



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

**LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE
LOS TRIBUNALES AGRARIOS**

T E S I S

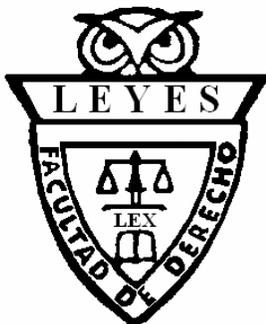
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A ,

RODOLFO CRUZ TERÁN

**DIRECTOR: LIC. ANTONIO SALEME JALILI
ASESOR: DR. ANTONIO CAMACHO ROMERO**



MÉXICO D. F.

2006



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.

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL LICENCIADO ANTONIO SÁLEME JALILI, Y BAJO LA ASESORÍA DEL DOCTOR ANTONIO CAMACHO ROMERO.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, agradezco la formación que recibí desde el bachillerato para ser un digno egresado.

A la Facultad de Derecho:
Agradezco la disciplina que recibí en esta noble profesión, y el haberme inculcado los valores éticos y jurídicos.

A mis padres:
Les agradezco el amor, apoyo y comprensión que siempre me han brindado, así como los valores éticos y morales que llevo conmigo desde la infancia y que han reforzado mi convicción de ser una persona honorable.

Al Licenciado Antonio Saleme Jalili
Director del Seminario de Derecho
Agrario de la Facultad de Derecho:
Agradezco la atención y comprensión
brindadas para la terminación del
presente trabajo.

Al Doctor Antonio Camacho
Romero: asesor en el presente
trabajo, agradezco su comprensión,
Apoyo incondicional y enseñanza,
fundamentales para concluir con
éxito la tesis sustentada.

A todos los catedráticos de la
Facultad de Derecho, agradezco el
que me hayan encausado en esta
respetable profesión y que han
hecho de esta institución educativa
la más prestigiada de América
Latina.

A mi esposa y a mis hijos:
Doy gracias por la paz y
Felicidad que coadyuvaron en la
realización de este trabajo.

A todos:
Los que con su apoyo moral,
han contribuido en el
desarrollo del presente trabajo
que es una de mis metas.

Doy gracias a Dios
Por permitirme llegar a este
momento con salud para lograr
mis objetivos y anhelos

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I. CONCEPTO Y GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD

I.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD EN GENERAL

I.2. DIFERENTES CLASES DE RESPONSABILIDAD

- I.2.1. LA RESPONSABILIDAD CIVIL
- I.2.2. RESPONSABILIDAD PENAL
- I.2.3. RESPONSABILIDAD PROFESIONAL
- I.2.4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I.3. ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA

- I.3.1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA
- I.3.2. ACTOS SANCIONABLES

CAPITULO II. DIVERSAS LEYES QUE REGULAN LAS RESPONSABILIDADES.

II.1. LEYES QUE REGULAN LAS RESPONSABILIDADES

II.1.1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

- II.1.1.1. SUJETOS
- II.1.1.2. ACTOS QUE REGULA
- II.1.1.3. SANCIONES

II.1.2. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

- II.1.2.1. SUJETOS
- II.1.2.2. ACTOS QUE REGULA
- II.1.2.3. SANCIONES

II.1.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

- II.1.3.1. SUJETOS
- II.1.3.2. ACTOS QUE REGULA
- II.1.3.3. SANCIONES

CAPITULO III DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

III.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

- III.1.1. SUJETOS.
- III.1.2. ACTOS

III.2. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

- III.2.1. FACULTADES
- III.2.2. OBLIGACIONES

III.2.3. ACTOS SANCIONABLES

III.2.4. AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS
RESPONSABILIDADES

CAPITULO IV. CRITICAS Y PROPUESTAS

IV.1. CRITICAS

IV.1.1. CRITICAS A LA REGULACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES
EN MATERIA AGRARIA

IV.1.2. CRITICAS AL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY
AGRARIA.

IV.1.2.1. Exposición y Motivos

IV.2. PROPUESTAS

IV.2.1. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

25 DE ENERO DE 2006

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

INTRODUCCION.

La intención de este trabajo es tratar de generar interés, sobre la importancia que tiene el concepto de responsabilidad, después de que adquiriere vigencia la reforma constitucional del artículo 27 en 1992 y aparecen sus ordenamientos reglamentarios, la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y en el Reglamento Interior de los mismos, El Tribunal Superior en la capital de la República y tribunales unitarios en las entidades federativas, para los servidores públicos y en especial los magistrados de los tribunales agrarios. Por tanto, en el primer capítulo trato de establecer un concepto que espero contenga todos los elementos precisos sobre importancia que se adquiere en el actuar del que imparte justicia en materia agraria. Es importante destacar que la connotación denota un vínculo con la moral, la religión así como el razonamiento jurídico, ya que la encomienda que tienen es la de resolver la justicia social anhelo de la Revolución Mexicana. En esta capítulo también trato de mostrar diferentes clases de responsabilidad algunas en las que puede incurrir un magistrado en su actuar.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es reglamentaria de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, no cede en rango jurídico frente a la ley agraria: es también, en nuestro concepto, una ley emanada de la constitución, a propósito de dicha fracción que ordena y organiza en el más elevado peldaño normativo, la justicia agraria. Si la ley agraria se ocupa el conjunto de los temas agrarios constitucionales, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios lo hace en uno de ellos, y por lo mismo tiene cierto carácter especial frente a la ley agraria. De ahí que en caso de conflicto de normas entre la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y la Ley Agraria deba prevalecer aquella en lo que atañe a los tribunales agrarios, no porque tenga jerarquía superior a la primera, si no por su carácter de ley especial.

En la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, del 10 de febrero de 1992, el ejecutivo manifiesta de que la “organización y estructura de los tribunales corresponden con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos”.

Hay disposiciones aleccionadoras -además de imperativas, por supuesto sobre los altos merecimientos que deben reunir quienes sirven al pueblo en la función jurisdiccional. Nuestra Constitución exige de los juzgadores lo que no reclama de otros funcionarios. Estos deben cumplir ciertos requisitos inexcusables, pero sólo de aquéllos ministros de la Suprema Corte y magistrados de los Tribunales Superiores se demanda que sean "personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la administración de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedente profesional en el ejercicio de la actividad jurídica". La función jurisdiccional requiere dotes éticas que muestren al pueblo la condición ejemplar de sus jueces y con ello animen su confianza en las instituciones de la República y en el imperio de la justicia.

Cuanto se haya hecho y se haga por mejorar las condiciones del servicio en este orden, funcionará como instrumento, el más eficaz, para consolidar la jurisdicción agraria y acreditar sus ventajas, conviene analizar la posibilidad de llevar adelante, en este ámbito, los desarrollos que han avanzado en otros sectores de la administración de justicia. Me refiero a la profesionalización a través de una auténtica carrera judicial que ya ha impulsado, el Tribunal Superior Agrario y a la separación entre las funciones de juzgar y administrar. La reforma constitucional de 1992, muy corta en diversos aspectos, tiene en su haber algunos aciertos estimables. Uno de ellos es la importancia de los consejos de la judicatura. No digo que la versión mexicana de éstos sea insuperable. Puede haber alternativas para integrarlos y establecer sus facultades en detalle, pero la presencia de esos consejos, que pudieran aparecer en el futuro cercano de la justicia agraria, aporta ventajas que contribuyen a la buena marcha de la función judicial en su conjunto.

Es así como pongo de manifiesto en las Críticas y Proposiciones que son parte fundamental de este trabajo con la expresión de un reconocimiento por el trabajo realizado. Por parte de los actores que intervienen en la justicia agraria. Ya que está en puerta el

cimiento y los de los que será la creación una nueva justicia, en éste deberá enaltecerse mucho más todavía su propósito de una real y autentica justicia agraria al alcance de todos los mexicanos que trabajan para alcanzarla.

La iniciativa ponderó la nueva cuenta la necesidad de dar seguridad a los productores rurales, y advierte que “una de las formas de lograrlo es a través de un adecuado y eficaz sistema de administración de justicia agraria”. En suma, la iniciativa “tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica en el campo y establecer mecanismos y reglas claras para resolución de controversias para la materia agraria”. Propone un ordenamiento accesible y claro para sus destinatarios, que de esta suerte “se convierten en un instrumento efectivo de defensa que coadyuve a alcanzar la justicia que demanda los hombres del campo”.

RODOLFO CRUZ TERAN
ABRIL DE 2005

CAPITULO I. CONCEPTO Y GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD.

I.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD EN GENERAL

El concepto del primer inciso de este capítulo, es el de establecer un concepto genérico de lo que se entiende por responsabilidad del cual existen un número de teorías que explican sus fundamentos y alcances, de los cuales prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, podemos considerar que este concepto no es exclusivo del razonamiento jurídico, sino también es usual en el razonamiento moral e inclusive el religioso. Por lo tanto para tener un significado que sea satisfactorio, es necesario hacer alusión primero a aquellos usos que están, de alguna manera relacionados con el concepto de responsabilidad, y posteriormente haremos mención de algunos conceptos para establecer uno genérico para entender mejor este concepto.

Para dar inicio a este estudio, diremos que la voz responsabilidad proviene del “responderé” que significa, Inter. Alia: prometer, merecer, pagar. Así, “responsalis” significa: el que responde (fiador). En un sentido mas restringido responsum (responsable) se encuentra estrechamente relacionada con “spondere”, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como “sponsio”, palabra que designa la forma más antigua de la obligación.¹

Como señalo al principio de este inciso, este concepto no es exclusivo del razonamiento jurídico también lo es del moral y religioso, tal es el caso de la siguiente explicación.

“Responsabilidad jurídica y moral. La cuestión de la responsabilidad moral se enlaza con la del pecado: el creyente responde moralmente de sus actos y abstenciones, ante Dios; el no creyente ante su conciencia. Ahora bien ni Dios ni la conciencia reprochan

¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo V. Segunda edición. Editorial PORRUA, S.A. México 1988.

nada a quien obra de buena fe; no hay entonces responsabilidad, La responsabilidad moral es, pues una noción subjetiva cuya determinación exige el análisis del estado de animo del agente. Desde el momento en que se ha pecado, existe responsabilidad moral, importando poco que la acción no haya tenido consecuencias, que no haya causado daño alguno, o que el perjudicado sea sólo quien realiza el acto; la responsabilidad moral es independiente de su resultado un simple pensamiento puede bastar. Por el contrario este terreno escapa a la acción del Derecho. Las reglas jurídicas no tienen otra finalidad que asegurar la armonía necesaria para el libre desarrollo de las relaciones sociales. El campo jurídico no cabe hablar de responsabilidad sino daño lo que sucede en el interior de la conciencia pertenece solo a la moral. Lo cual no significa naturalmente, que el contrario, los principios establecidos por el legislador en materia de responsabilidad deben estar de acuerdo con los de la moral”.²

Existen varios conceptos acerca de lo que es responsabilidad y para lograr nuestro objetivo mencionaremos algunos:

Responsabilidad. “Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado; Deuda moral; Cargo de conciencia por un error, deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o por culpa; Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto conciente y voluntario”.³

Responsabilidad. “Obligación de reparar por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”⁴

Responsabilidad. “obligación de reparar y satisfacer por si ó por otro cualquier perdida o daño que se hubiese causado a un tercero”.⁵

² CASO Y ROMERO, Ignacio. Diccionario de Derecho privado. Segunda edición. Editorial LABOR S. A. BARCELONA. 1961

³ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. tomo VII 21 a edición. Editorial HELIASTA S.R.L. BS. As. Argentina 1969.

⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. tomo II Vigésima edición. Editorial SPASA-CALPE S. A. España. 1989.

⁵ ESCRICHE Y MARTIN, Joaquín. Diccionario Razonado de legislación y Jurisprudencia. España 1961

Responsabilidad. “Obligación de reparar el daño causado, a una persona, sea por culpa, sea en ciertos casos determinados en la ley, por el riesgo resultante de la actividad responsable”⁶

Como podemos observar desde el punto de vista jurídico estas definiciones incurren, a juicio de no pocos autores, el error de confundir obligaciones con responsabilidad, cuando realmente se trata de cosas distintas y bien diferenciadas, prevaleciendo en la doctrina el criterio de que en la obligación se ofrecen dos elementos que son, por una parte, la deuda considerada como deber, y por otra, la responsabilidad, la primera lleva en sí misma una relación jurídica válida, aun cuando pueda no ser exigible al deudor el cumplimiento de su obligación. Por eso se ha señalado que la responsabilidad constituye un elemento agregado al solo efecto de garantizar el cumplimiento del deber.

En este sentido un significado que recoge la dogmática jurídica en : el que el individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. Es decir la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la obligación de segundo grado (aparecen cuando la primera se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito) Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por el. ⁷

De los anteriores conceptos e inclusive de la diferenciación que se hace acerca de la responsabilidad, con la obligación, estamos en el caso de intentar un concepto genérico de responsabilidad, del cual después de analizar varios conceptos, de acepción semejante, que tienen en común los conceptos de obligación reparación, daño causado, conducta

⁶ HENRI, Capitant. Vocabulario Jurídico. Octava edición. Editorial DEPALMA S. A. BS. AS. Argentina. 1981.

⁷ KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Tercera edición, editorial UNAM. México, 1993. P. 129 y ss.

propia o de otra persona. El que desde mi punto de vista lo considero como el más completo es el siguiente:

Responsabilidad “Consiste en asumir o soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción, de la conducta ajena en los casos específicos que señala la ley. Jurídicamente esas consecuencias pueden consistir en el nacimiento de obligaciones o en la pérdida de derechos, en virtud de que los actos que constituyen la conducta propia o ajena pueden traducirse en la realización de un supuesto jurídico, o sea en el hecho que la norma jurídica menciona en forma hipotética de cuya posible realización depende el nacimiento de derechos y obligaciones.”⁸

I.2. DIFERENTES CLASES DE RESPONSABILIDAD.

El objeto de este inciso es el de señalar diferentes clases de responsabilidad que encontramos en nuestro sistema jurídico, aunque existen un sinnúmero de responsabilidades expondré algunas de las que considero importantes para el desarrollo de este trabajo:

I.2.1. RESPONSABILIDAD CIVIL.

“Responsabilidad Civil es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea - por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos- ajenos de personas ajenas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación.”

El anterior concepto puede definirse de la forma siguiente: Responsabilidad civil es la obligación de carácter civil de – reparar el daño pecuniario causado directamente por el obligado ala reparación o por las personas o cosas que estén bajo su cuidado.

Esta definición se adecua a lo dispuesto en los artículos 1910 y 1913 del Código Civil en cuyo texto dispone que:

El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, cause, daño a otro, está obligado a repararlo.... (1910).

⁸ MARTINEZ ALFARO, Joaquín *Teoría de las Obligaciones*. PORRUA S. A MÉXICO. 1989. p. 146

Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzca, o por causas análogas, esta obligada a responder por el daño que causen. Aunque no se obre ilícitamente..... 1913)

De lo anterior se desprende que, al que cause un daño se origina la obligación de repararlo; en tal virtud la comisión del daño genera la obligación de reparar a cargo del causante, por lo que este asume las consecuencias de su conducta al quedar obligado a la reparación, consecuentemente es responsable.

Esta definición de Responsabilidad Civil, tiene los siguientes elementos:

- a) Daño pecuniario
- b) Hechos ilícitos causantes del daño
- c) Funcionamiento de cosas
- d) Relación de causalidad
- e) Carácter civil de la obligación

a) Daño Pecuniario.

Es la suma de daños y perjuicios, es decir, es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido sino hubiese el hecho causante del daño. Artículos 1915, 2108 y 2109 del Código Civil.⁹

El daño reparable, comprende también la privación de cualquier ganancia lícita que se podría haber obtenido por el cumplimiento de la obligación (lucro cesante). El daño o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio se puede considerar como un daño emergente.

En la actualidad se entiende por daño también a la lesión a los bienes no valuables en dinero, por ejemplo, los daños causados sobre la persona en su vida, su intimidad, sus afectos, la salud etc. Artículo 1108, 1109 y 1116 del Código Civil.

⁹ BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, tomo I, 7ª edición, editorial PORRUA S. A. MÉXICO, 1971 pp. 414 y 424.

Generalmente se clasifica esta especie de daños en aquellos que atañen a la persona en su aspecto social (honor, reputación, dignidad, pública consideración, buena fama); y los que lesionan a la persona en una forma personal (integridad corporal, configuración y aspecto físico, el derecho a su imagen, el secreto de su vida íntima y afectiva).

