislador federal, establece que los Tribunales Unitarios Agrarios operarán como órganos itinerantes; lo que significa que se podrán desplazar a los lugares, zonas o regiones, donde tengan su asiento los grupos

o núcleos agrarios en conflicto. El Tribunal Superior Agrario está facultado para señalar la itinerancia de las residencias temporales.

Ahora bien, entrando a los problemas que se pueden presentar en la función de impartir justicia agraria, el primero de ellos consiste en dilucidar bajo que sistema se rigen los Tribunales Agrarios para la valoración de las pruebas. Al efecto, cabe señalar que existen: el sistema de prueba tasada, el de prueba libre, el sistema mixto, y el de sana crítica.

La prueba tasada, el juez al valorar las pruebas, debe aplicar reglas previamente establecidas, las pruebas tienen un valor inalterable y constante, independientemente del criterio del juez, el cual se limita a aplicar la ley a los casos particulares. En el sistema de la prueba libre, el Juez, al valorar las pruebas, no necesita aplicar reglas previamente establecidas, sino las valora libremente según su propio criterio. En la prueba mixta, el sistema consiste en una combinación de las dos anteriores. Es decir, por una parte, la ley establece ciertas normas que el juez debe aplicar al valorar las pruebas; pero por la otra, lo deja en libertad para hacer esta valoración según su propio criterio. Sana crítica, el juez valora las prue--

bas según su ciencia y su experiencia.

Analizando el artículo 189 de la vigente Ley Agraria, observamos que no hay un criterio uniforme en la forma en que se deben valorar las pruebas. Al manifestar que no hay necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, es evidente que la intención del legislador fue la de establecer el sistema de valoración de la sana crítica. El legislador tampoco se inclinó por el sistema de la prueba libre, pues alude a motivar y fundamentar la sentencia, sin embargo, emplea el término "Según lo estimare debido en conciencia".

Asimismo, el artículo 189 de la vigente Ley Agraria, dice que: "Se apreciarán los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia". En contra de lo anterior, se encuentra el principio de legalidad que ordena, la motivación y fundamentación para cualquier acto de autoridad.

Finalmente, para terminar con la r~~ed~~acción contradictoria del artículo 189 de la Ley Agraria, proponemos las siguientes soluciones:

1.- Eliminar el concepto de "verdad sabida.

2.- Eliminar los conceptos: "Sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas"

3.- Eliminar los conceptos: "Sino -- apreciando los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimaren debido en conciencia".

4.- Mejorar la alusión a los motivos y fundamentos de la sentencia, óiciendo en forma directa que el Tribunal se apegará al valor de las pruebas que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.- Establecer el principio del análisis conjunto de las pruebas, para conjugar el riesgo siempre presente, de que se examinen en forma separada sin verdadera correlación entre sí como es debido.

Como punto final de la presente investigación, nuestra propuesta es en el sentido de que, la redacción del artículo 189 de la Ley Agraria quede redactado en la forma siguiente:

"ARTICULO 189.- Las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán tomando en considreación el valor probatorio que el Código Federal de Procedimientos Civiles establece para las pruebas en general "

**"LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA Y LA IMPARTICION
DE JUSTICIA EN EL CAMPO MEXICANO"**

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA ACTUAL PROCURADURIA AGRARIA

1.1.- Protector Fiscal (Junio de 1646).	2
1.2.- Ley de las Procuradurías de Pobres(Marzo de 1847.	4
1.3.- Procuraduría de Pueblos(Diciembre de 1921).	8
1.4.- Procuraduría de Asuntos Agrarios(Agosto de 1953).	11
1.5.- Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios(Agosto de 1954).	14
1.6.- Dirección General de Procuración Social Agraria(Abril de 1989).	17
1.7.- Procuraduría Agraria(Enero de 1992).	20

CAPITULO SEGUNDO

ORGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA

2.1.- Epoca Precortesiana.	23
2.2.- Etapa Colonial.	26
2.3.- Período de la Independencia a la Revolución Mexicana de 1910.	29
2.4.- La reforma al artículo 27 Constitucional (Enero de 1934).	33
2.5.- La reforma al artículo 27 Constitucional (Enero de 1992).	37
2.6.- Ley Agraria(Febrero de 1992).	41

CAPITULO TERCERO
NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA AGRARIA

3.1.- Naturaleza Jurídica de la Procuraduría Agraria.	44
3.1.1.- Formal.	46
3.1.2.- El Ombudsman Campesino.	48
3.1.3.- No es autoridad para efectos del Amparo.	52
3.2.- Atribuciones y competencia de la Procuraduría Agraria.	54
3.2.1.- Atribuciones Legales.	54
3.2.2.- Atribuciones Reglamentarias.	60
3.2.3.- Competencia.	62
3.3.- Función trascendente de la Procuraduría Agraria en la impartición de justicia en el campo.	64

CAPITULO CUARTO
LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA IMPARTIDA POR LOS
TRIBUNALES AGRARIOS

4.1.- La naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios.	68
4.2.- Tribunal Superior Agrario.	71
4.2.1.- Jurisdicción.	74
4.2.2.- Competencia.	78
4.2.3.- Facultades.	85
4.3.- Tribunal Unitario Agrario.	87
4.3.1.- Jurisdicción.	93
4.3.2.- Competencia.	96
4.3.3.- Facultades.	99
4.4.- Justicia Itinerante en materia agraria.	102
4.5.- Problemas en la impartición de justicia agraria.	104
4.6.- Posibles soluciones.	114
CONCLUSIONES.	134
BIBLIOGRAFIA.	141

CAPITULO I
ANTECEDENTES DE LA ACTUAL
PROCURADURIA AGRARIA

En el presente Capítulo, nuestro objetivo es el de investigar los antecedentes históricos de la actual Procuraduría Agraria, para ello en primer lugar se estudia lo relativo al Protector Fiscal, a la Ley de Procuradurías de Pobres, la Procuraduría de Pueblos, a la Procuraduría de Asuntos Agrarios; se hace referencia al Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, la Dirección General de Procuración Social. Finalmente se analiza a la Procuraduría Agraria, la cual encuentra su fundamento legal en el artículo 27 Constitucional, fracción XIX, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, el cual fué producto de una Iniciativa de reformas enviada por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República.

Ahora bien, en lo relativo a la trascendencia para los fines de la presente Tesis, esta radica en el hecho de que se apreciarán de una manera más completa los fines que se han perseguido en México; esto es, respecto a la procuración de justicia hacia los campesinos de nuestro país.

1.1.-PROTECTOR FISCAL
(Junio de 1646)

Consumada la conquista, España impuso a sus colonias su Legislación. El Derecho Colonial se formó por la Legislación común española, por las Leyes dictadas para todas sus posesiones y colonias en América, por las Leyes dictadas expresamente para la Nueva España y por las costumbres indígenas.

El Derecho moderno español se inicia con las Leyes de Toro ordenadas por los Reyes Católicos. Tuvieron por objeto eliminar las contradicciones de diversas disposiciones; Luego se intentó reunir todas las disposiciones positivas en un sólo ordenamiento y se formó la Nueva Recopilación y, por último, con el mismo objeto, se formó la Novísima Recopilación. Esta Legislación estuvo en vigor en la Nueva España. Fué de observancia, en primer término, la Novísima Recopilación y en segundo término el Fuero Real, el Fuero Juzgo y los Fueros Municipales, y las Partidas.

Por el hecho de la conquista, el territorio de lo que se llama México pasó a formar parte del Estado Español. De esta manera Las Leyes fundamentales que regían en la Metrópoli rigieron en la Colonia y tales Leyes se complementaron con las Leyes de Indias y otros ordenamientos particulares dictados para La Nueva España.

Independientemente de la importancia de la Carta Magna de Apatzingán de 1814 y su influencia en la vida Constitucional de México, al Acta Constitutiva de 1824 se le reconoce como la primera Ley Constitucional mexicana que es el punto de partida del derecho constitucional mexicano. Su función primordial fue establecer los aspectos y Lineamientos generales que orientarían la elaboración de una nueva Constitución, se afirma que el concepto de federalismo fue inspirado por la Constitución Norteamericana en tanto que la exclusividad religiosa católica, la soberanía nacional y algunos otros conceptos fueron tomados de la Constitución Gaditana (España). Subsistió la convivencia constitucional del clero con el estado, lo cual favoreció la concentración de la tierra en manos de las congregaciones. El artículo 112 estableció limitaciones a la facultad del Presidente de expropiar inmuebles de propiedad particular o de corporaciones, incluyendo naturalmente a la del clero, las que sólo podían ser expropiadas mediante autorización del Senador previa indemnización. La Constitución de 1836, reconoce clara influencia del centralismo conservador, por lo cual constituye el primer antecedente legislativo de esta ideología. La Ley Primera, en su artículo 2, fracción III, establece los derechos de los mexicanos, entre éstos: No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo o en parte.

Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular sea individual particular, previamente indemnizado. Entre las corporaciones seculares se incluye a las comunidades indígenas que mantenían este régimen, por lo que podríamos decir que fue la primera Constitución que respetaba a la propiedad comunal o social existente.

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, también conocida como la Segunda Constitución Centralista. En el artículo 90., enuncia los derechos de los habitantes de la República, cuya fracción XIII indica que: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o corporaciones, y ninguno puede ser privado en el libre uso y aprovechamiento que le corresponda según las Leyes cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización.⁽³⁾ Del contenido de este dispositivo, se desprende la protección a la propiedad social de las comunidades indígenas, ya que éstas eran consideradas corporaciones.

(3) TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808 1964. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1964. p 408

En este periodo encontramos un antecedente en el Estado de San Luis Potosí de una institución denominada Procuradurías de Pobres, que fueron creadas por la Ley número 18 del Congreso de ese Estado, expedida el 5 de Marzo de 1847, a iniciativa del licenciado Ponciano Arriaga, 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 repectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento, o tropelía que contra aquellas se cometiera, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario a agente público. (4)

El Procurador de Pobres, debía investigar ofensas, comprobar hechos, ocuparse de reparación de daños, informarse de las necesidades de la clase pobre (predominantemente campesina); debía, también promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo. Y todas aquellas mejoras sociales que allí viven su miserable situación. Todo ello en el marco de un avanzado liberalismo social, recordemos que se vivía la lucha entre los conservadores y liberales. dentro de esta última corriente se ubicaban: Don Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, etc.

(4) ARMIENTA Calderón, Gonzalo. El Ombudsman y la protección de los derechos humanos. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1992 p.24

1.3.- PROCURADURIA DE PUEBLOS
(Diciembre de 1921)

A la muerte de Don Venustiano Carranza, el Congreso de la Unión nombró Presidente Provisional a Adolfo de la Huerta, quien desempeñó el cargo del 10., de junio al 30 de noviembre de 1920. En ese lapso, De la Huerta trató de consolidar la paz: Los jefes zapatistas que aún quedaban reconocieron al nuevo jefe y Francisco Villa se rindió en Sabinas, Coahuila. El gobierno le regaló la Hacienda de Canutillo y le pagó su escolta, Villa se dedicó a la agricultura y ganadería hasta su muerte, acaecida en 1923, asesinado en Parral, Chihuahua. Convocadas las elecciones, salió Presidente el General Alvaro Obregón, quien se hizo cargo del país en un momento difícil ya que las luchas civiles habían deteriorado las relaciones con los Estados Unidos; el gobierno estaba endeudado, no había créditos bancarios; la violencia política imperaba, así como también presionaban los obreros y los campesinos. Durante el gobierno del General Obregón, se expidió un Decreto el 17 de abril de 1922, que abrogó la ley de Ejidos de 1920 y que a su vez concedió facultades al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, y crear las Procuradurías de Pueblos. (5)

(5) CHAVEZ Padrón, Marta. El proceso social agrario y sus procedimientos. Editorial Porrúa. 6a. Edición. México 1989. p. 54

Por disposición del artículo 4o., del Decreto precitado, se debería establecer en cada una de las entidades federativas la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de las Procuradurías, de la Comisión Nacional Agraria.

El Reglamento de la Comisión Nacional Agraria, de fecha 26 de Febrero de 1926 expedido por el entonces Presidente de ésta ingeniero Luis L. León, disponía en los artículos 163 - al 167 que las funciones de las Procuradurías de Pueblos eran:

"ARTICULO 163.- Atender a los pueblos respecto de sus solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas, así como en las diligencias relacionadas con la tramitación de los expedientes, hasta obtener su posesión.

ARTICULO 164.- Gestionar ante las autoridades correspondientes la pronta ejecución de las resoluciones provisionales y definitivas.

ARTICULO 165.- Presenciar los actos posesorios de ejidos para producir los alegatos necesarios en los amparos contra las posesiones.

ARTICULO 166.- Representación de los pueblos para la tramitación de los juicios de amparo.

ARTICULO 167.- Estadísticas de sus labores.(6)

(6) LUNA Arroyo, Antonio. Diccionario de derecho agrario mexicano. Editorial Porrúa. 1a. Edición. 1982. p. 98

De acuerdo al Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, esta institución vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población -campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción. En vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello. (7)

Las primeras disposiciones agrarias acarrearón las siguientes consecuencias:

a).- Los pueblos rurales profundamente religiosos, pensaban que era un robo solicitar por medio de las dotaciones que se afectaran las tierras de los hacendados;

b).- Los gestores abusaban de los habitantes de los pueblos no solucionaban sus problemas;

c).- Cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al proporcionar los datos que se les exigían. (8)

Los Procuradores de Pueblos, en estas circunstancias, contribuyeron a expeditar y a moralizar la aplicación de las leyes.

(7) MENDIETA y Nuñez, Lucio. El problema agrario de México. Editorial Porrúa. 17a. Edición. México. 1981 p. 213

(8) Ibid. p. 214

1.4.- PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS
(Agosto de 1953)

Cabe señalar que al haberse promulgado el Código Agrario de 1934, éste no previó la existencia de las Procuradurías de Pueblos, razón por la cual legalmente dejaron de existir. Asimismo observamos que los Códigos Agrarios de 1940 y de 1942, tampoco reguló lo referente a las Procuradurías de Pueblos. Más tarde mediante Decreto del jefe del Poder Ejecutivo Federal, Don Adolfo Ruiz Cortines, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto de 1953 se dispuso 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.

El Decreto que dispone se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el Asesoramiento Gratuito de los Campesinos, contenía cinco Considerandós y cuatro artículos. Por lo que hace a los Considerandos se establecía lo siguiente:

a).- Que para la rápida resolución de los problemas de adjudicación y de tenencia de la tierra, ha sido necesaria la existencia de Procuradurías encargadas de orientar a los núcleos de población;

b).- Los regímenes emanados de la revolución establecieron las Procuradurías Agrarias en cada Estado de la República, para el debido asesoramiento de la clase campesina y de acuerdo con la evolución de la Reforma Agraria.

c).- Que a pesar de que el texto del Código Agrario y sus Reglamentos han simplificado la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos ésta se demora por la falta de dirección y de conocimiento por parte de los solicitantes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas respecto a las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la Ley.

d).- El Gobierno Federal fijó un programa Agrario, y con el objeto de llevarlo a buen fin se hace necesario dictar las medidas necesarias que expediten los trámites en beneficio de los campesinos del país.

e).- Con las Procuradurías Agrarias los problemas de los campesinos mexicanos, tendrán una más rápida solución.(9)

Tales eran a grandes rasgos las cuestiones planteadas en los considerandos, para fundar la expedición del Decreto que crearía las Procuradurías de Asuntos Agrarios.

(9) Diario Oficial de la Federación del día 5 de Agosto de 1953. p. 8

Ahora bien, por lo que hace a sus artículos debido a su importancia, a continuación nos permitimos citarlos:

"ARTICULO PRIMERO.- Procédase a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el personal que se juzgue necesario, para que tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario radiquen Procuradores que tendrán a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.

ARTICULO SEGUNDO.- Los Procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes del Procurador, serán nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del Presidente de la República. Tanto los cargos de Procuradores Agrarios como los ayudantes del Procurador se considerarán como de confianza.

ARTICULO TERCERO.- A fin de que la labor de los Procuradores resulte lo más eficiente posible, éstos dependerán directamente del Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale.

ARTICULO CUARTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tramitará las modificaciones presupuestales que le proponga el Departamento Agrario con la finalidad de organizar y atender los servicios que se establecen en el presente Decreto. (10)

Observamos que se crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios; los Procuradores Agrarios y sus ayudantes eran nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con aprobación expresa del titular del Poder Ejecutivo Federal; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgaba el presupuesto al Departamento Agrario.