Aunque el daño moral no es susceptible de una reparación pecuniaria, es de justicia que al ofensor se le aplique una sanción como efecto de una conducta ilícita, obligando a pagar al ofendido una suma de dinero por concepto de indemnización compensatoria.

b) Hechos Ilícitos causantes del daño.

El concepto del acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa. Es decir que el agente ha obrado con la intención de causar el daño o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia. En la doctrina francesa, el daño causado intencionalmente constituye un delito civil y el que se origina por culpa o negligencia, se denomina cuasidelito.

La ilicitud de la conducta, es el dato característico de la responsabilidad civil. Es el daño causado sin justificación alguna, es decir aquel que viola los principios del orden y la justicia en los que se sustenta la convivencia social. El a. 1830 CC postula el concepto de ilicitud declarando “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público y o las buenas costumbres”¹⁰

Para que proceda la reparación del daño se requiere la prueba de que el demandado ha obrado ilícitamente, sin derecho y con dolo o culpa.

c) Funcionamiento de cosas.

El dueño de un animal debe responder del daño que éste causa, si el daño se ha producido por falta de cuidado o de vigilancia del propietario. Y no por imprudencia de la víctima, por la provocación de un tercero, por caso fortuito o por fuerza mayor (artículos 1929 y 1930 CC).

“El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina de todo o de parte de él, si ésta sobreviene por falta de reparaciones necesarias o por vicios de construcción” (artículo 1931 CC). Por ruina debe entenderse el estado de deterioro de

¹⁰ GALINDO GARFIAS, Ignacio, *El Ilícito Civil*, Editorial PORRUA, MEXICO 1964

los materiales que componen el edificio., que por no haber sido reparado haya sido la causa del daño que se produjo.

El propietario es responsable de los daños causados por la explosión máquinas o por la inflamación de sustancias explosivas; emisión de humos o gases nocivos; emanaciones dañinas de cloacas o materiales infectantes; por depósitos de agua que causen humedades; por el peso o movimiento de maquinas que causen daño, o por otras causas semejantes (a. 1932 CC).

El daño causado por caso fortuito o por fuerza mayor, que excluyen la culpa o el dolo, no dará lugar ala responsabilidad porque no ha podido ser previsto o porque habiendo sido previsto no ha podido ser evitado. Tampoco surge la responsabilidad civil si el daño se ha causado en el ejercicio de un derecho o se produjo por el hecho de la víctima. No es imputable al autor materia de él.

d) Relación de causalidad.

Esta es uno de los elementos necesarios para que surja la responsabilidad civil. En presencia del efecto (daño) el juzgador debe determinar la causa que produjo el daño y si aquella es imputable al demandado.

El problema de la responsabilidad es distinto al de la causa material o causa eficiente del daño. Es un problema de atribución de las consecuencias de derecho que se producen cuando alguien ha sufrido un daño. El nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño reparable (que es el daño que interesa al derecho), debe ser entendido que consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto, *no jure*. Como ocurre, por ejemplo, en el caso de la responsabilidad por hechos de terceros, o por el uso de cosas peligrosas en los que la causa material del daño no es decisiva para fijar la obligación de responder del daño.

e) Carácter civil de la obligación.

La reparación del daño consiste en la obligación de restituir o en la de restablecer la estimación anterior y, cuando ello no sea posible, en el resarcimiento de dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado, en la indemnización de los perjuicios y en el pago de los gastos judiciales (a. 1915 CC).

La cuantía de la reparación del daño material será fijada por el juez, de acuerdo con el resultado de la prueba pericial que justiprecie el valor del menoscabo causado por la conducta dañosa.

El artículo 2116 CC ordena que al fijar el valor deteriorado de una cosa no se atenderá al precio estimativo o de afección a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con el objeto de lastimar la afección del dueño; el aumento que por estas causas se haga, se fijará de acuerdo con el artículo 1916 CC.

En cuanto a la estimación del daño moral, el artículo 1916 CC dispone que el juez tomando en cuenta las circunstancias del caso, las posibilidades económicas del ofensor y del ofendido, determinará el importe de la compensación a la que tendrá derecho la víctima.

“IV. Las personas responsables de la reparación del daño son: en primer lugar, quien ha causado ilícitamente el daño, aunque se trate de un incapaz, salvo que la responsabilidad recaiga en las personas encargadas de él” (a. 1911 CC).

En efecto, los que ejerzan la patria potestad y los tutores tienen la obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos, excepto que los menores ejecuten los actos dañosos encontrándose bajo la vigilancia de otras personas, como directores de colegio, internados, talleres, etc., pues en este caso esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata (artículos 1919, 1920 y 1921 CC).

En igual responsabilidad por culpa *in vigilando*, incurren, los maestros y artesanos y los patrones y dueños de establecimientos mercantiles por los daños y perjuicios causados por sus operarios, o dependientes en el ejercicio de sus funciones (artículos 1923 y 1924 CC). En la misma culpa *in vigilando*, incurren los jefes de casa o los dueños de hoteles o casas de hospedaje por los daños causados por sus sirvientes en el ejercicio del trabajo que se les tiene encomendado (a. 1925 CC).

Las personas morales responden directamente por los daños y perjuicios que causen sus representantes en ejercicio de sus funciones (a. 1918 CC). Esta responsabilidad es consecuencia de que el representante obra en nombre y por cuenta de la persona por quien actúa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 CC.

No obstante el Estado tiene sólo una obligación subsidiaria de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de sus funciones que le están encomendadas. La acción solo procederá en contra del Estado cuando el funcionario o empleado directamente responsable, no tenga bienes o estos sean insuficientes para responder del daño 928 CC).¹¹

I.2.2. RESPONSABILIDAD PENAL

Deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

Durante largo tiempo la responsabilidad fue utilizada en el sentido hoy acordado en derecho penal a la expresión “imputabilidad”, y se tuvo por “responsable” a quien era capaz de responder de sus actos por haber alcanzado madurez mental y gozar de salud mental. Es manifiesto, sin embargo que esa capacidad es sólo uno de los extremos en que reposa la responsabilidad penal por el acto típico y antijurídico cometido. El catálogo de las causas excluyentes de responsabilidad criminal consagrado por la ley, comprende, precisamente las situaciones en que falta alguno de los extremos de diversa índole que son necesarios para que pueda nacer el deber jurídico de sufrir la sanción aparejada por la ley de la violación de sus propios preceptos.

El derecho penal moderno ha erradicado la responsabilidad objetiva o responsabilidad por el mero hecho. Hoy es menester, para que surja la responsabilidad penal, que el hecho típico y antijurídico haya sido cometido con dolo o culpa, a lo menos , y que su autor pueda ser tenido por culpable de él. *La máxima nulla poena sine culpa* significa tanto la exclusión de la responsabilidad por el acaso como la de la responsabilidad sin culpabilidad, en el sentido más moderno de esta expresión. El derecho penal mexicano no conoce formas de responsabilidad calificada por el resultado. La interpretación sistemática de sus disposiciones debe conducir, por otra parte, a desconocer en su base la concepción ferriana de la llamada responsabilidad social, vale decir, la que emanaría del solo hecho de vivir en sociedad y mientras se viva en ella.

¹¹ Ídem

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendido por tal ha quien ha cabido en alguna de las formas de intervención punible previstas por la ley. En otras palabras, la responsabilidad penal, a diferencia de otras formas de responsabilidad jurídica, no trasciende a otras personas. Por ello, la muerte del delincuente extingue la acción penal, y la pena impuesta. No contradice esta afirmación la reserva hecha por la ley respecto de la reparación del daño, pues a ella no quedan obligados los herederos en cuanto criminalmente responsables, sino en cuanto civilmente responsable.¹²

I.2.3. RESPONSABILIDAD PROFESIONAL

La regla sobre la materia que el título XII del libro II del Código Penal agrupa bajo este título, ha experimentado modificaciones en la reforma de ese cuerpo de leyes publicada el 18 de enero de 1984. El contenido dispar de ese título, donde junto a reglas de responsabilidad se incluyen cierto tipo de delitos que no han alcanzado homogeneidad con la reforma. En efecto, aunque el capítulo I lleva ahora por título el de “Disposiciones generales”, este sigue comprendiendo en él varias figuras delictivas, y de índole muy diversa.

La primera de tales figuras es la del artículo 229, consiste en el abandono injustificado por el médico, sin dar aviso inmediato a la autoridad correspondiente, del lesionado o enfermo para cuya atención hubiere dado responsiva. Trátese de un delito propio de omisión cuyos extremos se comprenden por sí mismos.

En seguida, la reforma ha dejado disponible dentro de este capítulo I el número correspondiente al a. 230 CC para llenarlo con figuras nuevas que no tienen que ver necesariamente con la responsabilidad profesional, ya que sus sujetos activos son:

a) directores, encargados o administradores de centros de salud; b) encargados o administradores de agencias funerarias y c) encargados, empleados o dependientes de una farmacia; sobre todos los cuales gravitan las penas de prisión de tres meses a dos años, por las conductas ahí descritas. Respecto de los primeros, las hipótesis de hechos previstos son las de 1) impedir a salida de un paciente cuando éste o sus familiares, lo soliciten,

¹² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo V Segunda edición, Editorial PORRUA S.A. México 1988

aduciendo adeudos de cualquier índole (fracción I y II), retener sin necesidad a un recién nacido, por los motivos a los que se refiere la parte final de la fr. anterior (fr. II). En cuanto a los segundos, la conducta delictiva prevista es la de retardar o negar indebidamente la entrega de un cadáver (párrafo segundo). Por lo que hace a los últimos, el tipo describe la acción de sustituir, al surtir una receta, la medicina específicamente recetada por otra que cause daño o sea evidentemente inapropiada al padecimiento para el cual se ha prescrito.

Relativamente a las reglas de responsabilidad, éstas recaen ahora sobre los profesionistas, sin distinción, y sobre sus auxiliares, y sobre los artistas y técnicos y sus auxiliares, por los delitos que cometan en el ejercicio de su profesión. Excusado es, pues, expresar que los hechos delictivos perpetrados al margen de ese ejercicio están y han estado siempre regidos por las disposiciones penales ordinarias. La sustancia de esas reglas es, en primer lugar, la adición de la pena de suspensión temporal o definitiva del ejercicio profesional a la comunidad para el delito consumado, doloso, o culposo de que se trate, y en segundo lugar, la obligación de reparar el daño que se hubiere ocasionado. Aunque es imaginable el acto de un técnico que en el ejercicio de su menester cause un delito con daño resarcible, cuesta concebir la misma especie de delinquir en relación a un artista.

IV. El capítulo II de este título XII, relativo a los delitos de los abogados, patronos y litigantes no han sufrido alteraciones con la reforma. Las hipótesis de hechos más leves (a. 232 fr. I) consisten, en términos generales, y sin entrar a su reproducción circunstanciada, en alegar a sabiendas de hechos falsos y procurar maliciosamente dilaciones ilegibles en los juicios. Penalidad más grave, también en términos generales, acarrea el doble patrocinio, en el mismo negocio de intereses opuestos y el abandono injustificado de la defensa de un cliente (a.232, fracción II y III). Si en el abandono es responsable el defensor de oficio, la pena es destitución (a. 233).¹³

¹³ GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco, *El Código Penal comentado*, México, PORRUA S.A., 1974

I.2.4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que la han sido delegadas.

II. En términos generales, el régimen jurídico mexicano acepta la responsabilidad del Estado, pero en forma y extensión tan limitada que de afirmarse que en la práctica equivale a una falta total de ella. Esta falta de reconocimiento se funda en la idea de soberanía y en el supuesto de que el Estado siempre actúa dentro de los límites del derecho, y que por lo mismo la actividad estatal no puede considerarse ilícita y por lo tanto da lugar a responsabilidades patrimoniales, cuando menos respecto a actos ejecutados dentro de las atribuciones legales de la administración pública.

La doctrina francesa ha elaborado la teoría de la “falta en el servicio público” que establece que la misión del Estado es proporcionar servicios a la colectividad, de manera normal, constante y eficiente. Para cumplirlos el Estado cuenta con ingresos, y por lo mismo no importa quien sea el responsable personal de las faltas. De aquí nace la responsabilidad del Estado de indemnizar al particular a consecuencia de la “falta en el servicio público”.

Nuestra legislación civil mexicana, reconoce de manera expresa la responsabilidad del Estado en el a. 1928 del CC que establece la obligación que tiene el Estado de responder subsidiariamente del daño causado. Si bien este precepto solo reconoce la responsabilidad subsidiaria del Estado, cabe aclarar que esta responsabilidad solo se acentúa si atendemos al a. 10 de la Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de fecha 31 de diciembre de 1941, establece: “Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”.

Otro reconocimiento jurídico de responsabilidad del Estado. Lo encontramos en el a. 27 constitucional cuando se refiere a la indemnización por causa de utilidad pública.¹⁴

I.3. ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.

Aunque mi intención en este estudio no es referirme a etapas históricas, no puedo soslayar algunos antecedentes sobre la responsabilidad en esta materia. Refiere la Doctora Martha Chávez Padrón en su *Ley Federal de Reforma Agraria comentada*, que el antecedente más remoto de la responsabilidad de funcionarios y empleados en la aplicación de las leyes de contenido agrario, se encuentran en las bases II, 111, IV y V del decreto de fecha 22 de noviembre de 1921. Dentro de los códigos que han regulado la materia agraria, encontramos por vez primera esta figura jurídica en el Código Agrario de 1934, cuyo artículo 156 disponía que "los funcionarios y empleados que, conforme al artículo 1 de este código intervengan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios serán responsables de la violación de los preceptos de esta ley." Posteriormente, los códigos agrarios de 1940 y 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 incluyeron dentro de su articulado un capítulo que trataba exclusivamente de la responsabilidad de los encargados de aplicar las leyes de contenido agrario. Actualmente, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y en el Reglamento Interior de los mismos, es donde se trata la responsabilidad en materia agraria.¹⁵

I.3.1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA

Las normas fundamentales de esta materia se hallan en el Título Cuarto de la Constitución, profundamente reformado en 1992. Ahí se precisa el concepto de servidor público para los fines de la propia Constitución. En el quedan expresamente comprendidos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales de la

¹⁴ SERRA ROJAS ,Andrés, *Derecho Administrativo* 10º edición, México, PORRUA., 1981

¹⁵ SOTOMAYOR GARZA Jesús, *El Nuevo Derecho Agrario En México*, Primera edición, editorial Porrúa, S. A. México. 1993. p. 229.

Federación y del Distrito Federal, "los funcionarios y empleados y, en general...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

EL Reglamento Interior en el capítulo XVIII de la Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios en el artículo 70, establece quienes son los sujetos de responsabilidad en esta materia y señala: "Son sujetos de responsabilidad administrativa en el Servicio Público, los magistrados, funcionarios y empleados en general, que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Tribunales Agrarios".

Así que dentro de la estructura de los tribunales agrarios tenemos

Al Tribunal Superior integrado por cinco magistrados numerarios, un supernumerario

Y los siguientes órganos: Secretario General de Acuerdos; Oficialía Mayor; Contraloría Interna; Dirección General de Asuntos Jurídicos; y Centros y Unidades de informática, de Publicaciones, de Justicia Agraria y Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme al presupuesto aprobado, secretarios de estudio y cuenta, cinco Magistrados Supernumerarios y sus respectivos Secretarios de Estudio y Cuenta.

Los Tribunales Unitarios están a cargo de un magistrado numerario y cuenta con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

Uno o varios secretarios de acuerdos, Secretarios de estudio y cuenta, Actuarios; Peritos; Unidad Jurídica; Unidad de Control de Procesos; Unidad de Audiencia Campesina; Unidad Administrativa; Así como el personal técnico y administrativo, subsecretarios de acuerdos y, directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos

Todo este personal y aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los tribunales agrarios.

1.3.2. ACTOS SANCIONABLES

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en el capítulo correspondiente a las responsabilidades, emplea los vocablos *faltas* y *sanciones*. Las primeras son aquellas en que incurren los magistrados y servidores públicos agrarios, y las segundas son las

consecuencias a que se exponen quienes cometen faltas en materia de derecho agrario. Por ese motivo consideramos necesario precisar los conceptos enunciados en este segundo apartado. En primer lugar consignaremos los términos en su acepción genérica, y luego los distinguiremos en la materia agraria.

Una definición de la palabra *falta* se entiende "privación, carencia, defecto, escasez; torpeza al obrar por efecto de ejecución; incumplimiento de la obligación jurídica o del deber"¹⁶

En relación a la *falta* se entiende que es la acción u omisión perjudicial en que uno incurre por ignorancia, impericia, precipitación o negligencia.¹⁷

Por su parte el vocablo *sanción* tiene varias acepciones. Así, por tal palabra entendemos el acto por el cual se da validez a una ley, pero referida a la materia penal, ese término significa la pena o recompensa, es decir, el bien o el mal que impone la ley por la observancia o violación de sus preceptos y prohibiciones. En consecuencia, podemos afirmar que la palabra *sanción* es sinónimo de pena.

Una vez que hemos dilucidado estos términos, que el legislador emplea en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios cuando habla de la responsabilidad, se hace necesario señalar lo que debemos entender como *falta oficial*, pues la definición dada, como ya lo habíamos señalado, es genérica, y en la materia objeto de nuestro estudio, tiene un enfoque oficial por tratarse, como lo dice el ordenamiento citado, de magistrados y servidores públicos agrarios que contravengan la ley a quienes se juzgará por ese preciso motivo.

Así bien podemos definir en este sentido que la *Falta oficial*: Es el acto u omisión que produce una infracción leve que va en perjuicio de los intereses públicos, del buen despacho de los asuntos, y que se ha cometido por funcionarios o empleados de la Federación

Establecido el concepto anterior, debemos dirigir nuestro estudio al tema del presente capítulo, para lo cual procederemos al análisis de los funcionarios y autoridades encargadas de aplicar las leyes agrarias.

¹⁶ *Diccionario jurídico mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1986.

¹⁷ ESCRICHE, Joaquín: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, tomos I y II. Cárdenas editor, S. A. México, 1941.

Esta responsabilidad, según lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, recae sobre los magistrados y demás servidores públicos de los tribunales agrarios, y ellos quedan sujetos a las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

Corresponde al Tribunal Superior Agrario aplicar las sanciones a que se hagan acreedores los magistrados y los servidores públicos del organismo agrario. Si los servidores públicos de los tribunales unitarios incurrir en faltas oficiales, las sanciones serán aplicadas por los magistrados de estos mismos tribunales de justicia agraria.¹⁸

La obligación para los responsables de la aplicación de la ley agraria, tal y como lo dispone el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, es la de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del cargo o comisión de los servidores públicos, su incumplimiento los hará responsables y dará lugar a la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.

Para tal efecto el afectado podrá recurrir al los siguientes recursos:

a) *La queja*: La queja administrativa deberá ser presentada ante la oficialía de partes del Tribunal Superior Agrario o del Unitario al que pertenezca el servidor público contra el que se haga valer (artículo 75 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios). Si la queja es interpuesta por miembros de comunidades indígenas, ejidatarios, comuneros o vecindados, puede hacerse en forma verbal, y la oficialía de partes levantará un acta de dicha queja y entregará copia certificada a los quejosos.

Debemos distinguir entre queja en materia administrativa y queja en materia jurisdiccional; la segunda se analizará en el siguiente punto, en tanto que la primera es aquella que se interpone por razón de ilegalidad, deshonestez, deslealtad, parcialidad y deficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los empleados y funcionarios del tribunal y que da lugar a las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. El procedimiento para su desahogo se realizará por conducto de la Contraloría Interna, y el Tribunal Superior hará la determinación de la responsabilidad administrativa imponiendo las sanciones correspondientes (arts. 69, 70 y 71 RITA). Las sanciones a los magistrados y servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por

¹⁸ SOTOMAYOR GARZA Jesús, *El Nuevo Derecho Agrario En México*, op cit.

éste y las de los servidores de los tribunales unitarios por el magistrado del propio tribunal (arts. 30 LOTA y 74 RITA).¹⁹

Se presenta ante el Tribunal Superior Agrario, que es el encargado de conocer y resolver (art. 8, frac. IX LOTA) en contra de los magistrados y servidores públicos de los tribunales agrarios, cuando se violen las disposiciones sobre el desahogo de las audiencias en los juicios agrarios y en materia de la excusa en negocios. Cuando se trate de tribunales unitarios se presentará ante el magistrado del asunto, quien lo remitirá al Tribunal Superior en un plazo de tres días con las pruebas e informe del servidor afectado (arts. 67 y 68 RITA).

b) *Procedimiento*: Señalábamos que a la Contraloría Interna corresponde la investigación de la queja o denuncia que se presenta contra magistrados y demás servidores públicos de los tribunales agrarios. Esa dependencia, por disposición de la ley, se encuentra facultada para valerse de todos los medios legales para llevar a cabo una investigación, con la única limitante de respetar la garantía de audiencia en favor del funcionario a quien se señale como responsable de la falta administrativa.

Dentro del procedimiento que se lleve a cabo, la Contraloría Interna deberá celebrar una audiencia a la que citará al presunto responsable, con el fin de darle a conocer la responsabilidad que se le imputa, y el derecho que tiene de ofrecer pruebas y formular alegatos. Dispone el Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios que entre la fecha de la cita y de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días.

Después del desahogo de las pruebas que hayan ofrecido el quejoso y el acusado, y de haber formulado alegatos, la Contraloría Interna, dentro de los tres días siguientes, deberá emitir su opinión, que deberá notificarse a las partes dentro de un término de 24 horas.

La Contraloría Interna podrá suspender en su función, empleo, cargo o comisión al presunto responsable, sin prejuzgar sobre su responsabilidad.

Cuando la falta administrativa esté sancionada exclusivamente con apercibimiento o amonestación, el procedimiento será oral, pero siempre oyendo al afectado.

c) *Las Sanciones* El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios remite a la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para determinar el contenido de las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurrir en responsabilidad agraria. Estas sanciones estaban contenidas

¹⁹ RIVERA RODRIGUEZ, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, segunda edición, McGRAW-HILL S.A. de C.V. México 1999, p. 238

en el 53 del ordenamiento antes mencionado, pero al aparecer la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de marzo de 2002 se integra en el

Artículo 13 de la (LFRASP) que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:²⁰

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

d). *Responsabilidad Penal:* Por disposición de la ley, los hechos denunciados como faltas administrativas, pueden ser tipificados como delitos, y consecuentemente, en lugar de

²⁰ Diario Oficial de la Federación, Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, D. F., 13 de marzo de 2002

responsabilidad administrativa existe la penal. En tal caso, el Tribunal Superior Agrario comparecerá ante el Ministerio Público Federal para denunciar los hechos que se presumen delictuosos, a fin de que se actúe conforme a la ley.

CAPITULO II DIVERSAS LEYES QUE REGULAN LAS RESPONSABILIDADES.

II.1. LEYES QUE REGULAN LAS RESPONSABILIDADES

Es de considerarse que los servidores públicos se encuentran sujetos a responsabilidades respecto a su conducta en el desempeño de sus funciones. Si dejan de cumplir o violan los deberes del cargo incurrir en responsabilidad y afrontan las consecuencias jurídicas que las siguientes leyes previenen.

II.1.1 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El trabajo fundamental que le compete al legislador es el de elaborar leyes detalladas que intenten prever la mayoría de circunstancias posibles donde se pueda presentar la corrupción administrativa, así como modificar los instrumentos legales donde existan omisiones o imprecisiones que abran ese tipo de circunstancias. "La existencia de lagunas legales, una mala tipificación de las conductas que pueden dar origen a responsabilidades, la presencia de inconsistencias o de contradicciones en los ordenamientos legales, pueden favorecer el desarrollo de la corrupción".¹

De lo que se trata es de diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia, sino "operativamente viables de observar y vigilar; así como la necesidad de determinar de manera textual y limitativa el espacio en el cual se puede ejercer el uso de discrecionalidad, por parte de los servidores encargados de dar atención al público; de los que otorgan todo tipo de autorizaciones, tanto internas -presupuestales- como externas -licencias, concesiones, adjudicaciones, permisos, etc.- o de los que tienen funciones de inspección, supervisión y vigilancia".²

El acuerdo democrático sobre el cual México está avanzando debe incorporar la plena consolidación de un arreglo social que de paso a la cultura de legalidad. Cito las palabras de uno de los líderes políticos que hoy el mundo admira por haber vencido a la mafia en

¹ CASILLAS, Roberto. *Combate a la Corrupción*. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Dirección General de Comunicación Social. México, D.F., abril, 1999.

² Idem.

Sicilia, Italia. Él afirma que "La cultura de la legalidad significa construir un sistema social donde el aspecto de la legalidad sea uno de los elementos del mosaico (...) La batalla por la legalidad es para la formación de una verdadera democracia".³

En efecto, los mexicanos entendemos que el mayor beneficio para todos fluye del respeto a la ley por parte de todos. Ahora estamos convencidos que la administración pública debe asumir un papel de liderazgo y ejemplo en el camino hacia esa cultura de legalidad. Por eso consideramos necesario modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público, a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado a partir de 1982.

Es por lo anterior que los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta Cámara de Diputados, en consonancia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y considerando que las antedichas modalidades deben desarrollarse en ordenamientos legales que regulen los aspectos específicos de cada una de ellas, se plantea la conveniencia de que las responsabilidades administrativas y políticas exigibles en el ámbito federal, actualmente previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulen en cuerpos legales distintos.

A tal efecto, en el orden federal las responsabilidades administrativas serían reguladas en una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, materia de la presente Iniciativa, y las responsabilidades políticas, así como el procedimiento para permitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, en una Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, que por separado se permitió someter a la consideración de esta Honorable Asamblea.

Por lo que hace a la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cabría destacar que ésta preserva los principios relativos al Título

³ GARZA, Carlos. *Combatir el crimen con la cultura de la ley*. Entrevista con Leoluca Orlando, alcalde de Palermo, en Revista Este País, Número 117. México, D.F. Diciembre, 2000. pags. 48 y 49

Cuarto Constitucional, y perfecciona en dos aspectos fundamentalmente las disposiciones que en materia de responsabilidades administrativas contiene la Ley vigente.

En un primer aspecto, la presente Iniciativa aspira a prevenir la realización de infracciones administrativas en la función pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que precisen o establezcan nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, que den transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas éticas en la Administración Pública.

En ese tenor los diputados que suscribimos la presente Iniciativa, conscientes de la exigencia de la ciudadanía para que los servidores públicos desempeñen sus encargos de manera eficiente, honesta y transparente, proponemos el establecimiento de nuevas obligaciones en el servicio público que prevengan la realización de conductas que desnaturalizan las funciones que les son encomendadas.

Así, se plantea que los servidores públicos deban rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, y abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que impida o limite la rendición de cuentas de la gestión pública federal, para lo cual brindarían el apoyo que les fuese requerido, proporcionando toda la información y documentación que les sea solicitada, conforme a su competencia y en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Para asegurar la imparcialidad con que deben conducirse los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y aún después de concluidos éstos, así como superar la omisión en la Ley vigente, se clarificarán la forma en que puede presentarse el conflicto de intereses en la función pública, durante el ejercicio de las funciones y una vez que concluyan éstas y hasta un año después.

En materia de sanciones administrativas se propone mantener aquéllas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria, y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente. Así, se estima conveniente suprimir el apercibimiento privado o público, y preservar en la Ley la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica; y, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, bajo las bases siguientes:

Pretende subsanarse la laguna legal existente respecto de la procedencia de la sanción de inhabilitación cuando el servidor público infractor no cause daños o perjuicios, o no obtenga algún beneficio o lucro, y su conducta no sea grave, estimándose prudente establecer su imposición en este supuesto, con una temporalidad de seis meses a un año.

Por ser las sanciones administrativas actos de interés social y público, y atendiendo al principio de autoridad formal de la ley, esta Iniciativa propone establecer la improcedencia de la suspensión de la ejecución de las resoluciones por las que se impongan dichas sanciones, que se impugnen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En efecto, se considera que existe interés en la sociedad para que se cumplan las citadas sanciones, las cuales tienden al debido desempeño de la función pública, por lo que de suspender ese Tribunal -conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación- la ejecución de sanciones como la suspensión, destitución o inhabilitación, se perjudicarían los intereses de aquélla y al propio servicio público, con independencia de que la legalidad de las sanciones impuestas, por ser cuestión del fondo del asunto, se determine por esa autoridad jurisdiccional y, de ser el caso, disponga la restitución en sus derechos al afectado.

II.1.1.1. SUJETOS

Como ya he comentado las normas fundamentales de esta materia se hallan en el Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos artículo 108 de la Constitución, Ahí se precisa el concepto de servidor público para los fines de la propia Constitución. En el quedan expresamente comprendidos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales de la Federación y del Distrito Federal, "los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Así mismo de esta manera la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en el Título Primero, Capítulo Único de las Disposiciones Generales, Artículo 2 que "Son sujetos Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos

federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”⁴

II.1.1.2. ACTOS QUE REGULA

Para establecer los actos que regula esta ley es preciso remitirnos Al Título Segundo Responsabilidades Administrativas Capítulo I Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público.

Los servidores públicos están sujetos a responder por los actos, que por el desempeño de sus funciones cometan el artículo 7 de la Ley establece que: “Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”.

Así mismo, el artículo 8, define .- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

⁴ Diario Oficial de la Federación, Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, D. F., 13 de marzo de 2002

V.-Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Este artículo señala los actos que está obligado a cumplir el servidor público con el fin de dar transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas éticas en la Administración Pública.

II.1.1.3. SANCIONES

la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos "tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional" en materia de "sujetos de responsabilidad en el servicio público", "responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público", "autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones" y "registro patrimonial de los servidores públicos", entre otros puntos (artículo 1, fracciones I, III, IV y VI).

Para tal efecto señalaré los artículos relacionados con las sanciones que marca esta ley.

El Título Segundo Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece un sistema orgánico y funcional para la exigencia de responsabilidades administrativas. Este sistema se desarrolla a partir de unidades específicas para presentar quejas, denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas en las que el público tengan fácil acceso, en el que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en las dependencias y entidades de la Administración Pública. (artículo 10) Señalando las autoridades que se hallan facultadas para imponer diversas sanciones (artículo 11). También es fundamental para este régimen jurídico la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo Las decisiones de estas autoridades son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 25).

ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

ARTICULO 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

ARTICULO 17.- La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

ARTICULO 18.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

ARTICULO 19.- Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

ARTICULO 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.

ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.-Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las

sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta

responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

ARTICULO 22.- En los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

ARTICULO 23.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad.

ARTICULO 24.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este

Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

ARTICULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

ARTICULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

ARTICULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

ARTICULO 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

ARTICULO 29.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

ARTICULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

ARTICULO 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se

procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

ARTICULO 32.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:

I.- Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y

II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

Por ser las sanciones administrativas actos de interés social y público, y atendiendo al principio de autoridad formal de la ley, esta establece la improcedencia de la suspensión de la ejecución de las resoluciones por las que se impongan dichas sanciones, que se impugnen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En efecto, se considera que existe interés en la sociedad para que se cumplan las citadas sanciones, las cuales tienden al

debido desempeño de la función pública, por lo que de suspender ese Tribunal -conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación- la ejecución de sanciones como la suspensión, destitución o inhabilitación, se perjudicarían los intereses de aquélla y al propio servicio público, con independencia de que la legalidad de las sanciones impuestas, por ser cuestión del fondo del asunto, se determine por esa autoridad jurisdiccional y, de ser el caso, disponga la restitución en sus derechos al afectado.

II.1.2. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La iniciativa presidencial de la ley fue dirigida a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 10 de febrero de 1992. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero del mismo año y entró en vigor al día siguiente. De ella destacamos lo siguiente:

La presente iniciativa contempla la creación de los tribunales agrarios. Propone que su organización y estructura correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente Jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos. El presente proyecto comparte la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos sus destinatarios. La ley propuesta permitiría tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad.⁵

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA), que es reglamentaria de la fracción XIX del artículo 27 constitucional. Este ordenamiento no cede en rango jurídico frente a la Ley Agraria (LA): es también, una ley emanada de la Constitución, a propósito de esa fracción XIX, que ordena y organiza, en el más elevado peldaño normativo, la justicia agraria. Si la LA se ocupa en el conjunto de los temas agrarios constitucionales, la LOTA lo hace en uno de ellos, y por lo mismo tiene cierto carácter especial frente a LA. De ahí que en caso de conflicto de normas entre LOTA y LA deba prevalecer aquélla en lo que atañe a los tribunales agrarios, no porque tenga Jerarquía superior a la primera —pues

⁵ RIVERA RODRIGUEZ, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, segunda edición, op. Cit. p. 231.

ambas son iguales—; sino por su carácter de ley especial.⁶

En la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, del 10 de febrero de 1992, el Ejecutivo manifiesta el propósito de que la "organización y estructura (de los tribunales) correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos".