(10) Diario Oficial del Federación del día 5 de Agosto de 1953. p. 8

1.5.- REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS
(Agosto de 1954)

Durante el gobierno de Don Adolfo Ruiz Cortines, se expidió el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de Agosto de 1954. Con una perspectiva más amplia, se incrementan las atribuciones de esta institución, que nace modestamente como una unidad administrativa integrada por una Oficina Coordinadora, dependiente directamente de la Jefatura del Departamento Agrario, y por Procuradurías en cada una de las Entidades Federativas. En este mismo recorrido podemos señalar al artículo 5o., de dicho Reglamento, como el antecedente inmediato del actual Reglamento de la Procuraduría Agraria, en cuanto a que en él se observa ya el interés del Titular del Poder Ejecutivo Federal por crear un organismo que en materia económica, administrativa y contenciosa, auxilie, oriente y asesore a los campesinos y colabore con las autoridades e instituciones particulares en la organización dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos proconstrucción de escuelas y centros de alfabetización así como toda clase de asociaciones cuya finalidad es el mejoramiento campesino. (11)

(11) Diario Oficial de la Federación del día 3 de Agosto de 1954. p.12

He aquí el texto, en lo conducente, de la norma jurídica en comentario:

"ARTICULO 5o.- Son atribuciones y deberes de los Procuradores de Asuntos Agrarios. los siguientes:

a).- Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos, Comisarios Ejidales y Consejos de Vigilancia, que se encuentren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales y estatales, para la pronta y más eficaz resolución de los asuntos agrarios.

b).- Asesorar y representar, si para ello les fuere conferida la personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población autoridades ejidales o comunidades, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga relación con las cuestiones agrarias.

c).- Procurar, en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población o entre estos y los pequeños propietarios, de acuerdo siempre con las disposiciones legales en vigor y con las normas que dicte el Departamento Agrario.

d).- Informar a la Oficina Coordinadora acerca de todos los problemas que existan dentro de su adscripción territorial, así como formular las sugerencias que estimen convenientes para su mejor atención.

e).- Recorrer personalmente y en su forma periódica, el territorio de su adscripción, a fin de estudiar los diversos problemas existentes y de realizar investigaciones personales en los asuntos de que se encuentren conociendo.

f).- Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible, se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales con que hayan sido dotados en el futuro. Al efecto colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización, dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos proconstrucción de escuelas y

alfabetización, juntas de mejoramiento moral, cívico y material, etcétera.

g).- Atender a las ligas femeniles campesinas en las consultas que hagan y asesorarlas en las gestiones que realicen en beneficio de sus asociadas; y

h).- Recabar los informes mensuales de labores de los empleados de la Procuraduría a su cargo, y remitirlos junto con su informe personal a la Oficina Coordinadora.⁽¹²⁾

Asimismo, se establecía que los servicios que prestan los Procuradores a los campesinos serían gratuitos y se impartirían sin distinción alguna de carácter político o ideológico.

Si no se cumplía lo anterior, había destitución del cargo, independientemente de la aplicación de la ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.

Bellas y románticas palabras que no tuvieron eco en los sordos oídos de la alta burocracia agraria, los Procuradores fueron hasta ahora, funcionarios menores olvidados, de ínfima categoría presupuestal, que en forma deficiente y raquítica atendieron la importante gama de facultades que les otorgaban las disposiciones reglamentarias.

(12) Diario Oficial de la Federación del día 3 de Agosto de 1954. p. 12

1.6.- DIRECCION GENERAL DE PROCURADURIA SOCIAL AGRARIA
(Abril de 1989)

Las elecciones políticas de 1988 reguladas por la nueva Ley Electoral expresaron la participación democrática de diez partidos políticos que ofrecieron a los electores diversas plataformas políticas e ideológicas. Las elecciones fueron muy reñidas, Carlos Salinas de Gortari candidato del Partido Revolucionario Institucional ganó las elecciones, según cifras oficiales, con el 50.74 de la votación nacional.

El nuevo Titular del Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 18 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de Abril de 1989.

En el artículo 17 se regulaban las atribuciones de una Unidad Administrativa denominada Dirección General de Procuración Social Agraria, siendo las siguientes:

1.- Emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento de las Procura

durías Sociales Agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

II.- Asesorar a los Comités Particulares Ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y más eficaz resolución.

III.- Atender las demandas planteadas por particulares, ejidatarios y comuneros, con motivo de presuntas violaciones a la legislación agraria que lesionen los derechos de los promoventes; emitir opinión sobre su procedencia y turnarla a la autoridad competente.

IV.- Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población.

V.- Vigilar que las cláusulas conciliatorias que se establezcan entre las partes, no lesionen intereses de terceros, ni en su enunciado ni en su ejecución.

VI.- Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios en cualquier lugar del territorio de la República; solicitar, en su caso, la colaboración de las autoridades que correspondan y dictaminar lo procedente.

VII.- Instruir con audiencia de los interesados, los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedad afectables, hasta culminarlos en el dictamen a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria.

VIII.- Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados, dentro del procedimiento, cuantas diligencias sean necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectadas, así como de los actos de simulación agraria, y

IX.- Las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales y que sean afines a las que anteceden. (13)

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

(13) Diario Oficial de la Federación del día 7 de Abril de 1989. p. 18

1.7.- PROCURADURIA AGRARIA
(Enero de 1992)

A partir de la reforma al artículo 27 de nuestra Carta Fundamental la procuración Agraria alcanza rango constitucional.

"La Ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria", dice, en su último párrafo, la fracción XIX del Artículo 27 Constitucional.

En este corto mandato del ordenamiento jurídico fundamental se sintetiza una trascendental decisión del Constituyente Permanente y uno de los más importantes requerimientos de protección a quiénes, dotados ahora de plena libertad, podrán disponer, en el complicado juego de las leyes económicas, de sus derechos reales y de los frutos de su trabajo. El propósito es elevar los niveles de bienestar individual, familiar y colectivo en el medio rural.

Libertad y justicia social son los valores jurídicos prioritarios de la nueva legislación agraria; empero, el ejercicio de la primera impone la prudente ponderación de medios, metas y objetos; el equilibrado intercambio de intereses, la justa correlación de derechos y obligaciones, el uso y no el abuso del derecho; la equitativa atribución de

cargas y expectativas; y, fundamentalmente, la igualdad real ante la ley, que sólo se logra mediante la creación de instituciones que coadyuven y suplementen la voluntad de quienes por su marginación económica, cultura y social, son víctimas fáciles del lucro y la especulación.

El Estado interviene, no para coartar el derecho de libertad, si no para fortalecerlo y orientar su ejercicio sobre los bienes y derechos que colectiva o individualmente pertenecen a los productores del campo, este es el origen y la finalidad de aquellos organismos e instituciones encargados de proporcionar asesoría y asistencia gratuita, a este imperativo responde la Procuraduría Agraria.

En la Iniciativa presidencial que dió origen a la Ley Agraria vigente, se expresa que una de las propuestas más relevantes de la reforma al artículo 27 Constitucional, fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria con este organismo, afirma el Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo, para cumplir el mandato constitucional, la Iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal: La Procuraduría Agraria, quien defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias. Este tema será ampliado en el inciso relativo.

CAPITULO II
ORGANOS JURISDICCIONALES
EN MATERIA AGRARIA

En el Capítulo Segundo, nos corresponde estudiar los antecedentes históricos de los actuales Organos Jurisdiccionales, para ello nos remontamos a la Epoca Prehispánica, a la Etapa Colonial, al Período denominado de la Independencia a la Revolución Mexicana de 1910, analizamos la reforma al artículo 27 Constitucional (reforma de 1934). Hasta llegar a la reforma al artículo 27 Constitucional, propuesta por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari. (presidente de México). Asimismo, se analizará la nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992, en donde se menciona a los actuales Organos Jurisdiccionales, dotados de plena autonomía e independencia (Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios)

Ahora bien, en lo relativo a la trascendencia para los fines de la presente investigación, ésta se ubica en el hecho de que anteriormente a la reforma de 1992, no se contaba con verdaderos Organos Jurisdiccionales; además, éstos son los encargados de aplicar la nueva Legislación Agraria y por consiguiente deberán conocer la contradicción del citado artículo 189 de la Ley Agraria, motivo de la presente Tesis.

2.1.- EPOCA PRECORTESIANA

Como antecedente inmediato a la conquista encontramos la estructura de tenencia de la tierra existente en los pueblos que conformaban la Triple Alianza: mexicana o azteca, tecpanecas y acolhuas. Alianza militar, política y comercial que a fines del siglo XIII dominaba casi la totalidad de mesoamérica, por lo que predominaba su sistema de propiedad. La historia de otros pueblos demuestra que dicho régimen prevaleció durante mucho tiempo.

En cuanto a la clasificación de los diferentes tipos de propiedad dentro de la sociedad prehispánica encontramos una gran diversidad de opiniones, criterios y clasificaciones. Por ejemplo, el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, las agrupa en tres categorías:

- a).- Tierras propiedad del rey;
- b).- Tierras propiedad de los pueblos, y
- c).- Tierras propiedad el ejército y de los dioses. (1)

(1) MENDIETA y Nuñez, Lucio. El problema agrario en México. Editorial Porrúa. 17a. Edición. México. 1981. p. 14

Una vez enunciadas las diferentes clases de propiedad - en la etapa precortesiana, enseguida analizaremos lo referente a las autoridades agrarias en esta etapa. Etimológicamente, la palabra "autoridad" viene del vocablo latino "Auctoritas, auctoritaticas", que significa: poder, facultad; esto es, poder o mandato que tiene una persona sobre otra que le está subordinada; derecho o poder de mando para regir o promulgar leyes.

Para los efectos del juicio de Amparo, el máximo tribunal de justicia en nuestro país ha determinado en jurisprudencia firme que por autoridad se comprenda a todas las personas que dispongan de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Tomando en consideración lo expuesto, autoridad agraria será aquella dependencia o persona que dictamina o resuelve una acción, o problema agrario que conoce de oficio, o el que le ha sido sometido a su conocimiento, y que ejecuta o hace cumplir su determinación conforme a la Ley. Por lo que el más remoto antecedente que se tiene respecto a las autoridades agrarias, lo encontramos en la cultura azteca. Tenemos conocimiento de que ellos contaban con un Tribunal ante quien se planteaban las controversias del Calpullis, que co-

mo se recordará, era una de las formas de tenencia de la tierra de nuestros antepasados. Este Tribunal Superior estaba representado por tres de las más ancianos representantes del Calpulli.

Las principales autoridades internas del Calpulli eran La Asamblea General, el Congreso de Ancianos y los Jefes de jurisdicción Militar y Civil, la Asamblea designaba a los siguientes funcionarios: Chinancallec, pariente mayor, encargado del reparto de parcelas entre los miembros del Calpulli. Tequetlatos, encargados de dirigir las faenas colectivas en cooperación. Tlayacangues, jefes de cuadrillas en los trabajos colectivos. Calpixques, recaudadores locales de tributos. Tlacuilo, cronista, historiador, registrador, consignaba el reparto de tierras, las decisiones del Consejo, las leyes y sentencias, así como los símbolos religiosos y jerárquicos del grupo. Petlascalcatl, jefe del almacén colectivo y carcelero. Tecutlis, funcionarios judiciales que eran auxiliados por los Tequitlatoques, actuarios y alguaciles. Centectlaxques, funcionarios encargados de vigilar las costumbres de un número de familias determinado.

Tales eran a grandes rasgos, las autoridades agrarias en la etapa conocida como precolombina.

2.2.- EPOCA COLONIAL

El proceso de conquista no se limitó a la simple apropiación del territorio (lo cual hubiera sido, por un lado, un acto de bandidaje, y por otro, no le hubiera asegurado a la corona española la titularidad sobre las inmensas regiones descubiertas) sino que fue necesario sostener dicha epopeya en argumentos y bases jurídicas sólidas, de acuerdo a los principios vigentes.

La corona española, por conducto de Carlos V, proclamó su dominio absoluto sobre las tierras de la Nueva España mediante la ley I del 14 de septiembre de 1519, denominada QUE LAS INDIAS OCCIDENTALES ESTEN SIEMPRE UNIDAS A LA CORONA DE CASTILLA Y NO SE PUEDAN ENAJENAR. Esta ley sostenía que "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos somos Señor de las Indias Occidentales". De lo cual se desprende que la corona fundamentó la propiedad sobre los territorios descubiertos en las Bulas Papales y otros títulos que consideró legítimos según el derecho vigente en esa época. (2)

(2) CHAVEZ Padrón Martha. El derecho agrario en México. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México, 1988. p. 156

Con motivo de las disputas territoriales entre España y Portugal, el Papa Alejandro VI, actuando como juez arbitral, emitió las Bulas Inter Caetera, del 3 de Mayo de 1493, y la Noverunt Universiy la Hodie Siguidem, ambas del 4 de Mayo siguiente. El valor de estas disposiciones papales se funda en las siguientes consideraciones:

a).- La Bulas Alejandrinas no significaron la primera ocasión en que el papa asumía el papel de máximo árbitro en materia de disputas territoriales, ya que regía la doctrina Omni Insular, con base en la cual en 1155 el papa Adriano VI otorgó derechos territoriales a Enrique II de Inglaterra sobre Irlanda. Ello nos indica la existencia de un pueblo reconocido a la autoridad papal en la materia.

b).- La existencia de una profunda religiosidad, la cual difícilmente permitiría, que alguien se atreviera a contradecir la autoridad del papa.

c).- También existía una estrecha convivencia entre el poder real de la corona y el poder espiritual de la Iglesia, en donde ambas se apoyaban.

d).- Por la misma razón, toda acción intentada por cualquier corona que acatara los principios y la autoridad de la iglesia, implicaba la correspondiente tarea de evangelización.

e).- El Tratado de Tordesillas, celebrado en 1594 entre las coronas de España y Portugal para establecer las bases de la interpretación de las Bulas y sus alcances, significó un reconocimiento expreso de la autoridad papal tanto para adjudicar tierras como dirimir las disputas territoriales(3)

En el periodo de la Colonia los reyes tuvieron las más amplias facultades para proveer toda clase de oficios públicos, así como para 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 los jueces de tierras y procuradores.

En suma, a los que podemos considerar como Organos Jurisdiccionales en materia agraria durante la Colonia, se encontraban regulados por las Leyes de la Metrópoli. En el siguiente inciso, nos corresponde estudiar los antecedentes de los Organos Jurisdiccionales durante el periodo denominada de la Independencia a la Revolución Mexicana de 1910, Tiempo en el cual se aplicó la legislación mexicana.

(3) CHAVEZ Padrón, Martha. op. cit., p. 156

2.3.- Periodo de la Independencia a la Revolución Mexicana de 1910

El movimiento insurgente que se inicia la noche del 15 de septiembre de 1810 en la parroquia de Dolores, Hidalgo, Guanajuato, tuvo su origen, o para ser más exactos, la causa de este movimiento, fueron las injustas desigualdades existentes entre los españoles, los indios y las castas, de sigualdades entre las que sobresalían en forma por demás relevante el problema agrario, por la concentración de tie--rras en manos de los primeros y la imposibilidadde los se--gundos para ser propietarios.

Correspondió a Don José María Morelos y Pavón conti---nuar con el movimiento insurgente al ser fusilado su iniciador el cura Hidalgo el 30 de Julio de 1811. El Generalísi---mo José María Morelos y Pavón dictó varios acuerdos de una verdadera importancia, en los cuales reveló en forma por de más clara sus dotes de estadista con las disposiciones que -decretó. Por motivo de nuestro estudio nos interesan sobre---manera los dictados con fecha 17 de Noviembre de 1810 y a que los indios recibieran la renta de sus tierras. La primera de las disposiciones citadas contiene la orden de nom---

nombrar del mismo modo a todos los residentes de América a excepción de los europeos americanos, eliminándose los calificativos de "indios", "mulatos" y "castas". Se exime a todos del pago de tributo y se prohíbe la esclavitud, asimismo se autoriza a los indios a percibir las rentas de sus tierras al desaparecer las cajas de la comunidad.

Por su misma importancia, aun cuando hagamos un somero señalamiento del mismo, diremos que el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 tiene un alto valor para el desarrollo agrario en México, debido esencialmente a lo establecido en su artículo 35, en el cual por primera vez se prescribe un absoluto respeto para la propiedad, prohibiéndose expresamente los despojos que de hecho, o encubriéndolos de apariencias legales, se llevaban a efecto en detrimento de los más débiles. La disposición constitucional preceptuaba lo siguiente:

"ARTICULO 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa composición".

Avizoramos en el precepto en cuestión, un antecedente de la actual figura jurídica denominada "expropiación". (4)

(4) TENA Ramírez, Felipe. op. cit. p. 35

Consumada la Independencia las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas, conforme a la nueva Constitución. El 12 de Diciembre de 1842 se constituye la Dirección General de Industria, como dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, con funciones específicas en materia de fomento agropecuario, irrigación y colonización. La Ley de Secretaría de Estado del 13 de Mayo de 1891 organiza la Secretaría de Fomento con idénticas funciones a las del Ministerio. el 25 de Diciembre de 1917 cambia su denominación por el de Secretaría de Agricultura y Fomento, añadiendo a sus originales funciones las relativas a - restitución y dotación de tierras y aguas, fraccionamiento de latifundios y la aplicación de las Leyes de la Reforma Agraria, hasta al año de 1934 en que se crea el Departamento Agrario que asume plena jurisdicción en materia de reparto agrario.

Iniciada la Reforma Agraria por el Decreto de 6 de Agosto de 1915, cuyo contenido respeta los principios del Plan de Ayala postulado por el General Emiliano Zapata el 23 de Noviembre de 1911, sobre todo en lo que se refiere al principio sobre la creación de dependencias especiales para el tratamiento del problema agrario. En efecto, los artículos 40 y 41 de ese Decreto señala expresamente lo siguiente:

"ARTICULO 4.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada una, con las atribuciones que les señalen.

ARTICULO 6.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 10., de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargo del poder ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieran de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación"(5)

En efecto, los artículos transcritos, señalan como autoridades agrarias las siguientes: La Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias, los Comités Particulares Ejecutivos, los Gobernadores y los Jefes Militares.

(5) FABILA, Manuel. op. cit., p. 231

2.4.- LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
(Enero de 1934)

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 la reforma Constitucional publicada el 6 de Enero de 1992. Conforme a la reforma Constitucional de 1934, la aplicación de las leyes agrarias es competencia del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como suprema autoridad agraria; de los Gobernantes de los Estados y del jefe del Departamento del Distrito Federal; de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; del Cuerpo Consultivo Agrario y de las comisiones Agrarias Mixtas; las demás autoridades administrativas del país, deben actuar como auxiliares en los términos establecidos por la Ley.