La iniciativa pondera de nueva cuenta la necesidad de dar seguridad a los productores rurales, y advierte que "una de las formas de lograrlo es a través de un adecuado y eficaz sistema de administración de justicia agraria". En suma, la iniciativa "tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica en el campo y establecer mecanismos y reglas claras para la solución de controversias en materia agraria". Propone un ordenamiento accesible y claro para sus destinatarios, que de esta suerte "se convierta en un instrumento efectivo de defensa que coadyuve a alcanzar la justicia que demandan los hombres del campo".

Este ordenamiento orgánico fue promulgado el 23 de enero de 1992 y publicado el 26 de febrero. Coincide temporalmente, pues, con LA. Entró en vigor, conforme a su artículo primero transitorio, al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*, o sea, el 27 de dicho mes de febrero.

La LOTA, cuyo tema exclusivo es el de los tribunales agrarios, consta de treinta artículos principales, más cinco transitorios. En ella se cuentan ocho capítulos, como sigue:

Primero, "Disposiciones generales"; artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, en estos se establece que tienen plena jurisdicción y autonomía, su composición y su integración,

Segundo, "Del Tribunal Superior Agrario"; artículos 7, 8, 9, 10, 11, en estos señala las atribuciones y la competencia de este tribunal.

Tercero, "De los magistrados"; Artículos 12, 13, 14, se establecen los requisitos, la edad máxima para ser magistrado.

Cuarto, "De la designación de los magistrados"; 15, 16, 17, hablan sobre la designación, la duración en su cargo y que podrán ser removidos por en caso de falta grave en el desempeño de su cargo.

⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Justicia Agraria*, Primera edición editorial Impresos Chávez, S. A. de C. V. México 1995, p 108.

Quinto, "De los Tribunales Unitarios"; artículo 18, establece el conocimiento, la competencia de estos Tribunales.

Sexto, "Del Secretario General de Acuerdos y demás servidores públicos"; 19, 20, 21, 22, 23, 23, 25, 26, estos señalan los requisitos, funciones y atribuciones del Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario, el requisito para ser actuario, las obligaciones de estos así como los requisitos para ser actuario las obligaciones de este, las obligaciones de los peritos y las relaciones laborales de los servidores públicos de base de los tribunales agrarios y determina quienes son trabajadores de confianza.

Séptimo, "De los impedimentos y las excusas"; Artículos 27, 28, 29, establece el impedimento de los magistrados y los secretarios de acuerdos de los tribunales agrarios, así, como el impedimento de estos y de los actuarios para desempeñar otro cargo o empleo.

Octavo, "De las responsabilidades"; artículo 30, habla de la responsabilidad de los magistrados y demás servidores públicos y quien aplica las sanciones por las faltas que incurran estos.

Los artículo cuarto y quinto transitorios de Ley Orgánica de Tribunales Agrarios son también fundamentales para el régimen procesal agrario de la etapa inmediata posterior al 27 de febrero, en lo que respecta al procedimiento para el despacho del "rezago agrario" — dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, y nuevos centros de población— y la atención de los demás casos litigiosos pendientes de solución en esa fecha.⁷

El artículo cuarto transitorio comenzó manifestando: "En relación con los asuntos a los que se refiere el primer párrafo del artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformo el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán los expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones..." Se alude, pues, a los temas del "rezago agrario" correspondientes a procedimientos ya iniciados —o instaurados, como se decía en la legislación y en la práctica agrarias de ese momento— al entrar en vigor la LOTA; tales eran los asuntos "actualmente en trámite", pendientes de la "resolución definitiva" que

⁷ Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de Los Tribunales Agrarios*, México D. F., 26 de febrero de 1992

debía aportar, conforme a la misma legislación precedente, un acto decisorio presidencial, que en lo sucesivo sería un acto decisorio de los nuevos órganos jurisdiccionales instituidos por la reforma de 1992.

La norma transcrita ordena la transferencia de los expedientes "debidamente integrados" y, por ello, en "estado de resolución". Esto quiere decir, en forma consecuyente con las disposiciones transitorias de la reforma constitucional examinada, que las autoridades anteriormente encargadas de los procedimientos agrarios en la materia indicada comisiones agrarias mixtas, gobernadores de los Estados, delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, secretario de aquel despacho, no así el Presidente de la República, "suprema autoridad agraria" debían continuar el procedimiento en los términos del texto constitucional que se reformaba y de la Ley Federal de Reforma Agraria (que identificaré como LFRA) hasta agotar todos los actos previos a la resolución presidencial: es esto lo que apareja "integrar" los expedientes y poner los asuntos en "estado de resolución". Sólo restaría, pues, la decisión definitiva, pero no actos de procedimiento anteriores a ella.

Hay una salvedad a la integración de expedientes por la autoridad administrativa, que estipula el último párrafo del artículo cuarto transitorio, a saber: "Si ajuicio del Tribunal Superior o de los tribunales unitarios, en los expedientes que reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio tribunal".

Esto implica la posible existencia de dos supuestos. Por una parte se hallan los casos en que hubiese otras deficiencias en el procedimiento, lo cual implica nuevas actividades para la autoridad administrativa hasta "integrar" el expediente y poner el asunto en "estado de resolución". Por la otra se encuentran los casos en que sólo se ha descuidado la audiencia de los interesados, supuesto que no apareja, como el anterior, devolución de un expediente para integración por la autoridad administrativa, sino atención jurisdiccional del punto ante los propios tribunales, atención que se refiere a la "audiencia" en la extensión más amplia para asegurar derechos constitucionales de los interesados:

conocimiento de la cuestión litigiosa, aportación de pruebas y producción de alegatos.

Esta norma transitoria aclara el régimen general de transferencia de expedientes, en forma estrictamente coincidente con las prevenciones constitucionales, que no esclarece, en cambio, como ya vimos, el segundo párrafo del artículo tercero transitorio de LA. Este se

refiere, sin definición bastante —y con un reenvío que no parece pertinente— a los mismos asuntos del "rezago agrario".

El propio artículo cuarto transitorio resuelve que esa transferencia de los negocios litigiosos agrarios se haga para que el Tribunal Superior Agrario (TSA), a su vez: "I. Turne a los tribunales unitarios (TUA) para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; o II. Resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas así como creación de nuevos centros de población".

El artículo quinto transitorio de LOTA manifiesta: "Los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encuentren actualmente en trámite, se remitirán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que en su oportunidad se turnen para su resolución a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.

Así las cosas, el artículo quinto transitorio de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se está refiriendo a los asuntos en situación de trámite ante la autoridad administrativa que fue competente para conocer de ellos, salvo —únicamente— los relativos al "rezago agrario", cuyo tratamiento regula el artículo cuarto transitorio. Este artículo quinto entra en pugna con el tercer párrafo del artículo tercero transitorio de LA, que estipula la transferencia de asuntos a los tribunales agrarios "en el estado en que se encuentren, una vez que aquellos entren en funciones". Ante esta doble regulación, en la práctica se ha optado por que los tribunales asuman todos los asuntos en el estado en que se encuentren ante las comisiones agrarias mixta —es decir, se prefirió la aplicación de la norma transitoria de LA—, que permite un tratamiento más expedito y mejor garantizado, jurídicamente, de los casos litigiosos en trámite.

II.1.2.1. SUJETOS

Los sujetos que reglamenta esta ley están señalados de manera tacita en su capitulo son desde mi punto de vista todas las personas que participan en el organigrama de los tribunales agrarios son los siguientes:

Al Tribunal Superior integrado por cinco magistrados numerarios, un supernumerario y los siguientes órganos: Secretario General de Acuerdos; Oficialía Mayor; Contraloría

Interna; Dirección General de Asuntos Jurídicos; y Centros y Unidades de informática, de Publicaciones, de Justicia Agraria y Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme al presupuesto aprobado, secretarios de estudio y cuenta, cinco Magistrados Supernumerarios y sus respectivos Secretarios de Estudio y Cuenta.

Los Tribunales Unitarios están a cargo de un magistrado numerario y cuenta con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

Uno o varios secretarios de acuerdos, Secretarios de estudio y cuenta, Actuarios; Peritos; Unidad Jurídica; Unidad de Control de Procesos; Unidad de Audiencia Campesina; Unidad Administrativa; Así como el personal técnico y administrativo, subsecretarios de acuerdos y, directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos

Todo este personal y aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los tribunales agrarios.

II.1.2.2. ACTOS QUE REGULA

Los actos que regula esta ley son de manera general su organización y estructura, la naturaleza de las funciones que tienen a su cargo los servidores públicos de los tribunales agrarios, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita y están señalados en los siguientes rubros:

Tribunales agrarios

Los tribunales agrarios en general son los órganos federales de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos a los que les corresponde la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional (art. 1 LOTA). Estos tribunales están compuestos por el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios (art. 2 LOTA).

Tribunal Superior Agrario

Integración

Está compuesto por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo preside;

también cuenta con un magistrado supernumerario para suplir las ausencias de los primeros. Tendrá su sede en el Distrito Federal (art. 3 LOTA) y existirán magistrados supernumerarios para sustituir a los numerarios de los tribunales unitarios en el número que disponga el reglamento. También cuenta con un secretario general de acuerdos (art. 19 LOTA), la Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos y los centros y unidades de informática, publicaciones, justicia agraria y capacitación, así como los que autorice el Tribunal Superior.

Funcionamiento

Actúa como un cuerpo colegiado, por lo que toma sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos; el quórum para la validez de sus sesiones es un mínimo de tres magistrados, entre los cuales debe estar el presidente, quien además cuenta con voto de calidad en caso de empate (art. 7 LOTA).

Atribuciones

I. Dividir el territorio nacional en distritos y modificarlo en cualquier tiempo (art. 5 LOTA) (en cumplimiento de esta atribución, mediante acuerdo publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 1992, modificado el 29 de septiembre de 1993, se establecieron los distritos para la impartición de justicia, fijándose el número y competencia territorial de los tribunales unitarios); II. establecer número y sedes de los tribunales unitarios en cada distrito, lo cual debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*; autorizar a los tribunales la administración de justicia en los lugares y con el programa que previamente también establecerá; III. resolver sobre licencias con o sin goce de sueldo de los magistrados; IV. determinar la suplencia del magistrado supernumerario a los numerarios, y en los unitarios, cuál de los numerarios lo hará y, en su caso, el secretario de acuerdos; V. elegir al presidente del Tribunal Superior y determinarle las responsabilidades en que incurra; VI. fijar y cambiar la adscripción de magistrados de los tribunales unitarios; VII. nombrar, cesar, suspender, aceptar renunciaciones, cambiar de adscripción, resolver cuestiones sobre nombramientos y licencias, previa opinión del magistrado de su adscripción, a los secretarios, actuarlos y peritos; VIII. aprobar el anteproyecto anual del presupuesto de egresos; IX. conocer de denuncias o quejas contra los miembros de los

tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas de encontrar responsabilidad; X. aprobar el reglamento interior de los tribunales agrarios, los reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento; y XI. las demás que prevean otros dispositivos (art. 8 lota).

Competencia

Entiende sobre: I. recurso de revisión contrasentencias de los tribunales unitarios que hubieren resuelto conflictos de límites entre dos o más ejidos o comunidades, o de éstos con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones, la restitución de tierras a ejidos o comunidades, la nulidad contra las resoluciones de autoridades agrarias; II. conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;

III. establece jurisprudencia agraria y resuelve sobre las tesis que deben prevalecer en caso de ser contradictorias; IV. impedimentos y excusas de los magistrados; V. las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio tribunal superior no cumplan en tiempo con sus obligaciones (arts. 21 a 24 rita); y VI. las demás que las leyes expresamente le confieran (art. 9 lota). En general, es el magistrado ponente quien debe instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para aprobación del Tribunal Superior.

Facultad de atracción

Le corresponde al Tribunal Superior hacer uso de esta facultad en los Juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del procurador agrario (art. 10 LOTA).

Magistrados

Requisitos para ser magistrado

I. Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos y con un mínimo de 30 años de edad hasta el día de su designación; II. ser licenciado en derecho, con título debidamente registrado, expedido con un mínimo de cinco años anteriores a la designación; III. experiencia profesional mínima de cinco años; IV. gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena privativa de la libertad (art. 12

LOTA). Su retiro debe producirse a los 75 años de edad o por incapacidad física o mental (art. 13 LOTA), y sus emolumentos no pueden ser reducidos durante el ejercicio de su encargo (art. 14 LOTA).

Designación

Ésta la efectúa la Cámara de Senadores y en sus recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del presidente de la República, de entre una lista de candidatos (art. 15 LOTA). Una vez que la cámara recibe la propuesta, resuelve el acuerdo al procedimiento que esté fijado o, en su defecto, se acordará éste. En caso de que no se apruebe el número necesario de la lista, se deberá enviar otra para que se pueda designar el número complementario de magistrados (art. 16 LOTA). Una vez designados, los magistrados deben rendir protesta ante la misma designante (art. 17 LOTA).

Duración

Los magistrados ejercen sus funciones durante seis años a partir de la designación o protesta, al cabo de los cuales —si son ratificados— adquieren el carácter de inamovibles; sólo podrán ser removidos en casos de falta grave en el desempeño de su cargo conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial Federal (art. 17 LOTA).

Presidente del Tribunal Superior Agrario

Es nombrado por el mismo Tribunal Superior y dura tres años en sus funciones. Puede ser reelecto y será suplido en sus ausencias por un magistrado designado por el propio tribunal (art. 4 LOTA).

Sus atribuciones son: I. tramitar los asuntos administrativos del Tribunal Superior; II. autorizar junto con el secretario general las actas y acuerdos, así como firmar los engroses de las resoluciones; III. turnar entre los magistrados los asuntos de su competencia; IV. dictar las medidas para la organización y funcionamiento de los tribunales, estableciendo los sistemas de cómputo necesarios para los archivos (¡extraño que por ley se instituyan sistemas computarizados como forma de archivo!); V. comisionar para la práctica de visitas a los tribunales unitarios por conducto de los magistrados supernumerarios, de acuerdo con lo que ordene el Tribunal Superior; VI. designar secretarios auxiliares de la presidencia; VII. representar al Tribunal; VIII. presidir las sesiones y dirigir los debates en ellas; IX.

comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias que se deban suplir con nombramiento; X. formular y disponer el ejercicio de egresos; XII. nombrar, cambiar de adscripción y remover a los servidores públicos del Tribunal Superior, cuando ng le corresponda al propio tribunal; XII. llevar una lista de excusas, impedimentos, incompetencias y sustituciones; y XIII. las demás que asigne el reglamento interior (art. 11 LOTA),

Secretario general de acuerdos

Es nombrado por el Tribunal Superior Agrario y le son exigibles los mismos requisitos que para los magistrados (art. 19 lota) y sus atribuciones son: I. Dar cuenta diaria y dentro de las 24 horas de su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban; II. autorizar todos los despachos exhortes, actas, diligencias, autos y resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten; III. asentar las certificaciones a términos de prueba y las demás que indique la ley, para lo cual, en éstos y los previstos por la ley, gozará de fe pública; IV. asistir el desahogo de pruebas; V. expedir copias certificadas; VI. verificar el foliado de expedientes y sellado de actuaciones rubricándolas; VII. guardar el secreto del tribunal; VIII. formular inventario de expedientes; IX. Prestar expedientes a los interesados; X. devolver constancias cuando lo autorice la ley;

XI. notificar personalmente a las partes cuando proceda y fuera de él, las personales que sean urgentes; XII. ordenar y vigilar el despacho sin demora de los asuntos; y XIII. las demás que la ley determine, tal como llevar el turno de los magistrados ponentes y entregarles los expedientes para que instruyan el procedimiento y formulen el proyecto de resolución (art. 22 LOTA).

Tribunales unitarios

Están a cargo de un magistrado numerario (art. 3 LOTA) y podrán ser suplidos por alguno de los supernumerarios que designe el Tribunal Superior.

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 (art. 20 LOTA). Son los jefes inmediatos de la oficina

en el orden administrativo y dirigen las labores de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado (art. 21 LOTA). Sus atribuciones específicas son las mismas que las indicadas para el secretario general de acuerdos, aplicable al tribunal unitario (art. 22 LOTA y 6,48 a 50 rita).

Secretarios de estudio y cuenta

Sus atribuciones son el estudio de los expedientes judiciales de su responsabilidad, la elaboración de los proyectos de sentencias y resoluciones, y apoyar al magistrado de su adscripción (art. 49 rita).

Actuarios

Es único requisito el título de licenciado en derecho legalmente expedido por autoridad competente (art. 23 LOTA). La ley les asigna como obligaciones: I. recibir las actuaciones que se les turnen y practicar las diligencias y notificaciones correspondientes; III. llevar un libro con las diligencias y notificaciones diarias (art. 24 LOTA).