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, según mandamiento Constitucional; está facultado para dictar todas las disposiciones y medidas que tiendan a alcanzar plenamente los objetos de la Reforma Agraria; sus resoluciones definitivas en ningún caso se podrán modificar

por las propias autoridades agrarias; se consideran resoluciones definitivas aquellas dictadas por el Presidente de la República para dar fin al expediente de restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; de ampliaciones de ejidos; de creación de nuevos centros de población ejidal y expropiación de bienes ejidales y comunales; se le faculta también para expedir los nombramientos y credenciales en favor de los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos electos por los grupos solicitantes de tierras; y además para proveer en lo administrativo cuando fuere necesario el cabal cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades agrarias.

La Secretaría de Reforma Agraria, según el mandamiento Constitucional, era la Dependencia directa del ejecutivo Federal encargada de aplicar la legislación agraria, en cuanto la propia ley no otorgue competencia a otras autoridades sobre lo particular; es facultad del Presidente de la República nombrar y remover al Secretario de la Reforma Agraria quien tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la Dependencia a su cargo, entre sus atribuciones principales se apuntan: acordar con el Presidente de la República; ejecutar la política que en materia agraria dicte el Titular del poder Ejecutivo; proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes que la ley re

serva a su competencia, avalándolas con su firma; representar al Titular del Poder Ejecutivo en todo acto agrario; - aprobar y realizar los planes de rehabilitación agraria; - organizar económicamente a los ejidos y comunidades, fomentando especialmente el desarrollo de las industrias rurales y actividades productivas complementarias; y decidir los conflictos de materia agraria.

Correspondía a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la responsabilidad política, técnica y administrativa en la planificación, organización y desarrollo de la producción agropecuaria, actividades productivas asesoría y fomento de la industria rural; coordinando su acción con la Secretaría de la Reforma Agraria y organismos que señale la ley.

El Cuerpo Consultivo Agrario, integrado por cinco consejeros propietarios y el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal fueren necesarios, originalmente constituyen un órgano de consulta en materia agraria del primer Magistrado de la Nación; con posterioridad se le dieron facultades jurisdiccionales al instaurarse el recurso de inconformidad en contra de la resolución dictada por las Comisiones Agrarias Mixtas en los juicios privados de derechos agrarios.

Las Comisiones Agrarias Mixtas en principio actuaron - como instituciones meramente consultivas de los Gobernadores de las Entidades Federativas y del Jefe del Departamento del Distrito Federal; a partir de que entró en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, se constituyeron en tribunales jurisdiccionales (administrativos) para resolver los conflictos sobre posesión y goce de unidades de dotación; sobre disfrute de los bienes de uso común de los ejidos y comunidades; sobre nulidad de actos de asambleas, de documentos y actos que contravengan las leyes agrarias. Posteriormente se les amplió la competencia para resolver los juicios privativos de derechos agrarios.

Los antecedentes brevemente reseñados avalan la creación de los Tribunales Agrarios, como obra culminante de la magistratura agraria, sujeta a un proceso de consolidación y perfeccionamiento.

Es importante precisar que procesalmente hablando durante las etapas analizadas no existieron Organos Jurisdiccionales, y es hasta la reforma al artículo 27 Constitucional propuesta por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari (1992), cuando nacen los Organos Jurisdiccionales. La citada reforma será objeto de nuestro estudio, en el siguiente inciso.

2.5.- LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
(Febrero de 1992)

El marco condicionante de la reforma legal de 1992, en materia de justicia agraria, que culmina con el establecimiento de los Tribunales Agrarios, substituyendo las anteriores estructuras de la magistratura agraria, está determinado por los siguientes lineamientos.

-En el sector rural se ha presentado un atraso de más de medio siglo en materia de justicia agraria; de ello da testimonio el rezago agrario que confrontan los campesinos.

-El rezago social está representado por numerosos expedientes relativos a acciones agrarias de dotación, ampliación, restitución de tierras, bosques y aguas, nuevos centros de población ejidal y confirmación de bienes comunales, los que se encuentran en proceso de trámite, algunos de ellos desde hace más de cuarenta años.

-Todo los intentos por superar el problema del rezago y sus consecuencias como lo es, entre otras, la falta de credibilidad en los mecanismos de la justicia agraria, así como las reformas legales que habilitaron a las Comisiones Agrarias Mixtas y al Cuerpo Consultivo Agrario para ejercer fun-

ciones auténticamente jurisdiccionales (administrativas) en materia de controversia agraria, no fueron bastantes para su perar los problemas campesinos.

Las centrales campesinas más importantes abanderaron la demanda de una justicia pronta y expedita; y señalaron los lineamientos generales, los criterios rectores y los principios estructurales, que debían normar el establecimiento de los Tribunales Agrarios. Estos, por definición deberían ser autónomos en sus funciones con plenitud de jurisdicción. -- constituirse en instrumentos orgánicos que hagan más eficaz y expedita la atención de los conflictos agrarios, basados en procedimientos simples, claros y sencillos, con obligac---ción de los funcionarios jurisdiccionales de investigar de oficio, la verdad, para resolver en justicia; la concilia---ción debe ser parte substancial y previa del proceso agrario. Los Tribunales deben regionalizarse para que estén en contacto con los sujetos a quienes deben atender en sus demandas; e integrados por profesionistas y personal probadamente honesto, especializado y altamente calificado, que co--nozcan los antecedentes históricos del sistema jurídico -- agrario mexicano, así como debidamente informado de su con-

tenido político, social y económico, que les permita interpretar correctamente las normas jurídicas de la materia agraria. Asimismo, los Tribunales deben estar apoyados por un órgano de asesoría gratuita.

El reclamo de los sectores legados con el campo para el establecimiento de Tribunales Agrarios, culmina con la reforma Constitucional al artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992, la que en la esfera que es objeto de nuestro comentario, 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 Agrarios y la Procuraduría Agraria, concedidos en los siguientes términos:

"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. 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". (6)

(6) Ley Agraria. Editada por el Tribunal Superior Agrario, 1a. Edición. México. 1994. p. 16

La creación de los Tribunales Agrarios representa una alternativa responsable, positiva y viable para resolver los viejos y nuevos conflictos, que asegure mayor libertad y aliente grandes cambios cualitativos en el sector rural.

Con la reforma Constitucional que estamos comentando, el gobierno mexicano cumplió con un compromiso de la más alta prioridad; promover y garantizar una justicia honesta, pronta y expedita para todos los campesinos y productores rurales de la Nación, así como preservar un régimen de convivencia pacífica en el marco de la ley, que permita a las comunidades rurales condiciones y ambiente adecuado para su desarrollo en plenitud humana y social.

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.

Cabe señalar que el tema referente a los Tribunales Agrarios será tratado más ampliamente en el Capítulo cuarto de la presente investigación

2.6.- LEY AGRARIA (Febrero de 1992)

A partir de la trascendental reforma al artículo 27 de nuestra Carta Magna, que entró en vigor el 7 de Enero de 1992 aquella justicia retenida por el Titular del Poder Ejecutivo se atribuye a órganos jurisdiccionales dotados de plena jurisdicción, independientes y autónomos. Es decir se instituyen - Los Tribunales Agrarios.

La fracción XIX del precepto Constitucional antes referido es ampliamente ilustrativa. Son de jurisdicción Federal - señalada- todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra, de los ejidos y comunidades.

A partir de la promulgación de esta reforma Constitucional se expiden la ley Agraria (26 de Febrero de 1992) la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los Tribunales Supremos Agrarios el 12 de julio de 1993.

En esta preceptiva jurídica encontramos todas las normas que establecen y regulan la competencia de los Tribunales -

Agrarios como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción en el ámbito federal, para impartir la justicia agraria en todo el territorio nacional. Así lo concretiza el artículo 10., de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Es pertinente en este punto señalar que la Ley Agraria consta de dos partes; una sustancial, (derechos, obligaciones organizaciones agrarias), y otra adjetiva (justicia agraria). La Ley que fue dividida en Títulos, regula la justicia agraria en el Título Décimo (artículo 163 a 200). En este título se regula el proceso agrario, no la organización de los Tribunales.

En la nueva Ley Agraria se resume la obra legislativa de más de setenta años con la que se ha estructurado el sistema histórico mexicano de tenencia de la tierra. El articulado de esta ley ratifica y consolida los principios de la tradición jurídica agraria, pues tutela los sistemas ejidal, comunal y la pequeña propiedad; prohíbe expresamente el latifundio; y propicia el alcanzar mayor justicia en el campo con la creación de dos órganos, una para la procuración de justicia agraria (Procuraduría Agraria). El otro órgano será el encargado de resolver las controversias que se presenten con motivo de la aplicación de las disposiciones que se contienen en la ley Reglamentaria de la materia, denominado Tribunal Agrario.

CAPITULO III
NATURALEZA JURIDICA DE LA
PROCURADURIA AGRARIA

En el presente Capítulo, nos referiremos a la naturaleza jurídica de la Procuraduría Agraria. Asimismo, haremos un examen de sus características en donde destacan; el de conciliación, el de ombudsman campesino, asesor jurídico del sujeto agrario que así se lo solicite, etcétera.

De la misma manera, analizamos las atribuciones de la Procuraduría Agraria destacando sus atribuciones legales y las reglamentarias; asimismo, hacemos un resumen acerca de la competencia de dicha Institución, señalando que ésta será federal. También se escribe acerca de la importante función de la citada Procuraduría en la impartición de justicia agraria a los considerados sujetos de derecho agrario.

Ahora bien, en relación a la trascendencia para los fines de la presente Tesis, esta radica en el hecho de que la citada Institución, puede intervenir en los juicios de naturaleza agraria; ya sea como parte que representa a la actora o a la demandada, significando que en algunas situaciones el artículo 189 de la Ley Agraria, puede resultarle perjudicial para los intereses de sus representados.

3.1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA AGRARIA

La Procuraduría Agraria, diseñada como un organismo de abogacía social, asesora y defiende en el ejercicio de sus derechos a sujetos agrarios que individual o colectivamente solicitan su intervención; pudiendo actuar oficiosamente - cuando lo estime necesario, una función total de la Procuraduría será prevenir y denunciar violaciones a las Leyes Agrarias.

El artículo 134, del Título Séptimo de la Ley Agraria, - otorga a la Procuraduría el carácter de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio; estatuyéndose en el artículo 135 destacadas funciones de servicio social y la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas, ejidos y comunidades.(1)

En el artículo 136 del ordenamiento legal en cita, se enuncian atribuciones de representación, coadyuvancia, asesoría, conciliación en controversias, prevención y denuncias - de violaciones a las Leyes Agrarias, emisión de recomendaciones. proposición de medidas de seguridad jurídica; y también le co-

(1) Ley Agraria. En: Legislación Agraria Actualizada. Editada por el Tribunal Superior Agrario. México. 1994. p.159

responde denunciar a funcionarios agrarios que incumplen sus obligaciones o responsabilidades; inspección y vigilancia; investigación o denuncia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras; asesoría y representación para regularizar y titular derechos agrarios y denuncia de irregularidades y hechos que se estimen delictuosos.

Por disposición del artículo 137 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria deberá tener Delegaciones en cada una de las Entidades Federativas, toda controversia en que el organismo actúe como parte, será competencia de los Tribunales en materia agraria (Artículo 138), para la realización de estudios, peritajes, consultas y dictámenes, la Procuraduría dispondrá de un cuerpo de servicios periciales con expertos en distintas disciplinas y profesionales (lo anterior de conformidad con los artículos 139 y 147 de la Ley en consulta).⁽²⁾

Conforme al artículo 6o., del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de Marzo de 1993, el ejercicio de sus funciones y despacho de asuntos estará encomendado al Procurador, - Visitadores Especiales, tres Subprocuradores, un Coordinador General, un Secretario General, cinco Unidades de apoyo y coordinación, once Directores Generales, Delegados y un Consejo Consultivo.

(2) Ibid. p. 168

3.1 1.- FORMAL

Las reformas al artículo 27 Constitucional publicadas - en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992, particularmente las que sufrió la fracción VII, señalan que - la Ley Reglamentaria en la materia establecerá, los procedi-- mientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociar se entre sí, con el Estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fija los requisitos y procedimientos conforme a - los cuales la asamblea ejidal otorga al ejidatario el dominio sobre su parcela, y en caso de enajenación, el que se respete el derecho del tanto del cónyuge y los hijos.

A su vez, la fracción XIX del precitado artículo consti tucional, que ya imponía la obligación al Estado de disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria y de apoyar la asesoría legal de los campesinos, fue adicionada con dos párrafos más, el último de los cuales normativamente señala que la Ley establecerá un órgano para - la procuración de la justicia agraria.

En tal sentido, junto con los Tribunales Agrarios, órga

nos dotados de autonomía y plena jurisdicción, Registro Nacional, como órgano técnico de la autoridad agraria responsable del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, nace la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social para la defensa de los derechos de los campesinos.

Acorde con lo anterior, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992), en el artículo 134 define a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cabe destacar que en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de julio de 1992, se publicó el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales entre las cuales se encuentra la del artículo 3o., segundo párrafo, que excluye la observancia del citado ordenamiento, atendiendo a sus objetivos y la naturaleza de sus funciones, tanto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como las Procuradurías Federal del Consumidor y la Procuraduría Agraria.

3.1.2.- EL OMBUDSMAN CAMPESINO

El Ombudsmán surgió en la Ley Constitucional sueca de 6 de junio de 1809, como un funcionario designado por el Parlamento con el objeto de vigilar primeramente la actividad de los Tribunales, pero con posterioridad, a las autoridades administrativas.

El término Ombudsmán no significa otra cosa, en lenguaje común, que el protector de los derechos del pueblo, tiene su origen en los países escandinavos, particularmente en Suecia, y por ende el vocablo es sueco y significa en términos muy genéricos: representante, delegado o mandatario. En esencia, la institución del Ombudsmán tiene la función de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, contra las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la emisión de una resolución. Con motivo de las investigaciones, la institución puede proponer, sin efectos de carácter obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las violaciones. (3)

(3) Armienta Calderón, Gonzálo. op. cit., p.38

Vale la pena señalar que dentro de la trascendental función que lleva a cabo la institución en defensa de los derechos e intereses de los sujetos agrarios, destaca la que realiza con el carácter de Ombudsman campesino.

Entre las características que le otorgan a la institución en estudio la calidad de Ombudsman Campesino, tenemos por ejemplo; la fracción IV del artículo 136 de la Ley Agraria determinando que la Procuraduría debe prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las Leyes Agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos a instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las Recomendaciones que considere pertinentes. Otra fracción que le otorga esta característica es la VI al establecer: denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria.⁽⁴⁾

Lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley Agraria también refuerza su naturaleza de Ombudsman campesino, dado que las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

(4) Ley Agraria. cp. cit., pp.161-162

De igual manera, el nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marzo de 1993, particularmente en el artículo 4o., fracciones V, VI y VII, refuerzan a la institución como Ombudsman campesino, al estatuir que debe: V.- Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, - las quejas y denuncias interpuestas relativas a: 1).- Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general cualquier hecho o acto jurídico que contravengan las leyes agrarias; 2).- Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; 3).- Presuntas violaciones a la legislación en la materia cometidos - por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resolución presidencial y sentencias judiciales. VI.- Emitir recomendaciones a las autoridades por el incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de los trámites realizados por los campesinos o desestimación sin fundamento de sus peticiones. VII.- Hacer del conocimiento de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores públicos de la administración de justicia agraria, para que intervengan en los términos de la Ley, o - en su defecto, remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente.

Otro aspecto adicional que le otorga a la institución el carácter de Ombudsman, se encuentra en el artículo 5o., de su segundo párrafo, al establecer que: Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, están obligadas a facilitar a la Procuraduría la documentación e informes que les solicite en ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el Procurador Agrario, tiene establecidos, en el artículo 9o., del Reglamento Interior, particularmente las fracciones XI y XII, características de Ombudsman, al disponer que además de las señaladas en el artículo 144 de la Ley, tendrá las siguientes atribuciones: XI.- Proponer al Ejecutivo Federal los anteproyectos de iniciativas de leyes y proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, y demás ordenamientos presidenciales necesarios para el exacto cumplimiento de la Ley y otras disposiciones jurídicas relativas a la procuración de justicia agraria. XII.- Presentar al Titular del Poder Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría, incluyendo tanto los asuntos tramitados y resueltos, como las Recomendaciones formuladas y sus efectos.⁽⁵⁾

Se puede afirmar, que éstas atribuciones referidas precedentemente, son características de un Ombudsman campesino.

(5) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1993. pp.215-216

3.1.3.- NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO

Del estudio de su naturaleza jurídica, se desprende que la Procuraduría Agraria no tiene el carácter de autoridad para efectos del Juicio de Amparo, por carecer de las cualidades necesarias para ser considerada como tal; por dicha razón el Juicio de Garantías es improcedente para combatir la constitucionalidad de sus actos.

La afirmación anterior, se fundamenta en lo establecido en la nueva Ley Agraria y su Reglamento Interior publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 26 de Febrero de 1992 y 30 de Marzo de 1993, respectivamente, dado que fue creada jurídicamente como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria que tiene a su cargo exclusivamente funciones de servicio social que se traducen en funciones de asesoría, conciliación y en su caso, denuncia de violaciones a la Ley Agraria, es decir, como institución está encargada de la defensa y asesoría de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pe--

queños propietarios, vecindados, posesionarios, jornaleros - agrícolas, colonos y campesinos en general, y en consecuencia carece de facultades de ejecución que de acuerdo con la doctrina del derecho público, es requisito esencial para ser considerada como autoridad.

En ese orden de ideas, en cualquier juicio de amparo en el que se señale como autoridad responsable a la Procuraduría Agraria, procede solicitar se declare la improcedencia del mismo por lo que se refiere a los actos reclamados de sus servidores públicos, con fundamento en lo dispuesto por el precepto 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 10., fracción I, ambos de la Ley de Amparo, en razón a que sólo procede el Juicio de Amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de autoridad que violen las garantías individuales y en consecuencia por los razonamientos expuestos, la Procuraduría Agraria no está dotada de la jurisdicción para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los sujetos agrarios y mucho menos para imponer a éstos sus determinaciones.

Por otra parte, tampoco existe disposición jurídica alguna en la nueva Ley Agraria que le otorgue el carácter de autoridad.

3.2.- ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA AGRARIA

Conforme lo dispone la Ley Agraria en su artículo 136, y su Reglamento Interior, la Procuraduría Agraria tiene las siguientes atribuciones;

3.2.1.- ATRIBUCIONES LEGALES

Representación Legal.- Esta atribución se ejerce por parte de la Procuraduría Agraria cuando así lo solicitan los sujetos agrarios a que se refiere el artículo 135 de la Ley de la materia, por estimar ellos la existencia de una violación de un derecho contemplado y regulado en su favor en la normatividad agraria.

En muchos de los casos esta representación se tendrá que otorgar y manifestar jurídicamente ante los Tribunales Agrarios Unitarios correspondientes, dado que éstos por disposición de su Ley Orgánica, son competentes para resolver los juicios agrarios que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, según lo dispone el artículo 163 del propio ordenamiento jurídico referido.

Asesoría jurídica y gestión administrativa.- Esta atribución la lleva a cabo la Procuraduría Agraria cuando las personas o sujetos agrarios a que se refiere el artículo 135 de la Ley Agraria, formulen a ésta, consultas jurídicas surgidas de sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la propia Ley de la materia, que por lo general se refieren tanto a la organización de los campesinos entre sí y con particulares y sociedades, como en los actos jurídicos que celebren entre sí o con terceros.

Estos actos jurídicos pueden consistir en contratos y convenios que celebren entre sí los sujetos agrarios o con terceros para el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios.

Por lo que se refiere a la gestión administrativa, ésta consiste en la actividad que desarrolla la Procuraduría Agraria en auxilio de los campesinos, en los trámites que tengan que llevar a cabo ante las autoridades administrativas para la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones para la explotación y aprovechamiento de sus recursos.

De Conciliación y Arbitraje.- La atribución de promover y procurar la Conciliación de intereses entre las personas a

que se refiere el artículo 135 de la Ley Agraria, en casos -
controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria,
representa para la Procuraduría Agraria una función esencial
y particularmente importante, dado que su principal objetivo
dentro de la atribución general de la defensa de los dere--
chos de los campesinos consiste precisamente, en procurar -
por todos los medios posibles a su alcance la Conciliación -
de intereses, atendiendo al principio de imparcialidad, que
debe regir la actuación de la institución, ésta puede inter-
venir por la vía conciliatoria y en su caso la arbitral cuando
así lo acuerden y soliciten las partes, para tratar de di-
rimir una controversia, de conformidad con el procedimiento
que regula su Reglamento Interior.

De Prevención y Denuncia.- Dentro de las atribuciones
que la Procuraduría Agraria debe ejercer primordialmente, se
encuentra la de prevenir y denunciar ante la autoridad compe-
tente la violación de las leyes agrarias, con el objeto de -
hacer respetar los derechos de sus asistidos, pudiendo inclu-
sive instar a las autoridades agrarias a la realización de -
funciones a su cargo. Esta atribución la puede ejercer a pe-
tición de parte o de oficio, cuando se estimen cometidos ilí-
citos en perjuicio de núcleos agrarios o campesinos para lo

cual podrá formular las denuncias que se estimen procedentes, ya sea ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, por los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades que, en su caso, incurra el Comisariado Ejidal y que le deberá presentar el Comité de Vigilancia.

También puede hacer del conocimiento de la Secretaría - de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores públicos de la - administración de justicia agraria para que intervengan en - los términos de la ley, o en su defecto, remitan el asunto an te la autoridad que resulte competente.

Es importante destacar que la atribución de denuncia - comprende también la posibilidad de realizarla cuando se dé - el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administra ción de justicia agraria.

De estudios y proposiciones.- Esta atribución tal como lo dice el término, se traduce en la realización de estudios sobre los problemas sociales y económicos del país y su incidencia en el sector agrario, así como evaluaciones de la problemática del sector campesino para promover, por los conductos procedentes, las medidas correctivas pertinentes, así como la divulgación de dichos estudios y evaluaciones. Lo anterior, con un fin específico de fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

De inspección y vigilancia.- Esta actividad la lleva a cabo la Procuraduría Agraria sin un ánimo persecutorio, con el auxilio y participación de las autoridades locales, encaminada exclusivamente a defender los derechos de sus asistidos en relación con cualquier acto que viole los derechos agrarios, ya sean actos de autoridad, de actuación de los órganos ejidales, o de particulares, y proponer lo conducente.

Un caso concreto tal como lo señala su Reglamento Interior, consiste en vigilar que se respete el fondo legal del ejido, cuidando en todo momento su conservación, para beneficio de los campesinos.

De regularización y certificación de derechos agrarios.- Por su importancia y trascendencia esta atribución la ejerce la Procuraduría Agraria coordinadamente con otras dependencias e instituciones, que comparten la responsabilidad de instrumentar este programa prioritario para el Gobierno Federal una vez que se va abatiendo el rezago agrario, denominado Programa de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Organización y apoyo social.- Esta atribución consiste fundamentalmente en promover y asesorar a los núcleos agrarios y campesinos en la formación y consolidación de las unidades productivas, en materia de financiamiento, inversiones, tecnología y asistencia técnica.

También implica asesorar a los núcleos agrarios para su organización jurídica y económica, como por ejemplo: para la elaboración de su Reglamentos Internos que contienen sus reglas de convivencia interna.

En general, tramitar las peticiones y apoyos institucionales que planteen los campesinos, y coordinar y supervisar la atención de los servicios de asistencia y bienestar social.

3.2.2.- ATRIBUCIONES REGLAMENTARIAS

Por disposición del artículo 4o., de su Reglamento Interior, para el logro de sus objetivos la Procuraduría Agraria - ejercerá además de las establecidas en el artículo 136 de la Ley, las siguientes atribuciones:

- Vigilar que se respete el fundo legal del ejido;

- Atender las demandas y recabar la información que sea necesaria, sobre los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras o aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad, y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes;

- Emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo de población en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley Agraria;

- Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos de indígenas.

- Emitir opinión en los términos de los artículos 75, - fracción II y 100 de la ley Agraria, sobre los proyectos de - desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisionados a que se refiere la fracción V del citado artículo 75;

- Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75, fracción V y 100 de la Ley, que se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.⁽⁶⁾

En los párrafos anteriores hemos citado a las que consideramos son las atribuciones reglamentarias de la Procuraduría Agraria.

(6) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. 'op. cit., pp.210-211

3,2,3,- COMPETENCIA

Se puede partir de la premisa de que la Procuraduría Agraria actúa cuando se hace necesaria la defensa de los derechos de los sujetos agrarios o debe prestar un servicio de Ley.

En otras palabras, la Procuraduría Agraria en ejercicio de sus atribuciones, mediante la Conciliación o el Arbitraje - puede dirimir una controversia por la titularidad de un derecho entre los sujetos que regula la normatividad agraria, de igual manera, asesora y orienta para el debido ejercicio de este derecho otorgado por la ley o el órgano jurisdiccional en favor de los referidos sujetos, o también actúa para que, en su caso, el derecho violado sea inmediatamente restituido, formulando la denuncia ante la autoridad competente.

Acorde con lo anterior, se puede entender como asunto a cualquier solicitud formulada por los sujetos agrarios para la prestación de un servicio o la defensa de un derecho regulado en la legislación agraria.

Es decir, en caso de controversia de un derecho debe ser definida su titularidad o simplemente prestar un servicio para garantizar el debido ejercicio de ese derecho y en última ins-

tancia, cuando ha sido violado actuar legalmente para que sea restituido.

En consecuencia, para determinar la "competencia" de la Procuraduría Agraria en el tratamiento de los asuntos planteados ante ella, se puede hacer el siguiente razonamiento:

- Que la solicitud de atención la formulen los sujetos contemplados en la normatividad jurídica.

- Que el asunto se encuentre regulado en la normatividad agraria ya sea como un servicio que deba prestar la institución o un derecho en favor de los sujetos de atención; y

- Que en el ámbito de sus atribuciones, la Procuraduría Agraria pueda llevar a cabo una acción tendiente a resolver la problemática planteada.

Consecuentemente, se podría afirmar que los asuntos de la "competencia" de la Procuraduría son por su naturaleza: controversias de intereses, servicio de apoyo a violaciones a la Ley, que deben ser defendidos conforme a las atribuciones conferidas, como es el caso de la controversias, a través de la Conciliación, el Arbitraje, o la Representación Legal ante los Tribunales Agrarios.

3.3.- FUNCION TRASCENDENTE DE LA PROCURADURIA AGRARIA EN LA IMPARTICION DE JUSTICIA EN EL CAMPO

Las reformas constitucionales en materia agraria, promovidas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992, tuvieron como propósito fundamental, transformar jurídicamente las relaciones que se venían dando en el campo mexicano. En particular, las que sufrió la fracción VII del artículo 27 Constitucional, normativamente se dispuso cuál sería la materia a regular por la Ley Reglamentaria, a saber: los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros pueden asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población.

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 Doctor Sergio García Ramírez, primer Procurador Agrario, las cuales plasma en su magistral 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 positivo ejercicio 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.

Desde luego, la procuración de justicia agraria que sin duda, es acorde con esta finalidad, se encuentra adecuadamente correspondida en otras ramas del derecho procesal social. Como ejemplo, se pueden mencionar instituciones como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, entre otras.

La función trascendente que le otorga la Ley, a la Procuraduría Agraria se puede sintetizar al señalar que la institución encargada 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. Cabe destacar, que también tiene funciones de servicio social, que se traducen en la obligación de fomentar la integridad de las comunidades indígenas, llevar a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, y consolidar los núcleos agrarios.

Dentro de las atribuciones más relevantes, como ya se mencionó, se encuentran las de representación legal, asesoría jurídica para el desahogo de las 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 prevención y denuncia ante las autoridades competentes.

Por su noble función de procurar justicia en favor de los campesinos de México, la institución está facultada para investigar y denunciar ante la autoridad en los siguientes casos: Cuando se presuma la existencia de acaparamiento de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente. Fallas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios. 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.

CAPITULO IV
LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA IMPARTIDA
POR LOS TRIBUNALES AGRARIOS

En el presente Capítulo, es nuestra tarea estudiar lo correspondiente a la administración de justicia impartida -- por los titulares de los Organos Jurisdiccionales en materia agraria. Para ello, en primer término, analizamos la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios (Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios), después revisamos lo concerniente a la jurisdicción, competencia y facultades del Tribunal Superior Agraria. Asimismo, analizamos la jurisdicción, competencia y facultades de los Tribunales Unitarios Agrarios.

En el inciso 4.4., nos referimos a la justicia itinerante en materia agraria; después, pasamos al análisis de la problemática de la impartición de justicia agraria. Finalmente formulamos nuestra propuesta de reformas al artículo 189 de la vigente Ley Agraria.

Ahora bien, en lo relativo a la trascendencia para los fines de la presente investigación, esta radica en el hecho de ser indispensable el estudio de los Organos Jurisdiccionales, pues a éstos corresponde aplicar la legislación agraria y ésta contempla al artículo 189 de la Ley Agraria.

4.1.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

El seis de enero de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma el artículo 27 Constitucional, en el que se establecen disposiciones trascendentales que conforman un nuevo derecho agrario en nuestro suelo patrio.

Particular importancia reviste la Reforma a la fracción XIX de este precepto constitucional, al disponer la institución de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción encargados de la administración de justicia agraria; estableciendo también un órgano para la procuración de justicia en esta materia.

Como complemento de la reforma, el Congreso de la Unión expidió el 23 de febrero de 1992 la Ley Agraria y la Ley de los Tribunales Agrarios, ordenamientos en los cuales se instituyen como órganos especializados para la impartición de la justicia agraria: el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

El dictamen emitido por la H. Cámara de Senadores, respecto de la Ley Orgánica que rige a estos tribunales, nos dice que "Con estas formas se buscó que la nueva administración de justicia agraria cuente con estructuras orgánicas y funcionales, mejor diseñadas, para el ejercicio de su encargo Constitucional. Es decir, será un organismo que otorgue seguridad jurídica en materia agraria, al campesino y productor rural, resolviendo sus controversias al agilizar sus trámites en forma oportuna y expedita". Se observa igualmente que "La garantía de seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, como expresión clara de un nuevo esquema de administración de justicia agraria, fue uno de los reclamos que arrojó nuestro movimiento social de 1910 y que el Congreso Constitucional de 1917 recogió como uno de sus más preciados valores jurídicos y sociales.

El nuevo sistema de administración de justicia agraria, conforme a la propuesta, tiende a constituirse en un efectivo instrumento de defensa y garantía de las demandas y requerimientos de los hombres del campo; así como, en el mecanismo idóneo que le otorgue seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, que constituyen la plataforma bá

sica para la productividad y desarrollo del campo mexicano.

Con el propósito de dar cabal vigencia a las garantías y seguridades, que deben tener los campesinos para trabajar la tierra, es necesario el establecimiento del sistema de administración de justicia agraria propuesto en la presente iniciativa de ley, puesto que no únicamente ampliará los niveles de confianza y seguridad jurídica; sino que, además podrá propiciar el incremento de la producción agrícola de manera perceptible".

Los tribunales Agrarios cuentan con un reglamento interior que define su estructura orgánica, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento.

El juicio agrario en la nueva ley, acusa la tendencia de ampliar las facultades de los magistrados para que tengan una actuación relevante en la conducción general del mismo. No solo habrán de cumplir con la dirección y vigilancia del proceso sino también asegurar el orden y su natural substanciación.

4.2.- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Los diccionarios mencionan que la palabra "Tribunal" significa el lugar donde se administra justicia. Por "superior" en las mismas fuentes consultadas, se entiende lo que se encuentra situado en un espacio más alto que los demás, y por la palabra "agrario" debemos entender toda actividad agrícola, ganadera o forestal. Por lo tanto estamos en condiciones de afirmar que el Tribunal Superior Agrario es el órgano reconocido por la Constitución General de la República como máxima autoridad agraria, en el que se dirimen las controversias que se dan con motivo de la actividad agraria y administra la justicia agraria revisando fallos y resoluciones de los tribunales unitarios está formado por cinco Magistrados numerarios y un super numerario.

La designación de los magistrados de los tribunales agrarios, según su propia ley orgánica está a cargo de la Cámara de Senadores, y en los recesos de la Cámara los designa la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Esta designación debe ser a propuesta del Presidente de la República, quien envía al órgano legislativo una lista de candidatos pa

ra su selección.

En caso de que el Senado no apruebe algunos de la lista enviada por el Ejecutivo, el Presidente de la República enviará una nueva propuesta para cubrir las plazas de magistrado que aún estén vacantes, hasta completarlos.

Los magistrados designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente durarán en su encargo seis años, y en caso de que sean ratificados luego de ese periodo, adquirirán la inamovilidad, lo que consideramos plausible desde todos los puntos de vista, ya que así se obtiene la mejor y más pronta administración de la justicia agraria.

Solamente por causas graves cometidas en el desempeño de su responsabilidad, los magistrados podrán ser removidos de sus cargos, para lo que se seguirá el procedimiento aplicable a los funcionarios del Poder Judicial Federal.

El Artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios dispone que para ser magistrado Agrario se deben reunir los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos.
- II.- Ser Licenciado en Derecho, con título debidamente registrado, expedido cuando menos con cinco años antes de la fecha de la designación.
- III.- Comprobar 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 la libertad.

Por otra parte en el ordenamiento orgánico al que nos referimos, se señala como causa de impedimento para continuar actuando como magistrado, tener cualquier incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, o bien, haber cumplido 75 años de edad, en cuyo caso se dará el retiro del funcionario que se encuentre en alguno de los supuestos mencionados.

Es importante mencionar que hasta antes de la reforma al artículo 27 Constitucional y la expedición de las normas reglamentarias, la máxima autoridad agraria era el Presidente de la República, pero actualmente la máxima autoridad en materia agraria es el Tribunal Superior Agrario.

4.2.1.--JURISDICCION

Como punto inicial creemos pertinente deslindar los conceptos de jurisdicción y de competencia, pues ello nos permitirá ser congruentes con los principios de técnica y sistematización de las categorías, nociones o figuras de una ciencia, como lo es la del derecho procesal.