Peritos

Tienen la obligación de rendir dictamen en los juicios y asuntos en los que para tal efecto fueren asignados y asesorar al magistrado cuando éste lo solicite (art. 25 LOTA).

Jurisdicción y competencia

Tendrán jurisdicción territorial sobre el distrito que les hubiere sido asignado en la subdivisión del territorio de la República realizada por el Tribunal Superior, por lo que conocerán de las controversias que se les planteen en relación con las tierras ubicadas dentro de dicha jurisdicción (Acuerdo del Tribunal Superior Agrario, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 1993). Específicamente tienen competencia sobre: I. controversias por límites entre núcleos ejidales o comunales, o de éstos con la pequeña propiedad, sociedades o asociaciones; II. restituciones de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, en contra de actos y autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares; III. reconocimiento del régimen comunal; IV. nulidad de resoluciones de autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan derechos o determinen la existencia de una obligación; V. conflictos

sobre la tenencia de la tierra ejidal o comunal (como en el caso de presentarse controversia al promover la prescripción adquisitiva); VI. controversias agrarias entre ejidatarios, comuneros, posesionados o avecindados, y entre éstos y los órganos de población; VII. controversias por la sucesión de derechos ejidales y comunales; VIII. nulidad de actos y documentos que violaron las disposiciones de la Ley; IX. omisiones de la Procuraduría Agraria que ocasionen perjuicio a ejidatarios, comuneros, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros, con el fin de que sean eficaz e inmediatamente subsanadas; X. jurisdicción voluntaria agraria; XII. reversión; XIII. ejecución de convenios y laudos arbitrales agrarios; y XIV. las demás que determinen las leyes (art. 18 LOTA).

Impedimentos y excusas

Los magistrados y los secretarios de acuerdos están impedidos para conocer los asuntos en los que se presente alguna causa prevista por el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (parentesco, amistad íntima o enemistad, interés personal, haber querellado o denunciado, asistir a convites, aceptar presentes o servicios, hacer promesas, ser acreedor, deudor, socio, arrendador, arrendatario, tutor, curador, heredero, legatario, donatario, fiador, etcétera. —art. 27 LOTA —). Dichos funcionarios no son recusables, pero debe excusarse en el caso de incurrir en alguno de los impedimentos anteriores, expresando su fundamento; en el supuesto de que no lo haga o se excuse sin causa legítima, podrá acudir en queja ante el Tribunal Superior, el cual impondrá la sanción correspondiente, de encontrarla justificada (art. 28 LOTA). Durante la tramitación de la excusa de magistrados de tribunales unitarios conocerá del asunto el secretario de acuerdos. Los magistrados, secretarios y actuarios están impedidos para ocupar otro cargo o empleo público o particular, excepto la actividad docente, y ejercer la profesión, salvo en causa propia (art. 29 LOTA).

Responsabilidades y queja en materia administrativa

Debemos distinguir entre queja en materia administrativa y queja en materia jurisdiccional; la segunda se analizará en el siguiente punto, en tanto que la primera es aquella que se interpone por razón de ilegalidad, deshonestidad, deslealtad, parcialidad y deficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los empleados y funcionarios

del tribunal y que da lugar a las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.

Queja en materia jurisdiccional

Se presenta ante el Tribunal Superior Agrario, que es el encargado de conocer y resolver (art. 8, frac. IX lota) en contra de los magistrados y servidores públicos de los tribunales agrarios, cuando se violen las disposiciones sobre el desahogo de las audiencias en los juicios agrarios y en materia de la excusa en negocios.

Itinerancia

Con el objeto de lograr una efectiva, pronta y expedita administración de la justicia agraria, se establece la posibilidad de que los tribunales unitarios lleven a cabo programas de itinerancia saliendo del lugar de su sede y dentro del distrito de su competencia territorial. (art. 8, frac. II LOTA).

II.1.2.3. SANCIONES

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en el Capítulo VIII en el artículo 30 de las responsabilidades establece criterios para Los magistrados y otros servidores públicos de la administración de justicia agraria son responsables del desempeño de sus cargos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo de referencia dispone a este respecto la aplicación del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los tribunales agrarios y los servidores públicos del TSA serán aplicadas por el propio órgano. Las sanciones por las faltas en que incurran los servidores de los tribunales unitarios serán aplicadas por el magistrado unitario correspondiente.⁸

Artículo 30. Los magistrados de los tribunales agrarios y demás servidores públicos de éstos, son responsables por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, conforme al procedimiento que se establezca en el Reglamento que

⁸ VAZQUEZ ALFARO, Guillermo, *Lecciones de Derecho Agrario*, Primera edición, editorial PAC S. A. de C. V., México 1996, p. 271

expida el Tribunal Superior. Las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los tribunales agrarios y los servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por el propio Tribunal Superior. Las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los tribunales unitarios serán aplicadas por los magistrados de los propios tribunales⁹

Hasta 13 de marzo de 2002 era aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque a partir del día siguiente entraría en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios nos remite a esta ley para determinar el contenido de las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurren en responsabilidad, estas sanciones estaban contenidas en el 53 del ordenamiento antes mencionado, pero al aparecer la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de marzo de 2002 se integra en el artículo 13 de la (LFRASP).

En las notas de la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos señala lo siguiente:

NOTAS:

1^a.- De conformidad con el Artículo Octavo Transitorio del Decreto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, “*se derogan los artículos 3o., 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia*”.¹⁰

2^a.- De conformidad con el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, “*se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que*

⁹ Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de Los Tribunales Agrarios, México D. F., 26 de febrero de 1992

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos México D. F., 13 de junio de 2003.

respecta al ámbito federal”; y se establece que *“las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”*.¹¹

II.1.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de mayo de 1992, entró en vigor el día siguiente. Tiene por objeto definir la estructura orgánica de los tribunales agrarios mediante bases de organización y funcionamiento (art. 1 del Reglamento Interior De Los Tribunales Agrarios); en cuanto a los servidores públicos que conforman el Tribunal Superior, aparte de los magistrados y el secretario general de acuerdos, existen la Coordinación General de Administración y Finanzas, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad de Actuarios y Peritos, Unidad de Atención e Información al Público, Unidad de Informática, Unidad de Publicaciones y el Centro de Estudios de Justicia Agraria y Capacitación (art. 2° del Reglamento Interior De Los Tribunales Agrarios).

II.1.3.1. SUJETOS

El Reglamento Interior De Los Tribunales Agrarios al igual que la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece los sujetos en materia agraria esta ley señala al Tribunal Superior Agrario integrado por cinco magistrados numerarios, encabezado por un Presidente que es nombrado por el propio Tribunal, de entre sus miembros, un supernumerario y los siguientes órganos: Secretario General de Acuerdos; Oficialía Mayor; Contraloría Interna; Dirección General de Asuntos Jurídicos; y Centros y Unidades de informática, de Publicaciones, de Justicia Agraria y Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme al presupuesto aprobado, secretarios de estudio y cuenta, cinco Magistrados Supernumerarios y sus respectivos Secretarios de Estudio y Cuenta.

Los Tribunales Unitarios están a cargo de un magistrado numerario y cuenta con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

¹¹ Idem.

Uno o varios secretarios de acuerdos, Secretarios de estudio y cuenta, Actuarios; Peritos; Unidad Jurídica; Unidad de Control de Procesos; Unidad de Audiencia Campesina; Unidad Administrativa; Así como el personal técnico y administrativo, subsecretarios de acuerdos y, directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos

Todo este personal y aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los tribunales agrarios.

II.1.3.2. ACTOS QUE REGULA

Es importante rehacer un análisis de el Reglamento Interior de los tribunales agrarios para definir los actos que regula de esta forma señalo cuales son estos:

Disposiciones Generales

El Reglamento Interior de Los Tribunales Agrarios tiene por objeto definir la estructura orgánica de los tribunales agrarios mediante bases de organización y funcionamiento (art. 1 RITA); La Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos y los centros y unidades de informática, publicaciones, justicia agraria y capacitación, así como los que autorice el Tribunal Superior (art. 2 RITA), secretarios de estudio y cuenta (art. 3 RITA), establece quien suple las faltas de los Magistrados de los Tribunales Unitarios y la practica de las visitas (art. 4 RITA); Están a cargo de un magistrado numerario y podrán ser suplidos por alguno de los supernumerarios que designe el Tribunal Superior, establecimiento e integración de los Tribunales Unitarios y las unidades administrativas con las que contará (art. 5 RITA), amplía la designación de áreas auxiliares, disponiendo la designación de subsecretarios de acuerdos y de funcionarios de varios niveles administrativos para el Tribunal Superior (art.6 RITA),

Tribunal superior agrario

En este capitulo se establece el funcionamiento de sus sesiones que celebrarán cuando menos dos veces por semana y serán públicas sólo cuando se refieran a asuntos jurisdiccionales (art. 8 RITA). Para que sean válidos, es preciso que sus acuerdos y

resoluciones sean tomados en su sede (art. 15 RITA), Facultad de atracción: el acuerdo positivo será notificado a las partes y al tribunal unitario, el cual enviará el expediente una vez cerrada la instrucción y en estado de resolución. El Tribunal Superior podrá ordenar cualquier diligencia conducente para el conocimiento de la verdad (arts. 16 y 17 RITA), el establecimiento de jurisprudencia por el Tribunal Superior (art. 19 RITA), Entiende sobre: I. recurso de revisión contra sentencias de los tribunales unitarios que hubieren resuelto conflictos de límites entre dos o más ejidos o comunidades de éstos con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones, la restitución de tierras a ejidos o comunidades, la nulidad contra las resoluciones de autoridades agrarias; II. conflictos de competencia entre los tribunales unitarios; III. establece jurisprudencia agraria y resuelve sobre las tesis que deben prevalecer en caso de ser contradictorias; IV. impedimentos y excusas de los magistrados; V. las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio tribunal superior no cumplan en tiempo con sus obligaciones (arts. 21 a 24 rita)

Del Presidente el Tribunal Agrario

Este capítulo habla de su designación, la obligación de rendir informe anual ante el Tribunal Superior y los magistrados de los unitarios sobre la situación de la administración de la justicia agraria, la jurisprudencia, las recomendaciones que considere necesarias y las atribuciones que tiene como presidente del Tribunal Superior. (arts. 25 a 30 RITA)

Secretario General de Acuerdos

Este capítulo enuncia las funciones y atribuciones del Secretario General de Acuerdos cumpliendo los lineamientos que dicte el Tribunal Superior y el Presidente (art. 31 RITA)

De la Oficialía Mayor

De igual manera, en esta ley podemos observar que dentro de los actos que regula está el de las atribuciones que atenderá la Oficialía Mayor cumpliendo los lineamientos que dicte el Presidente art. (32 RITA)

De la Contraloría Interna

Se regulan las atribuciones de esta, como son el tramitar y resolver la responsabilidad de carácter administrativo de quejas, establecer sistemas de vigilancia y control del presupuesto etc. (art. 33 RITA)

De las Atribuciones Comunes de las Unidades Técnicas y Administrativas

Establece quien está al frente de las unidades técnicas y administrativas, las atribuciones de las mismas, que atenderán, cumpliendo los lineamientos que dicten el Tribunal Superior y el Presidente (arts. 34 y 35 RITA)

De la Dirección General de Asuntos Jurídicos

Se señalan las atribuciones, que atenderá cumpliendo los lineamientos que dicten el Tribunal Superior y el Presidente:

En los juicios de amparo directo e indirecto, preparar y suscribir los informes previos y justificados correspondientes, elaborar los acuerdos jurisdiccionales, ofrecer pruebas y expresar alegatos; interponer los recursos que procedan y, en general, realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el buen desarrollo y terminación de dichos juicios. Llevar el control de los juicios de amparo, representar a los tribunales agrarios en los asuntos contenciosos o de jurisdicción voluntaria en que sena parte; intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus derechos, así como formular ante el Ministerio Público querellas y denuncias y, previo acuerdo del Presidente, los desistimientos que procedan; las denuncias de hechos delictuosos cometidos pro servidores públicos de los tribunales agrarios, que se produzcan con motivo del desempeño de sus funciones o, en su caso, cometidos en contra de ellos o los bienes a su cuidado, informando a la contraloría Interna para efectos de su competencia en los aspectos administrativos; Asesorar jurídicamente, en asuntos oficiales; XII.- Las demás inherentes a su cargo que acuerden el Tribunal Superior y el Presidente. (arts. 36 y 37 RITA)

De la Inspección de los Tribunales Unitarios

Esta ley regula las inspecciones que se harán de los Tribunales Unitarios, para verificar que las labores de éstos se realicen conforme a la ley. Para tal efecto los Tribunales Unitarios quedarán agrupados en cinco regiones. (arts. 38 a 45 RITA)

De los Tribunales Unitarios

La obligación de el Tribunal Superior para dividir el país en distritos de justicia agraria en los que ejercerán su jurisdicción los tribunales unitarios. De acuerdo a los volúmenes de trabajo. (art. 46 RITA)

Del Personal de los Tribunales Unitarios

Establece el impedimentos de los funcionarios y empleados de los tribunales unitarios, así como la corresponsabilidad de los magistrados de Los Tribunales Unitarios, las atribuciones de los secretarios de acuerdos, requisitos de los secretarios de Estudio y Cuenta (arts. 47, 47bis, 48, 49 y 50 RITA).

De los Actuarios

Este capítulo señala las atribuciones de los actuarios como asistir a sus labores, levantar cédulas de notificación, realizar diligencias ordenadas y otra señaladas por la ley (art. 51 RITA)

De los Peritos

Señala la integración de un Padrón de Peritos a nivel nacional, la obligación de demostrar los conocimientos técnicos, científicos o profesionales de su especialidad y acerca los honorarios de los peritos acreditados será aprobado por el Tribunal Superior. (arts. 52, 53 y 54 RITA)

De las Unidades Jurídicas

Sobre estas se señala 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. (art. 55 RITA)

De la Itinerancia de los Tribunales Unitarios

Con el objeto de lograr una efectiva, pronta y expedita administración de la justicia agraria, se establece la posibilidad de que los tribunales unitarios lleven a cabo programas

de itinerancia saliendo del lugar de su sede y dentro del distrito de su competencia territorial. Es facultad del Tribunal Superior Agrario aprobar el programa que al efecto deberá elaborar semestralmente el magistrado del tribunal unitario, el que deberá ser difundido con anticipación en los lugares que corresponda para permitir el logro de sus objetivos, establece, los alcances de la itinerancia se limitarán a la recepción de promociones, el desahogo de pruebas, escuchar alegatos y citar para oír sentencia, que invariablemente se dictará en la sede del tribunal unitario (arts. 56, 57 y 58 RITA).

De las Ausencias y las Suplencias

Norma también sobre las ausencia y suplencias del presidente, de los magistrados numerarios del Tribunal Superior en el orden de su designación, las ausencias de los demás trabajadores de confianza de los tribunales agrarios, de los magistrados de los tribunales unitarios, Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior, de los subsecretarios, de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios, del Oficial Mayor, del director general de asuntos jurídicos y del contralor interno. De la misma forma regula las faltas y licencias de los servidores de base se sujetarán a lo dispuesto por la legislación aplicable. (arts. 59 a 65 RITA).

Impedimentos y excusas

El reglamento interno prevé la existencia de responsabilidad en los casos en que los servidores públicos de los tribunales agrarios no cumplan las disposiciones en esta materia (art. 66 y 67 RITA).

De la Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios

En este capítulo se regulan las responsabilidades de los magistrados, funcionarios y empleados en general, que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Tribunales Agrarios, el trámite para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios y las sanciones a las que se hacen acreedores.¹²

¹² *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo del Tribunal Superior Agrario por el que se reforma el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, México, D. F., 20 de junio de 1993

II.1.3.3. SANCIONES

En materia de sanciones es necesario recurrir a lo que establecen los siguientes artículos de este reglamento:

Artículo 74.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- a) Amonestación privada o pública;
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- c) Destitución del puesto;
- d) Sanción económica, e
- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se causen daños o perjuicios ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

Se considerará grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X, XI a XIV, XVI, XIX, XXII, XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tratándose de las sanciones de amonestación privada o pública serán aplicadas directamente por la Contraloría Interna.

La Contraloría Interna puede emitir su resolución tratándose de las sanciones a que se refieren los incisos b), c), d) y e) según corresponda, pero para que surta efectos es necesario que el Pleno del Tribunal Superior la ratifique, para tal efecto la Contraloría

Interna deberá enviar a la Secretaría General de Acuerdos el expediente administrativo con su respectiva resolución para ser presentada en la sesión correspondiente.