Por la propia naturaleza de este trabajo, vamos a partir de un concepto de jurisdicción que reúne, a nuestro juicio, aquellas notas esenciales que la delimitan: la jurisdicción es la potestad (poder-deber) conferida a determinados órganos del Estado, para que de manera autónoma e independiente diriman los conflictos y controversias que alteran el orden jurídico, aplicando imparcialmente la ley, mediante una serie de actos que al concluir con una resolución definitiva (sentencia) inmutable, vinculativa y dotada de coercitividad, permita al propio órgano jurisdiccional, o a uno distinto, la satisfacción de los intereses tutelados por el derecho.

Algunos importantes procesalistas conceptualizan a la

jurisdicción de la siguiente manera:

El Doctor Cipriano Gómez Lara, en su interesante obra - Teoría General del Proceso de consulta obligatoria para todo estudiante de derecho, establece que la jurisdicción es una especie de función soberana ejercida por el Estado, la cual se consuma por medio de una serie de actos encaminados al caso concreto controvertido para solucionarlo.(1)

Para el Doctor en Derecho por la Universidad de Paris, - Luis Dóranes Tamayo la palabra jurisdicción encuentra su origen en los términos latinos: ius, que quiere decir derecho, y dicere, que significa indicar, mostrar, decir. Por consiguiente, jurisdicción significa etimológicamente, decir o declarar el derecho.(2)

De acuerdo a lo que escriben los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, la jurisdicción puede definirse como: la actividad encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.(3)

(1) GOMEZ Lara, Cipriano. Teoría general del proceso. Editorial UNAM. 1a. Edición. 1974. p.101

(2) DORANTES Tamayo, Luis. Elementos de teoría general del proceso. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México 1993. p.131

(3) DE PINA, Rafael. op. cit., p.60

En la Ley Agraria con la Sección Procesal Comentada, su autor el Licenciado José Carlos Guerra define el concepto "jurisdicción" como:

La actividad pública por órganos jurisdiccionales competentes nacionales con las formalidades requeridas por la Ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se aplica el orden jurídico establecido, para dirimir conflictos y controversias, mediante decisiones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada eventualmente factibles de ejecución.(4)

Tomando en consideración las definiciones citadas que tratan de poner en claro lo referente a la jurisdicción, podemos decir lo siguiente:

La jurisdicción agraria, por tener carácter federal, comprende todo el territorio nacional, pero para su ejercicio y por razones de división del trabajo, se ha otorgado a diversos Tribunales distribuidos en el país, tomando en consideración el número de demandas que de acuerdo con las estadísticas pudieran generarse en las diferentes zonas geográficas -

(4) GUERRA, José Carlos. Ley Agraria. Editorial Pac. 2a. Edición. México. 1992. p. 57

del solar mexicano.

Ante todo, tenemos una primera división establecida en el artículo 2o., de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Este precepto dispone que los tribunales agrarios se componen de un Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios.

La jurisdicción del Tribunal Superior Agrario se ejerce como ya quedó dicho, en todo el ámbito espacial del país, por ser el órgano jurisdiccional de superior jerarquía que resuelve en segundo grado los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por los tribunales unitarios, establece jurisprudencia obligatoria para dichos tribunales, conoce de las excitativas de justicia, de los conflictos de competencia de los impedimentos, excusas, recusaciones y quejas, y ejerce el control administrativo de todos los órganos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria.

En el siguiente inciso, estudiaremos el concepto de competencia en materia civil, para posteriormente ubicar a la competencia en materia agraria, la cual en materia jurisdiccional corresponde al Tribunal Superior Agrario y a los Tribunales Unitarios Agrarios.

4.2.2.- COMPETENCIA

Una vez definido el concepto de jurisdicción y lo que significa la jurisdicción en materia agraria, ahora nos ocuparemos de la noción de competencia. Para el eminente jurisconsulto Eduardo Pallares, significa: que los tribunales que pertenecen a un mismo orden jurisdiccional tienen cada uno parte de esa jurisdicción. En otras palabras "jurisdicción" es el todo y la "competencia" es parte del todo. (5)

A este respecto, afirma el Doctor Jose Ovalle Favela: la "competencia" es la facultad que la ley otorga al juzgado para ejercer su jurisdicción en determinado litigio, significa que el juzgado es titular de la función jurisdiccional, pero sólo la puede ejercer en aquellos litigios en los que es competente.⁽⁶⁾

En otra importante obra del licenciado Eduardo Pallares, intitulada Derecho Procesal Civil, leemos que "competencia" es un poder que se atribuye a determinadas autoridades para conocer de ciertos juicios, tramitarlos y resolverlos la competencia presupone la jurisdicción, si no hay jurisdicción no existe

(5) PALLARES, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil. - Editorial Porrúa. 18a. Edición. México 1988. p. 510

(6) OVALLE Favela, José. Derecho procesal civil. Editorial Harla 4a. Edición. México. 1991. p.86

competencia ya que está es porción de aquella. (7)

El Doctor Rubén Delgado Moya, profesor de carrera de Derecho del Trabajo y Derecho Agrario, en la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, considera que "competencia" es:

El derecho que tiene un juez o un tribunal para conocer de un asunto, por su calidad o cantidad. En otros términos: es la aptitud o capacidad del órgano del Estado para ejercer el poder jurisdiccional, como función social que satisface los intereses protegidos por el derecho. (8)

Nuestra conclusión es, entonces, que jurisdicción y competencia son conceptos autónomos, pero complementarios, entre los cuales existe una relación lógica de subordinación. En esta relación el concepto subordinante es el de jurisdicción y el concepto subordinado es la competencia.

El conocimiento y solución de los litigios en materia agraria se encomendó desde la ley de 6 de enero de 1915 hasta el 7 de enero de 1992, a diversos órganos de la Administración

-
- (7) PALLARES, Eduardo. Derecho procesal civil. Editorial Porrúa 11a. Edición. México. 1985. p. 83
- (8) DELGADO Moya, Rubén. Manual y guía de derecho procesal agrario. Editorial Jurídica Red. 1a. Edición. México. 1994. p. 106

Pública Federal y local (Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y jefe del Departamento del Distrito Federal, Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias, - Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas).

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece en su artículo 2o., que éstos se componen de un Tribunal Superior Agrario y de Tribunales Unitarios Agrarios. El primero tiene su sede en el Distrito Federal y se integra por cinco magistrados numerarios y un magistrado supernumerario.

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.

En este mismo ámbito de competencia funcional, el Tribunal Superior Agrario conoce de los conflictos de competencia entre los tribunales agrarios; del establecimiento de jurisprudencia; de los impedimentos y excusas de los magistrados; de las excitativas de justicia.

La necesidad de terminar con el rezago agrario, consiste en la existencia de varios miles de expedientes instruidos con motivo de aquellas solicitudes de dotación de tierras, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población controversias por restitución de terrenos y conflictos de límites de terrenos comunales y ejidales, que durante varios lustros se guardaron, sin lograr su cabal inte

gración, en los anaqueles de los distintos órganos de impartición de justicia agraria (Delegaciones Agrarias, comisiones Agrarias Mixtas, Cuerpo Consultivo Agrario y Direcciones Generales de la Secretaría de la Reforma Agraria), llevó al Constituyente permanente a conferir a los tribunales agrarios una competencia extraordinaria y transitoria, que permitía a estos órganos jurisdiccionales concluir, en breve plazo, con el interminable peregrinar de los campesinos mexicanos y de los pequeños propietarios de tierras, por los abruptos caminos de una burocracia que permanecía estancada, - al no encontrar ya, en la mayoría de los casos, terrenos que repartir, después de una ininterrumpida tarea de distribución de la tierra que duró 75 años.

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, estableció que los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como los de creación de nuevos centros de población, se remitirán al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

Los magistrados del Tribunal Superior Agrario, instru--

yen el procedimiento en segunda instancia y como ponentes -
formulan el proyecto de resolución definitiva para someter-
lo a la aprobación del propio Tribunal Superior Agrario, -
funcionando este en pleno como cuerpo colegiado.

El artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales -
Agrarios, así como los numerales 16 y 17 de su Reglamento
Interior, otorgaban al Tribunal Superior Agrario aquella
competencia que en la doctrina extranjera se conoce como -
"competencia per saltum" y a la que en la doctrina mexicana
se le denomina competencia por atracción. Se trata de los
juicios a cuyo conocimiento se avoca el Tribunal Superior,
al considerar que presentan características especiales. Es-
ta facultad, refiere el artículo 10 antes citado, se ejerce
a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fun-
dada del Procurador Agrario.

Los artículo 16 y 17 del Reglamento Interior estable--
cen que la propuesta respectiva podrá formularse por cual--
quiera de los Magistrados del Tribunal Superior Agrario, y
que la petición fundada, deberá provenir del titular de la
Procuraduría Agraria.

El acuerdo de atracción se notifica al Tribunal Unitario Agrario correspondiente, dentro de las veinticuatro horas siguientes, para que una vez de resolución el Tribunal Superior Agrario, sin perjuicio de que éste pueda acordar la práctica de ampliación o perfección de cualquier diligencia que sea conducente para el esclarecimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

En suma, el Tribunal Superior Agrario es la máxima autoridad en materia agraria, y le corresponde conocer de algunas sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios, ante ellos se promueve el recurso de revisión. También algunas de sus resoluciones pueden ser sujeta al juicio de amparo.

Es importante mencionar que las decisiones que antiguamente tomaba el Presidente de la República actuando como máxima autoridad en materia agraria, con las reformas al precepto 27 Constitucional, fracción XIX, ahora la máxima autoridad en materia agraria la constituyen los Tribunales Agrarios integrados por: el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

En el siguiente inciso, nos corresponde hablar de las facultades del Tribunal Superior Agrario.

4.2.3.- FACULTADES

Las facultades del Tribunal Superior Agrario se contemplan en el artículo 10 de su Ley Orgánica. Están expresadas en doce fracciones, y para su debida comprensión las agruparemos en facultades administrativas, de designación y jurisdiccionales:

Consideramos como funciones administrativas del Tribunal, las siguientes:

- 1.- Fijar el número y límite territorial de los distritos agrarios,
- 2.- Establecer el número y la sede de los Tribunales Unitarios que existirán en cada Distrito Agrario.
- 3.- Resolver sobre denuncias y licencias a los magistrados, y
- 4.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos.

El Tribunal Superior Agrario tiene las siguientes facultades de designación:

- 1.- Determinar cuándo el Magistrado Supernumerario del Tribunal debe suplir la ausencia de algún magistrado,
- 2.- Designar al Supernumerario que debe suplir la ausencia de algún magistrado de Tribunal Unitario, -
- 3.- Elegir al Presidente del Tribunal Superior Agrario
- 4.- Nombrar a los Secretarios, Actuarios y Peritos de los Tribunales Agrarios, Suspenderlos, Cesarlos, - cambiarlos de adscripción, y en general todo lo relacionado con sus nombramientos.

Las siguientes, son las facultades jurisdiccionales -
del Tribunal Superior Agrario:

- 1.- Conocer las denuncias y quejas que se presenten - en contra de los miembros de los tribunales agrarios, y determinar sus sanciones, y
- 2.- Aprobar el reglamento interior de los Tribunales - Agrarios y dictar las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

4.3.- TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO

El Tribunal Unitario Agrario está a cargo de un Magistrado numerario, el cual, es designado por la Cámara de Senado--res, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para ser Magistrado de Tribunal Unitario, se deben cumplir con los mismos requisitos establecidos por el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios para los Magistrados del Tribunal Superior Agrario.

El personal con que cuentan los Tribunales Unitarios según su reglamento interno, es el siguiente:

- 1.- Un Secretario de Acuerdos
- 2.- Los Secretarios que atiende el Tribunal Superior,
- 3.- Actuarios y peritos
- 4.- Un jefe de Unidad de Asuntos Jurídicos,
- 5.- Un jefe de Unidad de Registro Seguimiento y Archivo.

Secretarios de Acuerdos.- Los requisitos son los mismos que para los magistrados, pero la antigüedad del título y la experiencia le puede ser dispensada si acredita que tuvo -

cargo similar por tres años como mínimo, en órganos jurisdiccionales (artículo 20 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Son los jefes inmediatos de la oficina en el orden administrativo y dirigen las labores de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado (artículo 21 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Sus atribuciones específicas son las mismas que las indicadas para el Secretario General de Acuerdos, aplicable al tribunal unitario (artículo 22 Ley Orgánica de los tribunales Agrarios).

Actuarios.- Es único requisito el título de licenciado legalmente expedido por autoridad competente (artículo 23 - Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). La ley les asigna como obligaciones: I. Recibir las actuaciones que se les turnen y practicar las diligencias y notificaciones que se le ordenen; II. Devolver las actuaciones con las anotaciones correspondientes; III. Llevar un libro con las diligencias y notificaciones diarias (artículo 24 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios); el reglamento interno las amplía (artículo 51 Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios).

Jefe de Unidad de Asuntos Jurídicos:

De acuerdo al artículo 36 del Reglamento Interior de Tribunales Agrarios, le corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos las siguientes atribuciones:

-Preparar los informes previos y justificados que los magistrados del tribunal superior, en conjunto o en lo individual, deben reunir en los juicios de amparo.

-Llevar el control de los juicios de amparo que se interpongan en contra de las resoluciones del Tribunal Superior.

-Someter a consideración del Presidente del Tribunal las instrucciones para el cumplimiento de las sentencias que se emitan en los juicios de amparo.

-Recopilar la información sobre los juicios de amparo que se interpongan contra los magistrados de los Tribunales Agrarios.

-Presentar las copias certificadas de los documentos que soliciten los órganos del poder de la Federación en los juicios de amparo.

-informar al Presidente del Tribunal Superior Agrario sobre las multas que se impongan a los servidores del Tribunal Superior y de los Tribunales Unitarios.

-Representar a los Tribunales Unitarios en los asuntos con tenciosos o de jurisdicción voluntaria en que serán parte, - así como formular ante el Ministerio Público querrela y de-- nuncias y, los desistimientos que procedan.

-Formular denuncias de hechos delictuosos cometidos por - servidores de los Tribunales.

-Formular los contratos a celebrar por el Tribunal Supe--- rior y llevar el registro de ellos.

-Asesorar en asuntos Oficiales ajenos a la materia agraria a los Titulares de los Tribunales Agrarios, llevar el centro de justicia agraria, y las demás que acuerden el Tribunal Su perior Agrario y el Presidente.

-Acudir puntualmente a sus labores para recabar los asun-- tos que vaya a diligenciar.

-Recibir los expedientes para notificación, emplazamiento y ejecución que deban realizar fuera de los Tribunales.

-Levantar las cédulas de notificación o ejecución que les haya sido ordenadas y presentadas a su superior dentro de - las veinticuatro horas siguientes al momento de realizarlas.

-Realizar dentro de los plazos señalados por la ley, las - diligencias ordenadas.

-Ejecutar de inmediato las resoluciones de amparo que les

hayan sido comunicadas.

- Recibir y entregar oportunamente expedientes que se acompañen en la realización de las diligencias.

- Llevar un libro en el que se asienten las diligencias y notificaciones que efectúen; y las demás que les señale la Ley.

Peritos.- Tienen obligación de rendir dictamen en los juicios y asuntos en los que para tal efecto fueren asignados y asesorar al Magistrado Agrario cuando este lo solicite (artículo 25 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

Se debe integrar un padrón nacional a efectos de que los Tribunales les puedan designar. Los peritos deben acreditar conocimientos técnicos, científicos o profesionales de su especialidad a fin de tener acceso al juicio; el arancel de sus honorarios es fijado por el Tribunal Superior Agrario (Artículos 52 a 54 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios vigente).

Las unidades jurídicas de los Tribunales Unitarios Agrarios tendrán en lo conducente las atribuciones previstas por este Reglamento para la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Tribunal Superior, que ejercerán conforme a la normatividad y las directrices que fije la mencionada Dirección General.

En la República Mexicana se deberán establecer los Tribunales Unitarios Agrarios necesarios para una pronta y expedita administración de justicia; esto es, a todos y cada uno de los sujetos de derecho agrario que enumeran la Ley Agraria así como el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria entre los que se encuentran: ejidos, comunidades, pequeños propietarios, ejidatario, comuneros, posesionarios, colonos, avecindados, jornaleros agrícolas, etc.

A cargo de cada Tribunal Unitario Agrario se encontrará un Magistrado Agrario, el cual debe tener el título de Licenciado en Derecho; éste será designado por la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

4.3.1.- JURISDICCION

En el pasado del Derecho agrario mexicano los litigios quedaron sujetos a autoridades administrativas-así el Presidente de la República, el secretario de la Reforma Agraria el Cuerpo Consultivo Agrario, los delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria los gobernadores de los Estados, las comisiones agrarias mixtas- para que, en ejercicio de facultades cuasijurisdiccionales expresamente atribuidas a ellos por la Constitución, dirimieran las controversias de esta especialidad. Hoy día, tras las reformas de 1992 esa función ha sido asumida por órganos jurisdiccionales en sentido estricto, dotados de "autoridad y plena jurisdicción", como estipula el segundo párrafo del artículo 27 constitucional.

Tales órganos están investidos -según resulta de las normas aplicables a su desempeño- de los elementos que integran la jurisdicción: notio, que permite al juzgador conocer del litigio; vocatio, que lo faculta para convocar a las partes, obligándolas a comparecer ante su autoridad coertio, que le permite proveer en forma coactiva al cumplimiento de sus resoluciones; iudicium, que le confiere la potestad de dictar

sentencia, el acto crucial de la misión jurisdiccional, y -
executio, que le autoriza a imponer, con el auxilio de la -
fuerza pública, la ejecución de sus determinaciones, señalada
mente de la sentencia. En la posesión de todos estos atri-
butos radica la "plena jurisdicción" que se confiere a los
tribunales agrarios.

La Jurisdicción de los Tribunales Unitarios Agrarios -
se encuentra establecida en el artículo 27, fracción XIX de
la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al
establecer que: serán de jurisdicción federal las cuestio-
nes de límites de terrenos ejidales y comunales, cualquie-
ra que sea el origen de éstos que 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.

Asimismo, la ley Reglamentaria del artículo 27 Consti-
tucional otorga la jurisdicción a los Tribunales Unitarios
en su artículo 1o., bajo los siguientes términos: la presen-
te ley es reglamentaria del artículo 27 de nuestra Carta -
Magna, esto es en materia agraria y su observancia es gene-

ral en toda la República Mexicana.

En suma, la jurisdicción de los Tribunales Agrarios que encuentra su marco jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, termina con el pasado del llamado Derecho procesal Agrario, el cual de acuerdo a nuestro punto de vista no debe ser considerado como tal; esto es en razón de que los litigios quedaban sujetos a las autoridades administrativas como lo fueron: el Presidente de la República, el Secretario de la Reforma Agraria, los Gobernadores de los Estados, etcétera. Y podemos decir, que actualmente si contamos con verdaderos órganos jurisdiccionales autónomos y con plena independencia para administrar justicia a los sujetos del Derecho Agrario.

En suma, tal es a grandes rasgos lo concerniente a la jurisdicción en materia agraria, la cual encuentra su justificación en el hecho de que el Estado debe dirimir las controversias que les planteen los particulares, y en el caso que nos ocupa, los sujetos de derecho agrario. En el siguiente inciso nos referiremos a la competencia de los Tribunales Agrarios.

4.3.2.- COMPETENCIA

La primera regla de competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios es del orden territorial, es decir, están facultados para conocer de controversias que acontezcan dentro de su jurisdicción y que se refieran a cualquiera de los siguientes supuestos:

Controversias por límites de terrenos entre grupos ejidales o comunales, entre éstos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos ejidales o comunales, así como contra los actos de autoridades administrativas o judiciales fuera de juicio, al igual que contra actos de particulares.

De los conflictos y controversias relacionadas con la tenencia de las tierras ejidales y comunales, entre ejidatarios comuneros, posesionarios o avacindados entre sí. Así como - las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población, así como los problemas que surjan con motivo de -

las sucesiones de derechos ejidales y comunales.

De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho, o determine la existencia de una obligación, así como de las nulidades señaladas en las fracciones VIII y IX del Artículo 27 Constitucional, y de aquellas que se den por actos que contravengan las leyes agrarias.

De la misma manera, el Tribunal Unitario Agrario es competente para el reconocimiento del régimen comunal y de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que causen perjuicios a los sujetos agrarios reconocidos por la ley.

El Tribunal Unitario Agrario también es competente para conocer de los casos en que, sin haber controversia agraria, requieran de la intervención del Tribunal en vía de jurisdicción voluntaria.

Los Tribunales Unitarios Agrarios también son competentes en las controversias que se susciten con motivo de la

celebración de contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales de uso común o parcelas. Igualmente son competentes en los casos en que se exija la revisión parcial o total de bienes ejidales y comunales que hayan sido expropiados y a los cuales no se les dió el destino señalado para que operara la expropiación.

Por último, los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer de los juicios que versen sobre la ejecución de convenios que se hayan celebrado para dar por terminado un juicio agrario, y los que traten sobre laudos arbitrales en materia agraria, al igual que en todos los demás asuntos que se determinan en las leyes.

Es importante mencionar que en materia agraria, en primer lugar conocerán de los juicios que les plantee alguno de los sujetos agrarios (Ejido, comunidad, pequeño propietario, ejidatario, comunero, colono, avecindado, posesionario, nacionalero, etcétera).

En el inciso siguiente, nos corresponde tratar lo concerniente a las facultades de los Tribunales Unitarios Agrarios.

4.3.3.--FACULTADES

De conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, las atribuciones de éstos, las realizan los secretarios de acuerdos por lo que es muy importante funcionario sobre quien descansa en buena parte la organización y funcionamiento de los Tribunales.

La primera fracción obliga a dichos funcionarios a "dar cuenta diariamente al Presidente del Tribunal Superior o al Magistrado, respectivamente bajo su responsabilidad y dentro de las 24 horas siguientes a su presentación, de todos los escritos promociones y demás documentos que se reciban".

La segunda fracción, lo faculta para autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan.

La tercera fracción establece que dicho funcionario ten de pu bl ca para los actos en materia agraria previstas en la ley correspondiente, así como para asentar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba

y las demás razones que señala la ley o se les ordene.

La cuarta fracción determina que deberá "asistir a las diligencias de pruebas que se deban desahogar". Pensamos que el Secretario de Acuerdos debe asistir a la audiencia del juicio agrario, no nada más a las "diligencias de Pruebas", porque de ese modo comprobará la presentación de pruebas y en general auxiliará al magistrado en la conducción y desarrollo de la propia audiencia.

En ese mismo tenor estaría la fracción quinta relativa a la expedición de copias certificadas que deben darse a las partes, previo acuerdo del Tribunal (quizá debiera mejor decir del Magistrado) correspondiente.

La fracción VI se refiere a la facultad de sellar las actuaciones, y documentos que lo requiera, rubricando en el centro del escrito. La siguiente fracción se relaciona con la guarda de documentos en el secreto del juzgado; enseguida se menciona el hacer el inventario de expedientes y su conservación mientras no se remitan al archivo.

En la fracción IX se faculta proporcionar expedientes a los interesados, siempre que sea en su presencia y sin extraer las actuaciones de la oficina.

Se deben devolver a las partes, previo acuerdo, las constancias de autos; se debe notificar en el Tribunal personalmente, a las partes y realizar en casos urgentes las notificaciones personales cuando se requiera tiene la facultad de ordenar que se despache sin demora los asuntos y correspondencia del Tribunal y desempeñar todas las demás funciones que la ley determine.

Todo lo citado, ratifica la gran responsabilidad que recae en el secretario de acuerdos. Ojalá que siempre estos cargos sean acupados por personal competente, probo y leal, dueños del espíritu de servicio necesario y del sentimiento de respeto hacia los campesinos que los motive.

En el siguiente inciso, nos corresponde tratar un tema de enorme importancia en materia agraria, como lo es el relativo a la justicia itinerante que pueden impartir los Tribunales Agrarios.

4.4.- JUSTICIA ITINERANTE EN MATERIA AGRARIA

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 juzgados estén en contacto directo con los problemas jurídicos y con los sujetos a quienes se les deba impartir justicia.

La itinerancia es un medio de favorecimiento del acceso a la justicia, de rapidez en el despacho jurisdiccional y de acentuada inmediación, pues bajo esta modalidad de ejecución de actos procesales no son los participantes quienes van al -

tribunal, sino es el Tribunal quien llega a donde se hallan éstos. Es impropio confundir la itinerancia con el simple traslado del tribunal fuera de su domicilio para la realización de algún acto que es imposible practicar en él, como una inspección judicial o la toma de declaración de quien está impedido para concurrir al Tribunal. La itinerancia implica un programa amplio, bien meditado y oportunamente autorizado para la realización de numerosas diligencias en lugares previamente determinados. Comprende recepción de promociones desahogo de pruebas, audiencias de alegatos y citación para sentencia.

No se autoriza la emisión de sentencias (artículo 57 del Reglamento de la Ley Orgánica), prohibición que obedece, evidentemente, a la necesidad de evitar presiones sobre la autoridad en lo que respecta a ese acto decisorio, que se han producido, con alguna frecuencia, en el caso de otras funciones públicas.

En el siguiente inciso trataremos lo concerniente a los problemas que se pueden presentar en la impartición de justicia agraria, función que de acuerdo al marco legislativo agrario (a partir de 1992), le corresponde a los Magistrados titulares de los Organos Jurisdiccionales.

4.5.- PROBLEMAS EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA

Uno de los principales problemas que se presentan en la impartición de justicia agraria, es el de dilucidar bajo que sistema se rigen los Tribunales Agrarios para la valoración de la prueba. Pues, el texto del artículo 189 de la vigente Ley Reglamentaria establece una contradicción al decir:

"Las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabido sin necesidad de sujetarse a reglas sobre - estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y - los documentos según los Tribunales lo estimaren debido - en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones".(9)

Pienso que es el momento preciso para mencionar que los - sistemas de valoración de las pruebas son: Prueba Tasada, Prueba Libre, Sistema Mixto y de la Sana Crítica.

Prueba Tasada.- En este sistema, el Juez, al valorar las pruebas, debe aplicar reglas o normas previamente establecidas también es llamado como el sistema de la prueba legal; el procesalista, Licenciado José Becerra Bautista en uno de sus importantes libros Introducción al estudio del Derecho Procesal Civil le denomina prueba positiva. (10)

(9) Legislación Agraria Actualizada. Editada por el Tribunal Superior Agrario. México 1994. p.205

(10) BECERRA Bautista, José. Introducción al estudio del Derecho Procesal Civil. Editorial Cárdenas. 4a. Edición. - México. 1985. p. 174

En este sistema las pruebas tienen un valor inalterable y constante, independiente del criterio del Juez, el cual se limita a aplicar la ley a los casos particulares. Se ha criticado este sistema diciendo que consagra una oposición entre el conocimiento humano y el jurídico; que se asienta en la desconfianza hacia el juez; que convierte al juzgado en un autómata; es incompatible con una eficaz percepción de los hechos. Todo parece indicar que este sistema no sólo se asienta sobre la desconfianza en relación con el valor moral de la magistratura, sino en la de su incapacidad técnica y en la falta de interés por la función que le está encomendada. No podemos desconocer que, el sistema de la prueba tasada se manifiesta en aquellos países en que el bajo nivel cultural y moral de los jueces ha convertido a la función jurisdiccional en una actividad peligrosísima, tanto para los intereses de las partes como para la eficaz actuación de los titulares de los órganos jurisdiccionales.

El tratadista italiano Francesco Carnelutti, le reconoce a este sistema una ventaja: que incita a las partes a proveerse, en los límites de lo posible, de pruebas eficaces y así facilita el desenvolvimiento del proceso, y les permite prever hasta cierto punto el resultado, y por eso las estimula a abstenerse de la pretensión, en los casos en que una u otra parte no estén

apoyadas por pruebas legalmente eficaces o, cuando menos, las impulsa a la composición del litigio, sin proceso.⁽¹¹⁾

Prueba Libre.- En este sistema, el Juez, al valorar las pruebas, no necesita aplicar reglas o normas previamente establecidas, sino las valora libremente, según su propio criterio. Para Francesco Carnelutti, es el mejor sistema para alcanzar la verdad, siempre que el Juez que valore las pruebas sea justo y honesto. El autor en cita, menciona que tiene el inconveniente de que la libertad es un grave obstáculo para preveer el resultado del proceso.⁽¹²⁾ El Licenciado José Becerra Bautista, le denomina del Intimo Convencimiento, y nos dice que la verdad jurídica depende por entero de la conciencia del Juez, el cual no está obligado por ninguna regla legal; el juzga los hechos litigiosos únicamente a medida de la impresión que las pruebas exhibidas por los contendientes hicieran en su ánimo, y no está obligado a dar cuenta de los medios por los que se convenció.⁽¹³⁾

Prueba Mixta.- Este sistema es una combinación de los dos anteriores. por una parte, la ley establece ciertas normas que el Juez debe aplicar al valorar las pruebas; pero por la

(11) DE PINA, Rafael. y CASTILLO, Larrañaga Jose. Derecho procesal civil. Editorial Porrúa. 20a. Edición. México - 1993. p. 275

(12) Ibidem. p. 273

(13) BECERRA Bautista, José. op. cit., p. 174

otra, lo deja en libertad para hacer esta valoración según su propio criterio, cuando, aplicando dichas normas, no llega a formarse su convicción definitiva. Puede afirmarse, que actualmente, es el que inspira la mayor parte de los Códigos Procesales. Es necesario mencionar que, desde el punto de vista legal, no se puede hablar de la existencia de un sistema de prueba legal o de un sistema de prueba libre, rigurosamente implantados. El predominio del libre criterio del Juez o del criterio legal en la apreciación de los resultados de los medios de prueba es lo que permite dar la calificación de prueba libre o tasada.

Sana crítica.- En este caso, el Juez valora las pruebas según su ciencia y su experiencia. Por lo tanto, un lego en la profesión de abogado, un árbitro por ejemplo, que no tiene título de Licenciado en derecho, cuando menos, no podría aplicar este sistema, tampoco lo podría hacer el que no se dedica a la actividad de juzgar, como sería el mismo árbitro, pues sólo el que realiza esta actividad de Juez como modus vivendi, regularmente, puede adquirir experiencia en la misma, como lo es el Juez nombrado por el Estado. (14)

Una vez expuestos los sistemas de valoración de las prue-

(14) DORANTES Tamayo, Luis. Elementos de teoría general del proceso. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México. 1993. -- p. 343

bas, volvemos al análisis del artículo 189 de la Ley Agraria, y al efecto, podemos decir que han surgido distintos criterios - en relación a este asunto, es decir no hay uniformidad en la forma de cómo se deben valorar las pruebas.

El Licenciado José Carlos Guerra, en su obra intitulada la Ley Agraria, Sección Procesal Comentada, citando el Diccionario de Derecho Usual del maestro Don Guillermo Cabanellas, que define la frase "verdad sabida", como lo que "induce a resolver los casos y pleitos sin atenerse a las formalidades del derecho, sino inspirándose en la equidad y en la buena fe".(15)

De acuerdo a mi punto de vista, la "verdad sabida" son los hechos acreditados por las partes, por cualquiera de los medios de prueba establecidos por la ley.

Al manifestar que no hay necesidad de "sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas", es evidente que la intención del legislador fue la de establecer el sistema de valoración - de la sana crítica; y no concretamente al de la prueba tasada.

El legislador tampoco se inclinó por el sistema de la prueba Libre, pues alude a motivar y fundamentar la sentencia. Sin

(15) GUERRA, José. Ley Agraria. Editorial Pac. 2a. Edición. - México. 1992. p. 102

embargo, emplea el término "Según lo estimaren debido en conciencia".

Con el sistema de la Sana Crítica, decae la noción de prueba plena por mandato legal; pues, la plenitud o semiplenitud de las pruebas o su valor meramente indiciario, ya no resultan de la ley, sino de la apreciación judicial. A ésta se sujetan todas las pruebas legalmente practicadas, con una sola excepción: el Documento Público. Este se cimenta en la fe pública que administra el Estado al organizar un complejo sistema registral de actos con trascendencia jurídica. Todo esto caería por tierra si también el documento público quedara sujeto a la apreciación del titular del órgano jurisdiccional.

Asimismo, el artículo 189 dice que: se apreciarán los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimaren debido en conciencia. Observamos que las expresiones hechos y documentos, difícilmente abarcan la confesión y el testimonio; por lo que se refiere a los Documentos sólo puede aplicarse a los de carácter privado, pues de otra manera se desquiciaría el sistema completo de la fe pública.

A propósito de la valoración de las pruebas, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la siguiente Jurisprudencia:

"PRUEBAS. VALORACION DE LAS. Sin que pueda desconocerse la facultad del juzgador para valorizar las pruebas, puede afirmarse que el ejercicio de esa facultad no puede ni debe ser dogmático o arbitrario, y por ello, precisamente se requiere que la autoridad que haga uso de esa facultad esté obligada a señalar las razones que le asisten para establecer la conclusión que estime oportuna, pues, de no ser así, dejaría a la persona afectada en estado de completa indefensión". (SJF. 6a. Epoca. Vol. LXI. p.113, A.R. 75-61. Francisco Lisci Blanco, 13 Julio de 1962)." (16)

"PRUEBAS. VALORACION DE LAS.- Para llegar al conocimiento de la verdad, el mejor medio lo constituye la estimación de todas las pruebas que aparezcan en autos, no considerándolas aisladamente, sino administrando unas con otras, enlazando y relacionando a todas. (SJF. 7a. Epoca. Vol. 55. p.49. A.D. 3815-72. Autobuses de Occidente, S.A., de C.V. 16 de Julio de 1973)". (17)

"PRUEBAS. MANERA DE VALORARLAS.- Las pruebas deben valorarse conjuntamente, comparándolas entre sí, pues la omisión en la apreciación de las pruebas rendidas, viola el principio que rige la valoración completa de las pruebas, si no se motiva la desestimación de las mismas. (SJF. 5a. Epoca t. CXX, p. 7409 A.D. 4309-66. Beltrón de México, S.A.,- 8 de marzo de 1867)".(18)

(16) GARCIA Ramírez, Sergio. Elementos de derecho procesal agrario. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 507

(17) Ibid p. 510

(18) Ibid. p. 511

Es oportuno anotar, que el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo en materia agraria, número 158-93, establece que: Aun cuando el artículo 189 de la Ley Agraria en cita, al último le otorga al Tribunal responsable amplias facultades para la apreciación de las pruebas en conciencia, ello no los autoriza para que incurran en vicios en su raciocinio, omitiendo las razones de carácter humano que ha tenido en cuenta para llegar a tales o cuales consideraciones, máxime, cuando el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles al dejarle a su prudente arbitrio judicial el valor de las pruebas de que se trata, le está exigiendo razones de arbitrio, el cual debe estar debidamente fundado y motivado como lo establece el artículo 189 de la Ley Agraria vigente". (19)

El artículo 16 Constitucional también es rector en materia de legalidad procesal. Integrado por diversas proposiciones normativas, son aplicables a la materia la primera de ellas y la comprendida en el penúltimo párrafo. Aquélla sostiene, con el más amplio alcance sobre los actos de autoridad, que: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la auto

(19) MUÑOZ López, Raúl. Guía legal agraria. Editorial Pac. México. 1994. p. 93

ridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Cuando esa afectación proviene de una autoridad, entra en juego la garantía que nuestra Constitución estatuye: para ser legítimo el acto que causa molestia o perturbación en el derecho del particular, debe emanar de autoridad competente (A quien la Ley asigna atribuciones para producir el acto de que se trata), y constar en un escrito (Regla formal) en que se expresen el motivo y el fundamento del acto (Regla de fondo), esto es, los hechos que tome en cuenta la autoridad para dictar su determinación y las normas que justifiquen esa determinación.