En los casos antes mencionados, la resolución correspondiente será notificada por la Contraloría Interna a los interesados dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles.

Artículo 75.- Los servidores públicos que resulten responsables en términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación ante la Contraloría Interna, o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual se sustanciará conforme al procedimiento señalado en el artículo 26 del propio ordenamiento, con la salvedad de que para que surta sus efectos la resolución correspondiente, es necesario que el Pleno del Tribunal Superior Agrario la ratifique.

Artículo 76.- El Tribunal Superior, sin trámite previo alguno, podrá imponer la corrección disciplinaria de apercibimiento a los servidores públicos de los Tribunales Agrarios que falten al buen orden, respeto y consideración, dentro de los propios Tribunales o en su actuación ante otros Organos Jurisdiccionales.

En caso de falta grave de los magistrados del Tribunal Superior y de los Tribunales Unitarios, en el desempeño de sus cargos, solamente podrán ser removidos conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Artículo 77.- Para la determinación de la responsabilidad y aplicación de la sanción correspondiente, en el caso de supuestas faltas administrativas de los magistrados, la Contraloría Interna, previa sustanciación y estudio de la queja, concederá el derecho de audiencia al Magistrado en cuestión, y en un plazo no mayor de treinta días, elaborará una propuesta de resolución que someterá a la aprobación del Tribunal Superior, por lo menos

ocho días antes de la celebración de la Sesión Plenaria correspondiente, previa opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Artículo 78.- La sanción se notificará personalmente tanto al Magistrado sancionado como al quejoso.

Artículo 79.- Las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Superior, podrán ser impugnadas por el Magistrado sancionado mediante el recurso de revocación que deberá presentar ante la Oficialía de Partes del Tribunal Superior, dentro del término de quince días siguientes a la notificación personal que se le haga, la cual se tramitará en los mismos términos que el escrito de queja.

Artículo 80.- Las disposiciones de este capítulo se observarán sin perjuicio de lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y la del Poder Judicial de la Federación, así como otros ordenamientos aplicables supletoriamente.

CAPITULO III DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

III.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Los servidores públicos están sujetos a una serie de responsabilidades con motivo de la conducta ilícita en que incurran en el desempeño de su funciones . Sí dejan de cumplir o violan los deberes del cargo incurren en responsabilidad y afrontan las consecuencias jurídicas que de aquí provienen. Las normas fundamentales de esta materia se hallan en el Título Cuarto de la Constitución profundamente. Ahí se precisa el concepto de servidor público para los fines de la propia Constitución. En el quedan expresamente comprendidos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales de la Federación y del Distrito Federal, "los funcionarios y empleados y, en general...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".¹

III.1.1. SUJETOS.

Es importante recordar que las normas fundamentales de esta materia se hallan en el Título Cuarto de la Constitución, profundamente reformado en 1992. Ahí se precisa el concepto de servidor público para los fines de la propia Constitución. En el quedan expresamente comprendidos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales de la Federación y del Distrito Federal, "los funcionarios y empleados y, en general...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

¹ GARCIA RAMIREZ, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Primera edición, editorial Porrúa, México 1993, p. 178.

EL Reglamento Interior en el capítulo XVIII de la Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios en el artículo 70, establece quienes son los sujetos de responsabilidad en esta materia y señala: “Son sujetos de responsabilidad administrativa en el Servicio Público, los magistrados, funcionarios y empleados en general, que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Tribunales Agrarios”.

Así que dentro de la estructura de los tribunales agrarios tenemos

Al Tribunal Superior integrado por cinco magistrados numerarios, un supernumerario

Y los siguientes órganos: Secretario General de Acuerdos; Oficialía Mayor; Contraloría Interna; Dirección General de Asuntos Jurídicos; y Centros y Unidades de informática, de Publicaciones, de Justicia Agraria y Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme al presupuesto aprobado, secretarios de estudio y cuenta, cinco Magistrados Supernumerarios y sus respectivos Secretarios de Estudio y Cuenta.

Los Tribunales Unitarios están a cargo de un magistrado numerario y cuenta con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

Uno o varios secretarios de acuerdos, Secretarios de estudio y cuenta, Actuarios; Peritos; Unidad Jurídica; Unidad de Control de Procesos; Unidad de Audiencia Campesina; Unidad Administrativa; Así como el personal técnico y administrativo, subsecretarios de acuerdos y, directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos

Todo este personal y aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los tribunales agrarios.

III.1.2. ACTOS

Como he comentado en desarrollo de este trabajo la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece, la obligación para los responsables de la aplicar la ley agraria, tal y como lo dispone el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, es la de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del cargo o comisión de los servidores públicos, su incumplimiento los hará responsables y dará lugar a la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.

A mi juicio, ésta debe ser la característica fundamental de todo órgano que tiene como función pública impartir justicia en cualquier materia y en especial la agraria .

En efecto, el Estado por medio de sus órganos jurisdiccionales, administrativos o de otra naturaleza, al llevar a cabo sus actos, tiene el deber de apegarse a los postulados de nuestra Constitución Política, a sus Leyes Reglamentarias y demás disposiciones jurídicas, de tal manera que se respeten los derechos subjetivos públicos (Garantías Individuales) de los gobernados. Aquí se trata de un deber frente a la ley y frente a los justiciables, no se trata de una facultad discrecional del Estado. Sin embargo, partiendo de una crítica constructiva, debemos estar conscientes de que en los tiempos actuales, infortunadamente se presenta la degradación y pérdida de valores éticos y morales, tanto en la sociedad civil como en la sociedad política, esto es una realidad que debemos aceptar y no autoengañarnos. Esta pérdida de valores se ha manifestado en todos los ámbitos de la administración pública, ha tenido como grave consecuencia que la población se muestre escéptica y pierda la confianza en los órganos encargados de impartir justicia en todos los niveles y materias.

"Para las autoridades, la técnica del derecho exige la congruencia entre el fundamento legal y el motivo o hecho concreto que suscita su respectivo acto de poder o de imperio; por esto, ninguna autoridad puede hacer sino aquello que la ley le ordena o le faculta. Las personas particulares pueden, en cambio, realizar todos los hechos concretos que la ley no les prohíba. Estos principios son especialmente exigentes para el juez, perito de la ley por antonomasia, a quien corresponde decir los alcances de la misma en los casos similares, que involucran no sólo a los particulares sino frecuentemente a las autoridades también... La habilidad en la aplicación de la ley -o técnica jurídica- presupone el conocimiento apto, profundo y científico, de sus alcances, siendo el más esencial de éstos, el que dicha ley está orientada con rectitud moral al orden jurídico íntegro."²

A partir de estas premisas, la llegada de los Tribunales Agrarios a la realidad socio-jurídica mexicana, abrió un horizonte de esperanzas en los justiciables. Una de sus principales tareas será, y de hecho lo es, recobrar la credibilidad en el derecho como instrumento para dirimir las controversias jurídicas en el campo mexicano; los servidores públicos y empleados que integran estos órganos, tienen la delicada labor de alcanzar y

² ESTRADA SÁMANO, José Antonio. *Identidad del Abogado*. Editorial JUS; México, 1991, pp. 39 y 40.

preservar la confianza de los campesinos y de todos aquellos que de una manera u otra guardan relación con estas instituciones. Corresponde entonces a los Tribunales Agrarios apearse al Derecho y a los criterios jurisprudenciales habidos y por haber, haciendo tangible lo establecido en los imperativos 1, 164, 189 y otros de la Ley Agraria, en concordancia con las garantías individuales previstas básicamente en los artículos 8,14,16 y 17 de nuestra Carta Magna.

En este conjunto de consideraciones, el cohecho, la dádiva y el tráfico de influencias, entre otros lacerantes actos de corrupción, no deben tener cabida en la impartición de justicia en materia agraria, ni de otra. Con relación a lo anterior, un distinguido autor, nos ilustra con lo siguiente:

"El juez que solicita o acepta dádivas; que inclina su criterio a las influencias o recomendaciones; que se somete al poderoso; que viola conscientemente la ley; que retarda la justicia; que se doblega ante el temor o la ambición, está envileciendo un magisterio que es sagrado y prostituyendo la más noble de las profesiones."³

En relación a esta característica, el Dr. Sergio García Ramírez nos dice:

"Hoy se trata de presentar y acreditar una nueva institución, que tiene estructura, estilo y procedimientos también nuevos. Sus características principales deben ser el apego a la ley y a la imparcialidad. Son órganos jurídicos, no pueden ni deben actuar de otra forma. De esto depende su respetabilidad, que apenas se está construyendo y de esto mismo derivan sus posibilidades y sus limitaciones. Se está avanzando en la comprensión de una nueva realidad."⁴

La imparcialidad y apego a la ley, debe reflejarse en todas y cada una de las actuaciones que realicen los Tribunales Agrarios; es decir, esta característica deberá presentarse en el procedimiento, manteniendo la igualdad de las partes y su equilibrio, de tal manera que se cumplan las garantías de igualdad y seguridad jurídica a que tienen derecho los contendientes, imparcialidad y apego a la ley que también deberá expresarse formal y materialmente en todas las resoluciones, fundamentalmente en la sentencia definitiva.

³ CAMPILLO SÁINZ, José. *Dignidad del Abogado*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 48.

⁴ GARCIA RAMIREZ, Sergio *Primer año de la Justicia Agraria*. Informe 1992-1993. Tribunal Superior Agrario. México, 1993,p. 26.

III.2. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Los servidores públicos están sujetos a una serie de responsabilidades con motivo de la conducta ilícita en que incurran en el desempeño de su funciones . Sí dejan de cumplir o violan los deberes del cargo incurren en responsabilidad y afrontan las consecuencias jurídicas. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios nos define que son los tribunales agrarios el artículo 1°.señala “Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo territorio nacional”

Artículo 2°.- Los Tribunales Agrarios se componen de:

- I. El Tribunal Superior Agrario, y
- II. Los Tribunales Unitarios Agrarios.

El artículo 3° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece la integración del Tribunal Superior Agrario, que está encabezado por un Presidente que es nombrado por el propio Tribunal, de entre sus miembros, el cual dura en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto por disposición del mismo Pleno. Las ausencias de éste serán cubiertas por el Magistrado que acuerde el Tribunal. En el mismo sentido se encuentra redactado el artículo 2° del Reglamento Interior que dice

El Tribunal Superior está integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un supernumerario que suplirá las ausencias de los titulares...

III.2.1. FACULTADES

La ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala las atribuciones que tienen los Magistrados de los tribunales agrarios, ya sea integrando el Pleno de el Tribunal Superior o los Tribunales Unitarios, el artículo 8° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dispone que al Tribunal Superior Agrario le corresponde establecer los ámbitos jurisdiccionales y número de los distritos de justicia agraria, así como de los tribunales unitarios agrarios correspondientes y la adscripción de los magistrados de los propios tribunales unitarios; autorizar la administración de la justicia itinerante; conocer de las licencias y renuncias de los magistrados y determinar sobre su suplencia por los

supernumerarios respectivos, o autorizar al secretario de acuerdos del tribunal unitario respectivo para esos fines por un plazo no mayor de quince días; elegir al Presidente del Tribunal Superior; nombrar, remover y conceder permisos y licencias a los funcionarios de los tribunales agrarios; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual; conocer de las denuncias y quejas contra los miembros de los tribunales y determinar las sanciones aplicables; así como aprobar el reglamento interior y otros reglamentos y normas similares. El mencionado numeral indica

Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

I. Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta Ley;

II. Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca;

III. Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores;

IV. Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los tribunales unitarios, cuál de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en que la ausencia no exceda de 15 días, el Tribunal Superior podrá autorizar para que lo supla el secretario de acuerdos adscrito al tribunal unitario de que se trate;

V. Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;

VI. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios;

VII. Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles

licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;

VIII. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

IX. Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad:

X. Aprobar el Reglamento Interior de los tribunales agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y

XI. Las demás atribuciones que le confieran ésta y otras leyes.

Artículo 9º.- El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

I. Del recurso de revisión en contra de sentencia 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;

III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

IV. De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios;

V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

VI. Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el Tribunal Superior resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin la que resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción. La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será

obligatoria para los Tribunales Unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;

VII. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios; conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales Unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

IX. Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

Artículo 10º.- El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario.

Artículo 18º.- Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:

I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares:

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avocindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

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

X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agrarias;

XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;

XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;

XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes.

III.2.2. OBLIGACIONES

Debe precisarse que las funciones de los Tribunales Agrarios, son las de impartir justicia en materia agraria, es decir, son jurisdiccionales y no administrativas; en los artículos 1º, 2º, 10 y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se precisa su ámbito competencial.

El reglamento Interior de los Tribunales Agrarios en el artículo 71 dice al respecto que “Los servidores públicos de los tribunales agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que correspondan y que se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable de acuerdo con el artículo 30 de la Ley Orgánica.”

III.2.3. ACTOS SANCIONABLES

Dentro del ámbito de sus atribuciones, conductas y obligaciones los magistrados y servidores públicos de los tribunales agrarios deben salvaguardar la legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones correspondientes, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicable de conformidad con lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En específico los magistrados y servidores públicos de los tribunales agrarios que causen daños o perjuicios, si estos obtienen un beneficio o lucro o cuando infracciones graves ser harán merecedores de una sanción. La ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las obligaciones de las cuales su incumplimiento son consideradas como causas graves y son las siguientes para esta materia: (art. 74 RITA)

VIII.-Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

X.-Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.-Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.-Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades

profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas,

que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

III.2.4. AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESPONSABILIDADES

La legislación agraria ha procurado asimilar su régimen de responsabilidades administrativas al que prevalece en la generalidad del Estado mexicano. Por ello hace una remisión categórica: los magistrados y otros servidores de los tribunales agrarios son responsables por las faltas que cometan, y se les sanciona conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según el procedimiento que se establece en el reglamento expedido por el Tribunal Superior (artículo 30, primer párrafo, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

El Capítulo XVIII y último del Reglamento Interior se refiere a los casos de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos de los tribunales agrarios, señalando el procedimiento respectivo, así como las sanciones aplicables. También distingue, como en los casos de las excusas e impedimentos y de las quejas relacionadas con éstos, entre las responsabilidades de los servidores del Tribunal Superior Agrario y las que corresponden a los de los tribunales unitarios. Igualmente se establece el procedimiento a seguir según se trate de acciones realizadas por los magistrados, o por los demás servidores públicos de los tribunales, dando la intervención correspondiente a la Contraloría Interna de los Tribunales Agrarios y previendo los casos de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁵

Las definiciones, procedimientos y medidas relativas se encuentran contenidas en los artículos 69 a 80 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, reformado por Acuerdo⁶ y publicado en el Diario Oficial el 7 de marzo del 2003, los cuales establecen

⁵ GÓMEZ de SILVA CANO, Jorge J., Tratado De Justicia Agraria En México, Primera edición editorial Porrúa México 2002, p. 389.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo del Tribunal Superior Agrario por el que se reforman diversos los artículos del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, México, D. F., 7° de marzo de 2003.

Artículo 69.- Los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios, tendrán la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones correspondientes, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicable de conformidad con lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Artículo 70.- Son sujetos de responsabilidad administrativa en el Servicio Público, los magistrados, funcionarios y empleados en general, que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Tribunales Agrarios.

Artículo 71.- El trámite para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios a que se refiere este capítulo, se iniciará por regla general mediante queja escrita presentada por cualquier persona o por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos; sin perjuicio de que podrá presentarse de manera verbal cuando los quejosos sean integrantes de comunidades indígenas o ejidos, ya sea que la presenten en forma individual o colectiva. En todo caso, deberá levantarse acta de la diligencia, de la que se entregará una copia al quejoso.

La queja deberá presentarse en las oficinas de la Contraloría Interna de los Tribunales Agrarios con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, o en la Oficialía de Partes del Tribunal Unitario al que se encuentre adscrito el servidor público contra quien se interponga ésta, misma que remitirá a la Contraloría Interna en un término no mayor de tres días. Las quejas que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y la supuesta responsabilidad del servidor público.