La Constitución Federal no hace salvedades a propósito de esta garantía; no dice que algunos actos de molestia deben estar fundados y motivados, y otros pueden no estarlo, deben estarlo todos, principio aplicable, entre otras hipótesis, a cualesquiera mandamientos jurisdiccionales (Así, los de los Tribunales Agrarios) en que se dispongan esas molestias para las personas en su familia, domicilio, persona, papeles, posesiones de un particular.

Con respecto al tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguientes Jurisprudencia:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- Debe estar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto. Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto (o no aparecen en tales resoluciones). Suprema Corte de Justicia. Informe de 1981. Segunda Sala. Tesis Número 5. p.8." (20)

Podemos decir que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. La fundamentación obliga a las autoridades a la aplicación precisa de la Ley al caso concreto, para justificar legalmente sus resoluciones y que éstas no sean arbitrarias, debiendo existir una correlación con los razonamientos que llevaron a esa autoridad a la conclusión de que el acto concreto encuadra en los preceptos legales invocados. La falta de motivación y fundamentación en las sentencias agrarias constituyen violaciones de fondo que dan materia al amparo.

(20) MUÑOZ López, Raúl. op. cit., p. 166

4.6.- POSIBLES SOLUCIONES

El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, o - mejor dicho el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley; el Estado de Derecho consiste así fundamentalmente, en el "Imperio de la Ley". Derecho y Ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general . El Estado de Derecho como Estado con poder regulado y limitado por la Ley se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario y totalitario, como Estados con con poder ilimitado, en el sentido de no controlado jurídicamente o al menos, insuficientemente regulado y sometido al Derecho. La idea de control jurídico, de regulación desde el Derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento de a la ley, aparecen, pues, como centrales en el concepto del Estado de Derecho, en relación siempre con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.(21)

Las características generales que corresponden, como exigencias imprescindibles, a todo auténtico Estado de Derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes notas:

a).- Imperio de la ley; como expresión de la voluntad general.

(21) DIAZ, Elías. Estado de derecho y sociedad democrática. Editorial EDICUSA. 2a. Edición. Madrid, España. 1966. pp. 7-8

b).- Separación de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

c).- Legalidad de la Administración: regulación por la Ley y control judicial.

d).- Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.

a).- El imperio de la Ley constituye la nota primaria y fundamental del Estado de Derecho. En el Estado de Derecho la Ley es la concretización racional de la voluntad popular manifestada, con las posibles intervenciones del Ejecutivo a través de un órgano de representación popular libremente elegido. La Ley ordinaria se conecta y subordina a la Ley Fundamental (Constitución) y el control de constitucionalidad de las leyes asegura precisamente esa conexión y subordinación.

b).- La existencia de un régimen o separación o división de poderes es también, en segundo lugar, exigencia ineludible para un Estado de Derecho. Significa esto que la creación de las leyes (función legislativa) corresponde al Poder Legislativo y que la aplicación de las leyes (funciones ejecutiva y judicial) corresponde bajo esas dos formas a los Poderes Ejecutivo y Judicial; quiere esto decir, fundamentalmente, que no podrán ser considerados legisladores en sentido estricto y

formal, los órganos ejecutivos, a pesar de sus facultades normativas, ni tampoco los órganos judiciales del Estado; que los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no podrán juzgar, ni inmiscuirse en la función judicial, y que los encargados de la función ejecutiva no serán los órganos legislativos ni los judiciales.

c).- De manera muy general, el principio de legalidad de la Administración puede enunciarse como exigencia de sometimiento de la Administración a la Ley; quiere ello decir que la Administración, en su actuación, deberá siempre respetar esa primacía de la Ley, ajustando a ella su modo de proceder; la Administración realizará sus actos basándose en una Ley preexistente. La Ley constituye el límite de la Administración.

d).- Puede muy bien afirmarse que el objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas que estamos analizando, se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad jurídica para los llamados derechos fundamentales de la persona humana.⁽²²⁾ El establecimiento jurídico-constitucional de los derechos fundamentales de la persona aparece, en efecto, como eje de todo Estado de Derecho.

(22) DIAZ, Elías. op. cit., p. 25

Para concluir este tema trazaremos un esquema de los principales derechos que, cabe considerar como exigencias humanas fundamentales; solamente nos limitaremos a la enunciación de aquéllos cuya protección se considera más necesaria dentro de un Estado de Derecho:

a).- Derecho a la vida y a la integridad física. Respeto a la dignidad moral de la persona.

b).- Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Derecho a una veraz información.

c).- Derecho a la libertad religiosa y de creencias.

d).- Derecho a la libertad de reunión y asociación (partidos políticos, sindicatos, etc).

e).- Derecho a la libertad de circulación y residencia e inviolabilidad del domicilio, correspondencia, etc.

f).- Derecho efectivo a una participación igualitaria en lo que respecta a la propiedad.

g).- Derecho a la seguridad y garantía en la administración de justicia.

Este esquema, no pretende, ni mucho menos agotar el cuadro de los derechos y libertades que deben ser reconocidos y jurídicamente garantizados a todo hombre; solamente se ha indicado el núcleo central de aquéllos cuya falta o arbitraria limitación impide la existencia de un auténtico Estado de Derecho y favorece la implantación de un sistema político absolutista o totalitario.

Nunca han faltado en la historia de México, críticas (desde dentro y desde fuera) dirigidas al sistema judicial, a los jueces, a la administración de justicia en si misma considerada: lentitud exasperante en su funcionamiento, carestía del proceso para el litigante, conservadurismo social quizá especialmente acentuado en los más altos tribunales, intentos constantes por parte del Poder Ejecutivo, Judicial o del poder económico, para someter al Poder Judicial. Todo ello plantea, es indudable, cuestiones enormemente polémicas, de las que, en ocasiones, se han nutrido frecuentes actitudes de recelo y desconfianza popular hacia estos organismos e instituciones encargadas de esa administración de justicia. Estas actitudes en algunas ocasiones son plenamente justificadas, lo cual demostraremos con los siguientes ejemplos:

1.- Con fecha 21 de Junio de 1985 el titular del órgano -
jurisdiccional (C. Juez Vigésimo Séptimo Civil) emitió Sentencia mediante la cual ordenaba la restitución del predio ubicado en el lote 2, Manzana 183, calle Diez, Timoteo Mendoza. Zona Urbana de San Nicolás Totolapan, Delegación Contreras, al señor Leonardo Coyol Salazar y con fecha 19 de Julio de 1989 - dicho funcionario ordenó la entrega material del predio aludido. Por otro lado, el día 28 de noviembre de 1991 el C. Notificador y Ejecutor, Licenciado David Cervantes Alva, se constituyó en el domicilio ubicado en el lote 01, manzana 902, zona 74 Colonia San Nicolás Totolapan, Delegación Tlalpan, con el objeto de dar cumplimiento a la sentencia emitida, por lo que procedió a desalojar de su inmueble, con el auxilio de la fuerza pública, a la señora Rafaela Eumaña Hernández no obstante haberse indicado que el predio en el que se realizaba la diligencia de lanzamiento no correspondía al señalado en la sentencia dictada. Es evidente pues que la sentencia del juicio en análisis (1203-82) fue indebidamente ejecutada, ya que hubo error en el objeto motivo de la sentencia y en la persona que fue condenada. La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que la conducta desplegada por el servidor público en cita puede ser constitutiva de delito, si la misma encuadra en las hipótesis previstas en la fracción VII del artículo 225 del Código Penal para el Distrito Federal, que a la letra dice:

"ARTICULO 225.- Son delitos contra la administración de -
justicia, cometidos por servidores públicos los siguien--
tes:

VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produz--
can un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos".(23)

La conducta realizada por el funcionario judicial produjo un daño en la persona de la hoy quejosa, puesto que la privó - de su propiedad, además de conceder una ventaja indebida al actor del juicio del cual derivaron los hechos que motivaron una queja, pues le dió en posesión un inmueble al que no tenía de-
recho alguno.(24)

2.- La Juez Primero de Primera Instancia de la Paz no cumplió en sus términos con el exhorto que había recibido de parte del Juez Trigésimo Séptimo de lo Familiar del Distrito Federal, ya que de acuerdo al juicio de alimentos y custodia de menor que inició la quejosa en contra de su cónyuge, éste le debía entregar a sus dos menores hijos. Sin embargo, el demandado no fue debidamente emplazado ni se le apercibió de la entrega que tenía que hacer de los menores a la parte actora, lo - que provocó el incumplimiento del pedimento judicial del Juez exhortante. Además la Juez Primero de Primera instancia de la

(23) Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. 49a. Edición. México. 1994. pp. 80-81

(24) Gaceta de la Comisión Nacional de derechos Humanos. número 30. Enero de 1993. p. 119

Paz proporcionó informes inexactos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para justificar supuestamente la forma en que fue notificado el demandado. La Comisión Nacional de Derechos Humanos recomendó (RECOMENDACION 18-93) iniciar una investigación respecto a todo el personal del Juzgado Primero de Primera Instancia de lo Familiar de la Paz y, en su caso, la imposición de la medida disciplinaria que proceda a la C. Juez Titular del Juzgado de referencia. (25)

3.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió, el día 31 de Julio de 1992, el escrito de Queja firmado por el señor Javier Rosales Romero en el que manifestó que sus derechos humanos habían sido violados por la C. Juez Vigésimo Quinto Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, licenciada Hermelinda Silva Meléndez.

Expresó el quejoso que en su carácter de Defensor de Oficio adscrito al Juzgado Vigésimo Quinto Penal, dirigió varios escritos a la C. Juez Hermelinda Silva Meléndez, solicitándole le permitiera comunicarse con diversos indiciados antes de que rindieran su declaración preparatoria, conforme a lo que establecen los artículos 20 Constitucional y 289 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, sin haber recib*í*

(25) Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. número 32. Marzo de 1993. p. 48

do respuesta hasta el 14 de abril de 1993. Asimismo, señaló que cuando ha tratado de comunicarse con los indiciados o procesados, la C. Juez del conocimiento le ha llamado la atención por conducto de los Secretarios de Acuerdos del Juzgado a su cargo, licenciados Mauro Morales Sánchez y Rafael Santos Quevedo, por lo que estima que también han sido violados los derechos humanos de los indiciados o procesados al impedirseles la comunicación con su Defensor de Oficio. (26)

4.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos envió al Presidente del Supremo tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán la RECOMENDACION 142-93, el 27 de Julio de 1993, y se refirió al caso del señor Juan Guzmán Jacinto, en contra de cuya persona el 3 de Diciembre de 1990 se inició proceso penal - por el delito de robo, sin que se dictara sentencia en el término constitucional, ya que el C. Juez Segundo de Primera Instancia de Zitácuaro se declaró incompetente en la causa penal 269-990, en favor del Juez Sexto de Primera Instancia de Morelia, - quien a su vez se declaró incompetente en la causa penal 36-91, en favor del Juez Primero de lo Penal de Morelia, quien el 10. de abril de 1991 inició el proceso penal 77-91 y dictó sentencia hasta el 29 de abril de 1993. Se Recomendó iniciar la inves

(26)

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. número 34. Mayo de 1993. p. 219

tigación y procedimiento administrativo correspondiente con el fin de determinar la responsabilidad en que incurrió el Juez - Primero de lo Penal de Morelia y, en su caso, aplicar las sanciones que procedan.⁽²⁷⁾

5.- La RECOMENDACION 180-93, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 6 de Septiembre de 1993, se envió al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, y se refirió al caso del señor Jorge Luis Hernández Morales, quien, el 17 de mayo de 1987, fue ingresado al Reclusorio Preventivo Norte del Distrito Federal, quedando a disposición del C. Juez Quinto Penal, el cual declinó su competencia en favor del C. Juez Cuarto Penal de Texcoco, quien inició la causa penal 230-87 y solicitó al Director del Reclusorio efectuar el traslado correspondiente, sin embargo, éste no se realizó debido a que el quejoso estaba a disposición del Juez Segundo de Distrito en Materia Penal del Distrito Federal, el cual dictó sentencia el 31 de mayo de 1988, la que al ser recurrida redujo la condena a un año nueve meses de prisión. Fue hasta el 5 de junio de 1991, cuando el quejoso fue trasladado a Texcoco, en cuyo juzgado se dictó sentencia condenatoria el 3 de marzo de 1992. Lo ante-

(27) Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. número 38. Septiembre de 1993. p. 120

rior significa que el Director del Reclusorio mantuvo privado ilegalmente de su libertad al quejoso por dos años y cuatro meses, ya que no obstante haber cumplido con la sentencia, siguió detenido. Además, el Juez Cuarto de Texcoco se abstuvo de realizar diligencia alguna en la causa penal 230-87, con la consiguiente dilación para dictar sentencia. Se recomendó al Jefe del Departamento del Distrito Federal, iniciar procedimiento administrativo en contra del ex-director del Reclusorio Norte, para determinar la responsabilidad en que incurrió en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, dar vista al C. Agente del Ministerio Público competente. Al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, iniciar procedimiento administrativo en contra del Juez Cuarto Penal del Distrito Judicial de Texcoco, para determinar la responsabilidad en que incurrió en ejercicio de sus funciones y, en su caso, dar vista al C. Agente del Ministerio Público competente. (28)

6.- El 22 de Diciembre de 1993, la Comisión Nacional de Derechos Humanos envió la RECOMENDACION 257-93 al C. Secretario de la Reforma Agraria (Víctor Cervera Pacheco) y se refirió al caso del señor José Sacramento Palacios Martínez. La queja fue presentada por el señor Raúl Mercado Palacios, quien se

(28)

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. número 39. Octubre de 1993. p. 176

ñaló que el agraviado disputaba con otro particular la titularidad de los derechos agrarios de un solar urbano del ejido "Fresno del Norte" ubicado en el Municipio de Francisco I. Madero, Coahuila y que la Comisión Nacional Agraria Mixta de ese Estado se había dilatado en resolverlo. Se recomendó que se giraran instrucciones para que, a la brevedad posible, se ejecute la resolución de la Comisión Agraria Mixta del estado de Coahuila, del 14 de marzo de 1990, y que se inicie el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad en que pudieron haber incurrido los integrantes de dicho organismo con motivo de su dilación.

Del análisis de los hechos y de las evidencias recabadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se advierte que la Comisión Agraria Mixta del estado de Coahuila dictó una resolución, con fecha 14 de marzo de 1992, publicada el 14 de agosto del mismo año, por medio de la cual resolvió un juicio de privación de derechos agrarios y, por otra parte, reconoció de rechos agrarios a varias personas, entre las que se encontraban José Sacramento Palacios Martínez. No obstante lo anterior, a más de tres años de la publicación de la citada resolu ción, la Secretaría de la Reforma Agraria no ha proveído lo ne cesario para su ejecución, lo que se traduce en una injustifi-

cada dilación en el trámite en contra de los derechos fundamen-
tales del señor José Sacramento Palacios Martínez. Al respec-
to, debe tenerse en cuenta que la derogada Ley Federal de Re-
forma Agraria reguló, en su Capítulo II del Título Sexto, Li-
bro Quinto, el procedimiento para la privación de derechos -
agrarios, que establecía en su artículo 433 lo siguiente:

"ARTICULO 433.- Las resoluciones dictadas por las Comisio-
nes Agrarias Mixtas serán publicadas en el Periódico Ofi-
cial de la Entidad Federativa correspondiente y las que -
emita el Secretario de la Reforma Agraria se publicarán -
además en el Periódico Oficial de la Entidad de que se -
trate, en el Diario Oficial de la Federación.

Las resoluciones se remitirán al Registro Agrario Nacio-
nal para los efectos de su inscripción y expedición de -
los certificados correspondientes y al ejecutarse se noti-
ficará al comisariado ejidal para que en el caso de que -
haya procedido a la nueva adjudicación, convoque a asam-
blea general con el objeto de adjudicar la o las unidades
de dotación de que se trate, en los términos de esta Ley". (29)

Se observa que la Comisión Agraria Mixta del estado de Coa-
huila incumplió las disposiciones de la derogada Ley Federal de
Reforma Agraria, en ese tiempo aplicables, ya que solamente pu-
blicó su resolución, de fecha 14 de marzo de 1990, recaída a un
juicio de privación de derechos agrarios, y se abstuvo de pro-
veer su ejecución, ya que no se comprobó, por parte de la auto-

(29) Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. 33a.
Edición. México. 1989. p. 154

ridad, la remisión de dicha resolución al Registro Agrario Nacional para la expedición de los certificados de derechos agrarios correspondientes, ni la notificación al comisariado del ejido "Fresno del Norte" para que en asamblea general se adjudicaran las unidades de dotación concedidas a los beneficiarios señalados en la misma resolución, entres quienes se encuentra el señor José Sacramento Palacios Martínez.