Artículo 72.- La Contraloría Interna, llevará a cabo la identificación e investigación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios, y requerirá al servidor o servidores públicos posibles responsables un informe sobre los hechos que se le atribuyen con motivo de la queja para resolver la procedencia de ésta; para lo cual evaluará los elementos y pruebas existentes y realizará indagaciones; si considera

que no hay elementos suficientes para iniciar el procedimiento, así la resolverá, y comunicará al quejoso el acuerdo respectivo. En los asuntos que así lo determine el Contralor Interno, podrá solicitarse la opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Artículo 73.- En caso de existir los elementos suficientes, la Contraloría Interna acordará la instauración y sustanciación del procedimiento de responsabilidad, e impondrá las sanciones correspondientes, conforme a los siguientes lineamientos:

I.- Se notificará al posible responsable de la instauración del procedimiento y se le solicitará su informe en torno a los hechos que se le atribuyen y que pudieran ser causa de responsabilidad administrativa.

En la notificación deberá señalarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la misma; caso de considerarse necesaria la celebración de una audiencia, se comisionará personal de la Contraloría Interna para su desahogo, la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le atribuyan al servidor público y el derecho que tiene a comparecer asistido de un defensor.

La notificación se practicará de manera personal al supuesto responsable, en términos de lo dispuesto por el artículo 310 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente.

Las notificaciones o citaciones que deban efectuarse fuera del Distrito Federal en donde reside la Contraloría Interna de los Tribunales Agrarios, podrán practicarse por conducto de los Tribunales Unitarios en cuya jurisdicción territorial se encuentre el servidor público contra quien se formuló la queja, la cual deberá encomendarse mediante comunicación por escrito.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá realizarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios a quienes se solicite el auxilio para la práctica de las notificaciones antes mencionadas, será causa de responsabilidad administrativa.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyen.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de veinte días hábiles.

II.- Concluida la audiencia, se concederá al posible responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, el Contralor Interno resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato y al Presidente, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento, el contralor interno o la persona comisionada por éste para el efecto podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la posible responsabilidad del servidor público contra el que se haya interpuesto queja, así como requerir a éste y a las áreas involucradas, la información y documentación que se relacione con la posible responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del posible responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al posible responsable, el Contralor Interno podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga respecto de la responsabilidad del servidor público. La determinación del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva el Contralor Interno, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la posible responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultara administrativamente responsable, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren hacerlo, se asentará dicha circunstancia en el propio documento. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad.

Las resoluciones y acuerdos del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades, durante el procedimiento constarán por escrito.

Artículo 74.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- a) Amonestación privada o pública;
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- c) Destitución del puesto;
- d) Sanción económica, e
- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se causen daños o perjuicios ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último

plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

Se considerará grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X, XI a XIV, XVI, XIX, XXII, XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tratándose de las sanciones de amonestación privada o pública serán aplicadas directamente por la Contraloría Interna.

La Contraloría Interna puede emitir su resolución tratándose de las sanciones a que se refieren los incisos b), c), d) y e) según corresponda, pero para que surta efectos es necesario que el Pleno del Tribunal Superior la ratifique, para tal efecto la Contraloría Interna deberá enviar a la Secretaría General de Acuerdos el expediente administrativo con su respectiva resolución para ser presentada en la sesión correspondiente.

En los casos antes mencionados, la resolución correspondiente será notificada por la Contraloría Interna a los interesados dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles.

Artículo 75.- Los servidores públicos que resulten responsables en términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación ante la Contraloría Interna, o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual se sustanciará conforme al procedimiento señalado en el artículo 26 del propio ordenamiento, con la salvedad de que para que surta sus efectos la resolución correspondiente, es necesario que el Pleno del Tribunal Superior Agrario la ratifique.

Artículo 76.- El Tribunal Superior, sin trámite previo alguno, podrá imponer la corrección disciplinaria de apercibimiento a los servidores públicos de los Tribunales Agrarios que falten al buen orden, respeto y consideración, dentro de los propios Tribunales o en su actuación ante otros Organos Jurisdiccionales.

En caso de falta grave de los magistrados del Tribunal Superior y de los Tribunales Unitarios, en el desempeño de sus cargos, solamente podrán ser removidos conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Artículo 77.- Para la determinación de la responsabilidad y aplicación de la sanción correspondiente, en el caso de supuestas faltas administrativas de los magistrados, la Contraloría Interna, previa sustanciación y estudio de la queja, concederá el derecho de audiencia al Magistrado en cuestión, y en un plazo no mayor de treinta días, elaborará una propuesta de resolución que someterá a la aprobación del Tribunal Superior, por lo menos ocho días antes de la celebración de la Sesión Plenaria correspondiente, previa opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Artículo 78.- La sanción se notificará personalmente tanto al Magistrado sancionado como al quejoso.

Artículo 79.- Las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Superior, podrán ser impugnadas por el Magistrado sancionado mediante el recurso de revocación que deberá presentar ante la Oficialía de Partes del Tribunal Superior, dentro del término de quince días siguientes a la notificación personal que se le haga, la cual se tramitará en los mismos términos que el escrito de queja.

Artículo 80.- Las disposiciones de este capítulo se observarán sin perjuicio de lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y la del Poder Judicial de la Federación, así como otros ordenamientos aplicables supletoriamente.

Para el régimen de responsabilidades administrativas juega un papel destacado la Contraloría Interna, La parte final del primer párrafo del artículo 74 Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios manifiesta, como señalé, que el Tribunal Superior Agrario

determinará la responsabilidad administrativa y fijará las sanciones de los servidores públicos que esa norma considera "pudiendo solicitar previamente la opinión a la Contraloría Interna". En rigor, la función de ésta es mucho más importante que la meramente consultiva u opinante, si nos atenemos, como es debido hacerlo, a otras estipulaciones del mismo Tribunal Superior Agrario, así, la fracción I del artículo 33 señala que compete a esa Contraloría "recibir del presidente del Tribunal Superior Agrario las quejas y denuncias que se presenten contra los servidores de los tribunales agrarios, identificarlas e investigarlas, haciendo las indagaciones necesarias y formular opinión ante el presidente, para que éste la someta a la consideración del Tribunal Superior". Corresponde a la Contraloría, pues, una verdadera actividad instructora en materia de responsabilidad administrativa.

Digamos todavía sobre este punto, finalmente, que si bien la fracción I del artículo 33 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios se refiere a recepción e investigación de "quejas" por parte de la Contraloría Interna, aquella expresión debe vincularse solamente con las conductas que constituyen infracción administrativa. No se alude, en cambio, a la queja como remedio procesal tendiente a obtener la separación del funcionario impedido para conocer o auxiliar en el conocimiento de cierto proceso. Esta queja tiene su propio procedimiento, de carácter especial con respecto al estatuido para las quejas en general; prevalece, pues, la norma específica, que es, además, la única verdaderamente pensada para el tema de que se trata.

Hay un procedimiento especial en el caso de que como resultado de la visita de inspección practicada a un tribunal unitario resulte responsabilidad para cualquiera de los funcionarios de éste. En tal supuesto —dispone el artículo 42 Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios — "el Tribunal Superior determinará la realización de una audiencia en la que se dé al afectado la oportunidad de aportar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, en descargo de la falta que se le atribuye. Una vez realizada esta audiencia, el Tribunal Superior determinará lo conducente, el que podrá solicitar previamente la opinión de la Contraloría Interna". Como se advierte, este procedimiento comienza una vez concluida la visita de inspección, pues supone que el inspector informa al Tribunal Superior Agrario y que éste, Con base e el informe, dispone la audiencia referida.

Es preciso asociar esta norma con otras que concurren a vincular la visita de inspección con la observación de motivos de responsabilidad. Así: a) el inspector toma conocimiento sobre la asistencia y el comportamiento de los servidores públicos, y para ello examina sus expedientes, con el fin de "determinar si existen conductas que ameriten sanciones administrativas, informando a la Contraloría Interna para efectos de su competencia" (artículo 41, fracción I, Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios); b) el inspector puede "pedir a cualesquiera de los servidores públicos del tribunal unitario, los informes que requiera y que sean necesarios para complementar la inspección" (Ídem, fracción VI); c) en el acta que se levante acerca de la visita, "se incluirán las observaciones que formulen los funcionarios del tribunal unitario visitado" (fracción VII); y d) quienes "presenten quejas o denuncias, podrán pedir al magistrado inspector que se les expida constancia de su comparecencia y recibo de las pruebas aportadas" (fracción XI).

Interesa manifestar que también resultan investigables por la Contraloría Interna las conductas "atribuidas a servidores públicos dependientes de poderes u organismos distintos de los tribunales agrarios, que actúen en auxilio de la justicia agraria"; en esta hipótesis, la intervención de la Contraloría del Tribunal Superior Agrario "se limitará a efectuar la investigación y a comunicar su resultado a la autoridad de la que dependa el servidor público" (artículo 76).

Esa investigación carece, así, de trascendencia jurídica propia e inmediata con respecto al sujeto cuya conducta se investiga. Acaso sería preferible —para evitar controversia sobre la fundamentación del procedimiento y la competencia de la Contraloría del Tribunal Superior Agrario — que la indagación se practicara conjuntamente por los órganos de control interno del Tribunal Superior Agrario —puesto que se trata de actuaciones en auxilio de la justicia agraria, que materialmente interesan y comprometen a ésta— y de la dependencia, entidad o institución a los que corresponda el sujeto que ha incurrido en la conducta supuestamente indebida —pues se trata de una persona incorporada en aquéllas, no en los órganos de la jurisdicción agraria.

En cuanto a la responsabilidad penal, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios no contiene normas de este carácter, que tampoco existen en la Ley Agraria. Por ende, deberemos atenemos a las prevenciones del Código Penal. Al respecto será preciso tomar en cuenta sobre tipicidad de la conducta, inclusive calidad del sujeto activo, condición

estricta para la responsabilidad de este orden, que se halla disciplinado por el principio de rigurosa legalidad. Si se estableciera la responsabilidad penal de un servidor de la justicia agraria, en hechos cometidos en el ejercicio y con motivo de su encomienda pública, pudiera actualizarse la reparación del daño privado a cargo de terceros —responsabilidad civil por un delito—, que dispone el artículo 32. En este caso se trataría del deber de reparar el daño causado, que tiene "el Estado, subsidiariamente, por sus funcionarios y empleados".⁷

Las normas constitucionales sobre responsabilidad de servidores públicos no establecen modalidad o limitación algunas en cuanto a las consecuencias puramente civiles de la conducta de los funcionarios y empleados. Así las cosas, el tema se remite al Código de la materia. En el ámbito civil, la conducta ilícita es fuente de obligaciones: lo es, en consecuencia, con respecto a cualesquiera funcionarios o empleados que actúen contra la ley o las buenas costumbres. También existe aquí un régimen de responsabilidad subsidiaria que obliga al Estado por el comportamiento de sus servidores.

⁷ GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, op. Cit. p. 189.

CAPITULO IV. CRITICAS Y PROPUESTAS

IV.1. CRITICAS

las criticas que señalo en el presente trabajo van encaminadas a establecer o considerar si los Tribunales Agrarios forman parte de la administración pública. En consecuencia, resultaría inadmisibile considerar que los Tribunales Agrarios no forman parte de la administración pública, ya que por disposición expresa de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, es el Estado Federal quien dispone las medidas para la impartición de justicia; son órganos que tienen su propia Ley Orgánica y se les asigna un presupuesto federal para que lleven a cabo el cumplimiento de su función. Teóricamente no se ubican en ninguno de los tres poderes de la federación; sin embargo, esto no los excluye de la administración pública.

Otro elemento a considerar consiste en que las responsabilidades de los servidores públicos que los integran se regulan por la Ley Reglamentaria del Artículo 108 Constitucional y además porque como órganos del estado entrañan una relación con las partes que acuden ante ellos a dirimir controversias.

Así mismo, hago reseña del proyecto de reforma para la creación de la Ley Federal Agraria en el inciso criticas al proyecto de reforma de la ley agraria.

IV.1.1. CRITICAS A LA REGULACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES EN MATERIA AGRARIA.

Las normas fundamentales de esta materia se hallan en el Título Cuarto de la Constitución. Ahí se precisa el concepto de servidor público para los fines de la propia Constitución. En el quedan expresamente comprendidos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales de la Federación y del Distrito Federal, (art. 108 de la Constitución) "los funcionarios y empleados y, en general...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración

pública federal o del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".¹

En tal precepto se observa que no están nombrados algunos funcionarios—así, los integrantes de diversos tribunales, los agrarios entre ellos— que no encuadran rigurosamente en la relación mencionada. En efecto, evidentemente no son representantes populares; tampoco son miembros del Poder Judicial Federal, si entendemos que éste se deposita "en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito", como dice el artículo 94 de la Constitución; tampoco son componentes del Poder Judicial del Distrito Federal, cuya función Judicial se ejerce "por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal...así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine", tampoco desempeñan empleo, cargo o comisión en la administración pública federal o del Distrito, habida cuenta del alcance que tiene ésta y que se colige del artículo 90 de la Constitución, cuando previene que "la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública distingue entre administración centralizada, constituida por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, con la adición de la Procuraduría General de la República y el gobierno del Distrito Federal, inclusive el Procurador General de Justicia de esta jurisdicción y administración paraestatal, integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones de seguros y de fianzas y fideicomisos, además de sociedades y asociaciones civiles asimiladas a las empresas de participación estatal mayoritaria.

¹ GARCIA RAMIREZ, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Primera edición, editorial Porrúa, México 1993, p. 178.

El artículo 108 considera como servidores públicos justamente para los fines de la norma constitucional, identificación que rige, en consecuencia, sobre todo el Título Cuarto de la Ley Suprema, el artículo 109 Constitucional estipula tres especies de responsabilidad:

a) la que se impone mediante juicio político a los funcionarios señalados en el artículo 110 (entre las que figuran diversas categorías de juzgadores, en ninguna de las cuales caben los magistrados de varios tribunales existentes, como los agrarios) (fracción I);

b) la de carácter penal, que se persigue y sanciona conforme a la legislación de esta materia (fracción II), y

c) la administrativa, "por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones" los servidores públicos (fracción III), disposición que enlaza con el artículo 113, acerca de la responsabilidad administrativa que dispondrán las leyes de esta especialidad.

La legislación secundaria. En el Código Penal, que en este punto no se remite a la Constitución, sino construye la caracterización de sujetos activos del delito al través de normas propias, el Título Décimo del Libro Segundo se refiere a los "delitos cometidos por servidores públicos", y el Título Decimoprimer, a los "cometidos en la administración de justicia", tema que se descompone en dos capítulos, destinados, sucesivamente, a los "delitos cometidos por los servidores públicos" y al "ejercicio indebido del propio derecho", figura punible que agregó la mayor reforma penal de los años recientes, emprendida en 1983.

El artículo 212 del Código que ahora examino, indica textualmente: " Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal."

Es bien sabido que en materia penal rige el principio de legalidad estricta, que entre nosotros se sustenta en el tercer párrafo del artículo 14 Constitucional, que previene: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que trata". Esto implica que la punición se ejerza por una conducta o un hecho exactamente comprendidos en el tipo o figura penal. A su vez, este tipo o figura abarca, entre otros extremos, la descripción del sujeto activo, agente del comportamiento ilícito. Tratándose del Código Penal, ese sujeto activo en los supuestos de conducta de servidores públicos debe hallarse reconocido en el transcrito artículo 212. Pero es el caso que los funcionarios de diferentes tribunales —entre ellos, como hemos repetido, los agrarios— no están abarcados por las hipótesis de servidores públicos que ahí se identifican, salvo que se trate de individuos que "manejen recursos económicos federales", supuesto que ha de entenderse referido, lógicamente, a conductas irregulares a propósito de esos fondos públicos, y no a comportamientos absolutamente ajenos a ellos. Es ésta, pues, la estrecha puerta de acceso a la tipicidad penal, en caso de admitirse —cosa discutible - que el Código Penal puede ampliar el espacio de validez subjetiva de sus normas, establecido por la propia Constitución.

El Código Federal de Procedimientos Penales obliga a quienes en el ejercicio de funciones públicas —servidores públicos, pues— tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, transmitiéndole los datos que tenga a este respecto y poniendo a su disposición a los detenidos, si los hubiere. Este último supuesto puede actualizarse en un caso de flagrancia, previsto por el artículo 16 Constitucional. Como se ve, la norma procesal no hace salvedad ni ordena encauzar la denuncia por algún conducto distinto del funcionario mismo que sabe de la comisión del delito.

Por razones de manejo institucional —que no libera de la obligación de denuncia, pero organiza el acceso al Ministerio Público—, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios ha encomendado a la Dirección General Jurídica "formular las denuncias de hechos delictuosos cometidos por servidores públicos de los tribunales agrarios, que se produzcan con motivo del desempeño de sus funciones o, en su caso, cometidos en contra de ellos o los bienes a su cuidado, informando a la Contraloría Interna para efectos de su

competencia en los aspectos administrativos" (artículo 36, fracción VIII)

En cuanto a las responsabilidades de carácter administrativo, procede tomar en cuenta que la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos "tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional" en materia de "sujetos de responsabilidad en el servicio público", "responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público", "autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones" y "registro patrimonial de los servidores públicos", entre otros puntos (artículo 1, fracciones I, III, IV y VI).