En adición a lo anterior, debe resaltarse que tanto el Director General de Asuntos Jurídicos como el Delegado de la Secretaría de la reforma Agraria en la comarca lagunera informaron que desconocían si ya se había remitido el expediente al Tribunal Unitario Agrario correspondiente para su ejecución, por lo que la dilación de más de tres años en que ha incurrido la Comisión Agraria Mixta del Estado de Coahuila para ejecutar la multicitada resolución, carece de fundamento legal alguno, en virtud de que ni las propias autoridades agrarias están enteradas del desarrollo y avance de los procedimientos agrarios, lo que exhibe un marcado desinterés y negligencia en el desempeño de un servicio que es público, y como tal, debe apegarse estrictamente al marco normativo vigente, situación que al no cumplirse por desinterés de las autoridades se traduce en agravios a las garantías individuales del señor José Sa-

cramento Palacios Martínez. Por último, destaca el hecho de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos propuso a la Secretaría de la Reforma Agraria que, en vía de amigable composición, realizara los actos jurídicos necesarios para la ejecución de la resolución de la Comisión Agraria Mixta relativa a este asunto; pero la autoridad agraria no contestó si aceptaba o rechazaba la referida propuesta, lo que corrobora el desinterés de su parte por resarcir al señor José Sacramento Palacios en sus garantías individuales.(30)

7.- El lunes 20 de marzo de 1995 fue presentada una denuncia ante la Procuraduría General de la república por Salvador Rosas Magallón en contra del Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria (Víctor Cervera Pacheco), por el delito de falsificación de planos y documentos para favorecer al grupo Koster con la concesión, hasta el año 2046, de una península del Estado de Baja California. Con ello desobedeció una resolución presidencial y despojó de sus tierras y privó de sus derechos a pequeños propietarios de la región. Con sus acciones el exfuncionario enfrentó a supuestos ejidatarios con pequeños propietarios y al permitir que en función de un desarrollo turístico sin precedente se comercializarán ilegalmente las tierras

(30)

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos humanos. número 43. Febrero de 1994. p. 136

el asunto está a punto de convertirse ahora en un escándalo a nivel internacional, debido a que la mayoría de los compradores son estadounidenses.⁽³¹⁾

8.- Dolido y triste, con una trayectoria de 35 años en la procuración de justicia, el abogado penalista Abraham Polo Uzcanga presentó, el 27 de marzo de 1995, su renuncia como Magistrado numerario del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El motivo: desobedecer las consignas del Presidente de ese órgano jurisdiccional, Licenciado Saturnino Agüero, - quien le exigió violar en tres ocasiones el principio de imparcialidad en la impartición de justicia. En el primer caso, a principios de 1993, resolvió dictar el auto de libertad en favor de un individuo acusado de abuso de confianza, a quien el Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, tenía "interés" en encarcelar, según refirió Saturnino Agüero a Polo Uzcanga. Pero no había elementos para encarcelarlo, dice éste.

En el segundo caso, dictaminó la inocencia de los ocho acusados de haber colocado, el 8 de enero de 1994, un auto-bomba en Plaza Universidad, por lo cual, según Polo Uzcanga, el Licenciado Saturnino Agüero concluyó que carecía de sensibilidad política.

(31) Revista PROCESO. número 960. 27 de Marzo de 1995. p. 34

Y el último caso, el 23 de marzo de 1995, por negarse a la autorización de una orden de aprehensión sin que el Juez de la causa hubiera siquiera encontrado elementos constitutivos del delito.

El Licenciado Abraham Polo Uzcanga reflexiona: "Yo considero que para cambiar el Poder Judicial, necesitamos ser libres y resolver todo con estricto apego a derecho, no con consignas".

Una verdadera división de Poderes, concluye, evitaría ese tipo de irregularidades, algo que hoy "no existe". (32)

Retomando el objetivo de nuestra Tesis, podemos decir que en la Ley Agraria tenemos una norma controvertible, la cual debe ser revisada para evitar dudas y criterios encontrados. En efecto, el artículo 189 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 estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones. Esta disposición es oscura y contradictoria, y abre la puerta a la duda, la impugnación y el debate. Por un lado parece orientarse a la valoración en conciencia, sin sujeción a regla algu-

(32)

Revista PROCESO. número 962. 10 de Abril de 1995. p. 36

na , exactamente como lo haría el jurado popular en un procedi-
miento penal, por el otro. exige la motivación y fundamenta-
ción de las resoluciones, como se espera de cualquier acto de
autoridad, lo cual obliga a valorar el material probatorio reu-
nido en el proceso y razonar cuidadosamente la fuerza de aquél
material para sostener la resolución que el tribunal adopte.

Pensamos que la valoración en conciencia, sin sujeción a -
regla alguna de ninguna manera puede ser aplicable al procedi-
miento agrario. Para fundamentar nuestra posición cabe remi-
tirmos a los ejemplos citados en los cuales observamos que tan-
to en el proceso civil, familiar, penal, así como en la actua-
ción de algunos funcionarios públicos; los titulares de los ór-
ganos jurisdiccionales y de los administrativos no se apegan a
las normas previamente establecidas, lo cual es síntoma de -
que se está violando el principio de legalidad que debe carac-
terizar a todo Estado de Derecho.

Mi opinión es en el sentido de que debe prevalecer el sis-
tema de valoración legal o prueba tasada. De tal manera que -
sea la Ley la que tase el valor de la prueba, evitando así que
el juzgador le asigne cierto poder de convicción: en otras pa-

labras la convicción no se forma en el ánimo del juzgador, sino que se halla determinada por la Ley, que el magistrado traslada llanamente a la sentencia. Con esto la tasación del valor de la prueba no responderá a un simple capricho autoritario del titular del órgano jurisdiccional, ni a presiones del Poder Ejecutivo, del Legislativo o de los grupos económicamente poderosos.

Las soluciones para terminar con la oscuridad de la redacción del artículo 189 de la Ley Agraria son a mi modo de ver las siguientes:

1.- Eliminar el concepto: "a verdad sabida".

2.- Eliminar los conceptos: "Sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas".

3.- Eliminar los conceptos: "sino apreciando los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimaren debido en conciencia".

4.- Mejorar la alusión a los motivos y fundamentos de la sentencia, diciendo en forma directa que el Tribunal se apegará al valor de las pruebas que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.- Establecer el principio del análisis conjunto de las pruebas, para conjurar el riesgo siempre presente, de que se examinen en forma separada sin verdadera correlación entre sí como es debido.

En conclusión, la redacción que proponemos del artículo 189 de la Ley Agraria debe ser la siguiente:

"ARTICULO 189.- Las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán tomando en consideración el valor probatorio que el Código Federal de Procedimientos Civiles establece para las pruebas en general. Asimismo, se establecerá la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a efecto de poder valorar la prueba de careos. El examen de las pruebas debe ser hecho por el titular del órgano jurisdiccional no considerándolas aisladamente sino administrando unas con otras, enlazando y relacionando todas. Los Magistrados deberán fundar y motivar sus resoluciones".

Con esta propuesta, queremos coadyuvar con nuestro modestos conocimientos en derecho agrario a tratar de solucionar el problema de la administración de justicia, buscando sobre todo una justa impartición de justicia para los sujetos de derecho agrario.

CONCLUSIONES

1.- Con las reformas al artículo 27 Constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación y con la entrada en vigor de la Ley Agraria el día 27 de Febrero de 1992, se establecieron las bases legales para la creación de la Procuraduría Agraria la cual tiene sus antecedentes más remotos en la figura del Protector Fiscal que estuvo en funciones durante la etapa conocida como Colonial.

2.- Otro antecedente de la Procuraduría Agraria lo constituye la Procuraduría de Pueblos, que se creó por Decreto del 22 de Noviembre de 1921, en cada Entidad Federativa para patrocinar a los poblados en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos. En 1953, se constituyó por Decreto Presidencial, la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con personal en oficinas centrales y foráneas del Departamento Agrario, para el asesoramiento gratuito de los campesinos.

3.- En el último Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (1989) encontramos a la Dirección General de la

Procuraduría Social Agraria, con funciones de asesoría, gestión, resolución de controversias en la vía conciliatoria, con una modalidad interesante: se convirtió en autoridad agraria para instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables.

4.- Las reformas constitucionales de 1992(Fracción XIX, del artículo 27), y la entrada en vigor de su Ley Reglamentaria - constituyen el fundamento legal para la creación de un órgano específico para la procuración de la justicia agraria (Procuraduría Agraria) que nace como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la - Secretaría de la Reforma Agraria. Tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los - ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, vecindados, jornaleros agrícolas, sucesores de ejidatarios o comuneros, etc.

5.- La justicia agraria en México hoy, se deposita en los Tri bunales Agrarios de reciente creación, con motivo de las refo rmas al artículo 27, la vigencia de una nueva Ley Agraria y la expedición de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, todas

en el año de 1992. Como un compromiso de la más alta prioridad, para el Estado Mexicano, está el de procurar, promover y garantizar una justicia honesta, pronta y expedita para los su jetos del Derecho Agrario.

6.- Los Tribunales Agrarios son órganos jurisdiccionales, establecidos constitucionalmente con una competencia propia y de finida, encargados de la administración de la justicia agraria. La naturaleza jurídica de estos Tribunales es peculiar aun por la fuente del nombramiento de los Magistrados. Su estructura y organización responden a la trascendencia e importancia de su ministerio.

7.- Los Tribunales Agrarios gozan de plena autonomía para dic tar sus fallos, sin influencias de ninguna naturaleza ni pre-- siones externas (situaciones de Derecho). El origen de su nombramiento, que corresponde a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, y el hecho de que no puedan ser separados de sus funciones durante el periodo de su mombra miento, sino por motivos plenamente justificados, aseguran esa

autonomía. Gozan, por otra parte, de jurisdicción plena, y tienen poder para ejecutar sus sentencias.

8.- Volviendo a la Procuraduría Agraria, observamos que tiene una atribución para llevar a efecto una función en defensa de los derechos e intereses de los sujetos agrarios, destaca la - que realiza con el carácter de ombudsman campesino, así, tenemos por ejemplo: el hecho de que la institución debe prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos a instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir Recomendaciones que considere pertinentes.

9.- Por lo que hace a los Tribunales Agrarios, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios le atribuye su carácter de órganos federales encargados de administrar justicia agraria en todo el territorio nacional. Los Tribunales se constituyen: por el Tribunal Superior Agrario, integrado por cinco Magistrados Numerarios y un supernumerario; y por Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en toda la República (originalmente eran 34). Cabe destacar que éstos operarán como órganos itinerantes.

10.- Dentro de las características de la administración de la justicia agraria, en México tenemos a la llamada "Justicia itinerante". Es un nuevo término que ha dado como resultado una mayor procuración y administración de justicia, en los poblados más alejados de la sede del Tribunal. La justicia itinerante obliga a los Magistrados a trasladarse a diversos lugares, pequeñas ciudades, ejidos, comunidades, para impartir la justicia agraria y lograr hacerla efectiva, pronta y expedita.

11.- En nuestro Derecho Procesal Civil, los sistemas de valoración de las pruebas son: prueba legal o tasada: el juez al valorar las pruebas, debe aplicar las normas previamente establecidas. Prueba libre, el juez no necesita aplicar normas previamente establecidas, sino que las valora libremente, según su propio criterio. Prueba mixta, es una combinación de las anteriores. Prueba de la sana crítica, el juez valora las pruebas según su ciencia y experiencia. Uno de los principales problemas que se presenta en la impartición de la justicia agraria, es el de dilucidar bajo que sistema se rigen los Tribunales Agrarios. Pues, la redacción del artículo 189 de la Ley Agraria es contradictoria.

12.- En la historia de la administración de justicia en México, siempre han existido críticas dirigidas al sistema judicial, a los jueces, a los magistrados; se dice que hay lentitud exasperante en el funcionamiento de los órganos encargados de administrar justicia; carestía del proceso para el litigante; intentos de presión de parte del Poder Ejecutivo Federal o de los grupos económicamente poderosos. Debemos reconocer que éstas actitudes críticas en algunas ocasiones son plenamente justificadas.

13.- En consideración a la Conclusión que antecede, nuestra opinión es en el sentido de que debe prevalecer el sistema de valoración legal o tasado en el proceso de naturaleza agraria. Pues, de esta manera los titulares de los órganos jurisdiccionales se deberán apegar a las normas establecidas, además de motivar y fundamentar sus sentencias. Con esto, la tasación del valor de la prueba no responderá a un simple capricho autoritario del Magistrado Agrario del conocimiento de la causa, y por lo tanto se librárá de las presiones del Poder Ejecutivo o de las personas que tienen el poder económico, que generalmente le soliciten que dictamine en tal sentido.

14.- Para lograr lo mencionado, pensamos que es necesaria la reforma al artículo 189 de la Ley Agraria, y que se establezca de manera que no deje lugar a dudas, que el Magistrado Agrario al dictar sus sentencias debe valorar las pruebas de acuerdo al sistema legal o tasado. La reforma se encamina a que el texto del citado artículo quede redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 189.- Las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán tomando en consideración el valor probatorio que el Código Federal de Procedimientos Civiles establece para las pruebas en general. Asimismo, se establecerá la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a efecto de poder valorar la prueba de careos. El examen de las pruebas debe ser hecho por el titular del Organó Jurisdiccional no considerándolas aisladamente sino adminiculando unas con las demás, enlazando y relacionando todas. Los Magistrados deberán fundar y motivar sus resoluciones".

Es importante precisar que, con la propuesta de reforma mencionada, se logró cumplir con el objetivo planteado en la presente investigación, ya que se logró demostrar que es evidente la contradicción que el Legislador Federal estableció en el texto del citado artículo 189 de la vigente Ley Agraria, motivo más que suficiente para promover su reforma; esto es, en el Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARMIENTA Calderón, Gonzálo. El ombudsman y la protección de los derechos humanos. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1992. 184 p.
- 2.- BECERRA Bautista, José. Introducción al estudio del derecho civil Editorial Cárdenas. 4a. Edición. México. 1989. 236p.
- 3.- CHAVEZ Padrón, Martha. El derecho agrario en México. Editorial - Porrúa. 9a. Edición. México. 1988. 481 p.
- 4.- CHAVEZ Padrón, Martha. El proceso social agrario y sus procedimientos. Editorial Porrúa. 6a. Edición. México. 1989. 351 p.
- 5.- DELGADO Moya, Rubén. Manual y guía de derecho procesal agrario - Editorial Red. 1a. Edición. México. 1994. 241 p.
- 6.- DE PINA, Rafael. CASTILLO Larrañaga, José. Derecho procesal civil. Editorial Porrúa. 20a. Edición. México. 1993. 654 p.
- 7.- DIAZ Elías. Estado de derecho y sociedad democrática. Editorial EDICUSA. 2a. Edición. Madrid, España. 1966. 148 p.
- 8.- DORANTES Tamayo, Luis. Elementos de teoría general del proceso - Editorial Porrúa. 4a. Edición. México. 1993. 348 p.
- 9.- FABILA, Manuel. Cinco siglos de legislación agraria. Editorial - Porrúa. 4a. Edición. México. 1993. 348 p.
- 10.- GARCIA Ramírez, Sergio. Elementos de derecho procesal agrario. - Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1993. 669 p.

- 1.- GOMEZ Lara, Cipriano. Teoría general del proceso. Editorial UNAM 1a. Edición. México. 1974. 327 p.
- 2.- GUERRA, José. Ley Agraria. Editorial Pac. 2a. Edición. México. 1992. 296 p.
- 3.- LUNA Arroyo, Antonio. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. - Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1982. 697 p.
- 4.- MENDIETA y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Editorial Porrúa. 17a. Edición. México. 1981. 629 p.
- 5.- MUÑOZ López, Raúl. Guía legal y agraria. Editorial Pac. 1a. Edición. México. 1994. 134 p.
- 6.- OVALLE Favela, José. Derecho procesal civil. Editorial Harla. 4a. Edición. México. 1991. 459 p.
- 7.- PALLARES, Eduardo. Derecho procesal civil. Editorial Porrúa. 13a. Edición. México. 1985. 702 p.
- 8.- PALLARES, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil. Editorial Porrúa. 18a. Edición. México. 1988. 901 p.
- 9.- TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964. - Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1964. 984 p.

HEMEROGRAFIA

- 20.- Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. 49a. - Edición. México. 1994. 184 p.
- 21.- Diario Oficial de la Federación, del día 5 de Agosto de 1953. 80p
- 22.- Diario Oficial de la Federación, del día 3 de Agosto de 1954. 12p

- 23.- Diario Oficial de la Federación, el día 7 de Abril de 1989. 132 p.
- 24.- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 30. México. Enero de 1993. 32 p.
- 25.- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 32. México. Marzo de 1993. 188 p.
- 26.- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 34. México. Mayo de 1993. 164 p.
- 27.- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 38. México. Septiembre de 1993. 133 p.
- 28.- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 39. México. Octubre de 1993. 138 p.
- 29.- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 43. México. Febrero de 1994. 155 p.
- 30.- Ley Agraria. En: Legislación Agraria Actualizada. Editada por el Tribunal Superior Agrario. 1a. Edición. México. 1944. 473 p.
- 31.- Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. 33a. Edición México. 1989. 787 p.
- 32.- Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria. Editorial Porrúa 5a. Edición. México. 1993. 334 p.
- 33.- REVISTA PROCESO. Número 960. México. Mayo de 1995. 126 p.
- 34.- REVISTA PROCESO. Número 962. México. 10 de Abril de 1995. 115 p.