Si se trata, entonces, de una ley reglamentaria, debiera atenerse a la materia de la norma que se reglamenta. Empero, la ley amplía el ámbito que acotó la Constitución, y adopta una categoría proveniente del Código Penal, en cuanto determina que son sujetos de la propia ley "los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y (agrega) todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" (artículo 2)². Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público(artículo 7)³

La Ley de Responsabilidades establece un sistema orgánico y funcional para la exigencia de responsabilidades administrativas. Este sistema se desarrolla a partir de unidades específicas para presentar quejas y denuncias o contralorías internas, "en las dependencias y entidades de la Administración Pública" (artículo 10), que se hallan facultadas para aplicar diversas sanciones (artículo 12)⁴. También es fundamental para este régimen jurídico la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que tiene a su cargo la imposición de sanciones más severas. Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.(artículo 29)⁵

² Diario Oficial de la Federación, Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México D. F., en el 13 de marzo de 2002. Última reforma publicada DOF 31-12-2004

³ Ídem.

⁴ Ídem

⁵ Diario Oficial de la Federación, Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México D. F., en el 13 de marzo de 2002. Última reforma publicada DOF 31-12-2004

Dentro de todas estas consideraciones tenemos claro que en la ley federal de responsabilidades administrativas, ya están integrados los tribunales agrarios. Es interesante observar que el artículo cuarto transitorio de la ley estipula que Las autoridades a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, que no cuenten con los órganos y sistemas previstos en los artículos 11 y 35, dispondrán para su establecimiento de un plazo que no excederá de sesenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, para lo cual realizarán las adecuaciones procedentes a sus reglamentos interiores, manuales de organización o disposiciones equivalentes.

El sistema de registro patrimonial de los servidores públicos se halla directamente vinculado a las estipulaciones constitucionales, pues constituye un medio para definir la actualización del enriquecimiento ilícito al que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 109 Constitucional. (del que deriva el correspondiente tipo penal, incluido en el artículo 224 del código de la materia). La Ley de Responsabilidades administrativas establece la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial a cargo de diversos servidores públicos, entre ellos diversos funcionarios, del Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes; (artículo 36, fracciones V y VI.), asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas”(último párrafo de idem). Se entiende que estas adiciones tendrán que ver con servidores públicos de las instituciones abarcadas por el régimen constitucional de responsabilidades administrativas.

Como podemos observar aquí ya se contemplan a los tribunales agrarios En efecto, la fracción VI del artículo 36 de la ley distingue expresamente —y esta distinción es el límite de la facultad de las autoridades y del deber de los individuos obligados— entre Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios. Al

proceder así, el legislador entendió que las juntas de conciliación y arbitraje no tienen, técnicamente, el carácter de tribunales administrativos, no obstante hallarse comprendidos en el marco de la Administración Pública y no en el del Poder Judicial. Por ende, se tomó en cuenta el concepto estricto de tribunal administrativo que define la Constitución: órganos "que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares" (artículo 73, fracción XXIX-H). Los tribunales agrarios sólo marginalmente poseen esta atribución (artículo 18, fracción IV, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), que no es la única ni la principal de sus facultades. En todo caso, el Tribunal Superior Agrario ha alentado entre sus funcionarios la manifestación de bienes, conforme al sistema registral mencionado, con el propósito de favorecer la probidad en el desempeño de los cargos públicos, que debe ser una preocupación fundamental entre los servidores de la justicia.

IV.1.2. CRITICAS AL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY AGRARIA.

Una de las inquietudes de los personajes que tienen cierta relación con las cuestiones del campo, es mejorar de alguna manera la forma de administrar la justicia en este rubro. De esta forma se identifican seis numerales que inciden directamente y plantean líneas específicas para resolver problema como la creación de un marco procesal específico. También se pretende fortalecer las dependencias como la Procuraduría Agraria, los tribunales, la creación de un cuerpo que pudiera garantizar al interior de los tribunales, la administración de justicia de manera rápida y la aplicación de sanciones. Se propone reformar la Ley Agraria en el Libro Primero, considerado el régimen agrario, a través de la modificación de 101 artículos y quedando este producto con diez capítulos y 174 artículos. También se conforma un Libro Segundo en el cual se adicionan 247 artículos divididos en cuatro títulos y 25 capítulos que se denomina de la Justicia Agraria. Este Libro Segundo, contempla cuestiones concretas del proceso. Se busca crear un cuerpo procesal específico para la materia agraria; en cuanto a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se modifica creando el Consejo de la Judicatura Agraria, que pretende resolver cuestiones administrativas y de carrera judicial. Se plantean casos concretos en los cuales pueda adquirirse la calidad de avecindado; permite que existan diversos sucesores a la muerte del ejidatario cuando éste cuente con dos o más certificados de derechos. Incorpora la figura de

la representación sustituta en la defensa legal de los núcleos agrarios, de este modo el comisariado ejidal no realiza función de representante del núcleo.

Se fijan reglas con respecto a la organización, crédito y creación de fondos de garantía. Precisa el orden de preferencia en la asignación de derechos de uso común y de derechos parcelarios. Actualiza el marco jurídico agrario conforme al Artículo 2º de la Constitución en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas. Amplía las facultades del Registro Agrario Nacional en materia de inscripciones, incluyendo los actos contractuales de crédito y garantía.

Homologa los criterios de aplicación de la legislación procesal en la resolución de controversias agrarias, establece definiciones, principios y reglas generales que rigen el juicio agrario, desarrolla las etapas de éste, regula los medios alternativos en la solución de controversias. Establece las posibilidades de que los Tribunales Agrarios puedan salir de su sede para impartir justicia a los sitios dentro de su Distrito. Por otra parte, adiciona requisitos para ser magistrado agrario, experiencia mínimo de cinco años en la materia, y se reduce el encargo de magistrado a un periodo de 18 años máximo.

Florencio Salazar Adame Secretario de la Reforma Agraria, con el Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario (CONACOSA) de donde surge la iniciativa, demostró su voluntad de avanzar en el desarrollo del campo, pues todos los actores involucrados lograron sentarse a la mesa más allá de sus diferencias ideológicas. Hasta el momento el proceso de aceptación de esta iniciativa cuenta con el consenso de campesinos, productores privados y autoridades, por lo cual confía en que no se presenten obstáculos para su aprobación. Así, el pasado 14 de abril, se presentó la propuesta surgida del CONACOSA (Consejo Nacional Consultivo Agrario), en voz de la Diputada Ma. Hilaria Domínguez A (PRI). Esta propuesta surge del consenso entre los diferentes sectores que participaron en este Consejo. Esta iniciativa se suma a la presentada por el Dip. García Corpus y serán las Comisiones de Reforma Agraria, Agricultura y Ganadería y la Especial para el Campo, las responsables de dictaminarla.

Es de esperarse que, una vez que concluyan los foros a que esta Comisión ha convocado, en breve el Legislativo apruebe la nueva Ley Federal Agraria..

Por lo anteriormente expuesto en este trabajo presento las respectivas exposiciones de motivos que para tal efecto desarrollaron los actores antes expuestos en el anexo que presento al final de este trabajo.

Así mismo el pasado 13 de diciembre de 2005 fue aprobado el dictamen con proyecto de decreto de la Comisión de Reforma Agraria, de la Ley Federal Agraria, en el pleno de la Cámara de Diputados, aprobando en lo general con 240 votos en pro, 139 en contra y 14 abstenciones, donde se argumenta que el propósito de la nueva ley es ampliar y fortalecer la organización del ejido y de la comunidad; proteger el patrimonio de las comunidades y profundizar los alcances de la organización social, asociaciones o sociedades agrarias, prevé adecuar el procedimiento judicial agrario ante los tribunales correspondientes. Ello, tras admitir la descapitalización de los ejidos y comunidades agrarias, a 13 años de ser aprobadas las reformas al artículo 27 constitucional promovidas por el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

Como es característica de la mayoría de las reformas, en el trabajo legislativo hay legisladores en contra como la diputada Hilaria Domínguez del PRI, desde la tribuna legislativa y a nombre del sector campesino, sostuvo que la nueva Ley Federal Agraria “viene a abrirle el camino a los extranjeros o a los narcotraficantes para que compren las tierras, acaparadas en unas cuantas manos”.

La diputada Ana Lilia Guillén, en representación del PRD, denunció que la legislación aprobada en lo general “constituye un intento por reforzar los mecanismos de privatización de la propiedad social rural”, y sostuvo que con ello se pretende “subastar las tierras, para convertir a ejidatarios y comuneros en jornaleros de las sociedades mercantiles”.

Por el contrario, el dictamen indica que con la expedición de la Ley Federal Agraria “se cubrirán las deficiencias y se atenderán las necesidades existentes, además de establecer el marco normativo y las bases para las políticas de Estado del sector agrario”.

Puntualiza que la importancia de los pueblos y comunidades indígenas no pueden seguir siendo soslayadas, ya que representan a 6 mil 830 ejidos y comunidades, con una superficie de 22 millones de hectáreas, ubicadas en selvas y bosques.

Al fundamentar el dictamen, el diputado Manuel García, presidente de la Comisión de Reforma Agraria, señaló que la ley busca generar empleos en beneficio de 12 millones de personas jóvenes que habitan en el campo.

A mi juicio no podemos dejar de reconocer que como toda obra humana es perfectible, y el que este proyecto esta casi por concluirse, la discusión en materia agraria por supuesto que no concluye con el presente proyecto, en mi opinión apenas inicia una nueva etapa en la discusión de la necesidad aptitud del México agrario. En nuestros tiempos es sin duda desafiante en un contexto jurídico que es siempre dinámico.

IV.1.2.1. Exposición y Motivos

En diferentes etapas fueron presentadas dos iniciativas de reforma a la ley agraria, la primera presentada en sesión del pleno de la Cámara de Diputados celebrada el día 30 de marzo de 2005, el Diputado Teófilo Manuel García Corpus, a nombre de diputados integrantes de la Comisión de Reforma Agraria, presentó la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la "Ley Federal Agraria".

Posteriormente en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el día 14 de abril de 2005, la Diputada María Hilaria Domínguez Arvizu, a nombre de diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios, presentó la "Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria";

La Comisión de Reforma Agraria determinó tomar en cuenta para el análisis y enriquecimiento del dictamen, toda vez que su contenido y propuestas, como veremos más adelante, son similares en algunos aspectos las dos iniciativas por la importancia que tienen me parece relevante transcribir la exposición de motivos de las dos iniciativas presentadas, las cuales muestro en el anexo del presente trabajo.

IV.2. PROPUESTAS

IV.2.1. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

El propósito de este trabajo es establecer una sensibilidad acerca la responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Agrarios concepto que involucra a todo el sujeto activo de derecho con la capacidad para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente, por su conducta, para el sentido de este trabajo en el que señalo una serie de leyes y reglamentos que relacionan la responsabilidad de los magistrados de los tribunales agrarios que tienen un papel importante para la justicia en nuestro país, es verdad

que hay tropiezos y errores como todo ser humano son en consecuencia, el compromiso institucional al que tienen en su origen., como en toda labor humana, y que hay mucho por hacer pero no cabe duda que, los tribunales agrarios han avanzado con rapidez y fortaleza, sin alterar el propósito ni incumplir la idea social del derecho agrario mexicano, que es una herramienta importante para un gran sector de nuestra sociedad. En efecto, la normatividad en esta materia no está acabada cada día existe la necesidad por mejorar el sistema de justicia, característica del derecho que es en gran parte dinámico por las necesidades de nuestra sociedad.

Por lo anterior propongo:

a) sean mencionados el Tribunal Superior Agrario, Los tribunales unitarios Agrarios en el Título Cuarto de la Constitución específicamente en el art. 108 ya que en el precepto no están nombrados estos tribunales, y por ende los agrarios no encuadran rigurosamente en la relación mencionada. En efecto, evidentemente no son representantes populares; tampoco son miembros del Poder Judicial Federal, si entendemos que éste se deposita "en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito", como dice el artículo 94 de la Constitución; no son componentes del Poder Judicial del Distrito Federal, cuya función Judicial se ejerce "por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y tampoco desempeñan empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito federal, habida cuenta alcance que tienen estos tribunales como lo transcribe el artículo 1º de la Ley Orgánica de los tribunales agrarios "Los Tribunales Agrarios son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional." El carácter de autónomos, especializados creados a través de un proceso legislativo cuya finalidad es impartir justicia todo lo anterior lo exige.

b) Propongo que estos sigan ejerciendo su carácter de autónomos ya que los Tribunales Agrarios son órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción. Lo dice la Constitución. Esto implica completa dependencia de la Ley y absoluta independencia de otras instancias. Así ha ocurrido. Los Tribunales son autónomos y ejercen su autonomía. En este sentido, los

Magistrados tienen la mayor potestad dentro del derecho y, consecuentemente, toda responsabilidad por sus resoluciones jurisdiccionales.

Estamos en el inicio de un nuevo siglo. Quien iba a imaginar que hace trece años, los que tiene de vida la nueva justicia agraria, se produjo una profunda reforma en el sistema constitucional agrario. En esta crítica no pretendo examinar aciertos y fallas de esa reforma, practicada en esos tiempos, con prontitud excesiva y sin una suficiente consulta hacia los interesados. Los objetivos eran remediar el decaimiento del campo, conducir inversiones frescas a este sector de la economía, reconocer el cambio dominante de los nuevos tiempos. En este sentido, se escogió por cambiar el rumbo constitucional e incorporar en el régimen agrario novedades que algunos vieron con optimismo y otros deploraron con amargura. Se dieron motivos y razones para ambas cosas. Con todo, en el marco de estas reformas constitucionales apareció la justicia agraria: justicia social, es verdad, pero también justicia de tribunales.

Esta se presentaba por primera vez desde el triunfo de la Revolución mexicana, que germinó en instituciones, poco después de que adquiriera vigencia la reforma constitucional y aparecieran sus ordenamientos reglamentarios la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior en la capital de la República y tribunales unitarios en las entidades federativas que al principio no contaba, con los magistrados unitarios que presidieran los tribunales de primera instancia que es, para muchos litigios, única instancia en las poblaciones del interior de la República.

La "cuestión agraria", un enorme problema de justicia -para seguir el hilo de las monstruosas injusticias que caracterizan este sector de nuestra vida civil.

En relación con lo anterior quiero señalar que no hay verdadero tribunal sin independencia. Lo proclama el artículo 17 de la Constitución y lo asegura sobre todo la razón. Los rasgos definitorios de un órgano judicial que merezca ese nombre, en una sociedad democrática, son independencia, autonomía y competencia. Y no existía costumbre de independencia en el largo trayecto recorrido desde los años de la Revolución triunfante e institucionalizada hasta 1992, fecha del establecimiento de nuestros tribunales. Dentro de la lectura que realice encontré en un documento de reflexiones que elabora el primer Magistrado Presidente Tribunal Superior Agrario Sergio García Ramírez donde dice: "Aunque no me consta personalmente, estoy al tanto de que hubo alguna propuesta

para adscribir los tribunales agrarios al Poder Judicial de la Unión , como más tarde se haría con los tribunales electorales.” Esta propuesta correspondía a la tendencia de reunir en el Poder Judicial todos los órganos del actual poder jurisdiccional, varios de ellos excluidos de aquel emplazamiento. Finalmente, lo que quiero decir con esto es que desde mi punto de vista, **los órganos de justicia deben funcionar adecuadamente, se encuentren donde se encuentren, y no por el crecimiento, en sí mismo, del Poder Judicial. La ubicación fuera de éste no constituye, por fuerza, una barrera en el camino de la justicia; lo cierto es que en 1992 no hubo condiciones ni las hay ahora, para la adscripción de los tribunales agrarios al ámbito de los federales, a título de jurisdicción especializada.** Se dice que esa adscripción, fue sometida al debate y el voto de los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia, fue ampliamente rechazada por éstos.

los tribunales surgieron en la ley y luego en las magistraturas aprobadas por el Senado o la Comisión Permanente de este por este hecho señalaré aspectos de la trascendencia política y jurídica de los tribunales agrarios. Darle la importancia debida, es tarea necesaria y compleja. Creo que debe emprenderse desde diversas vertientes, que acaban por robustecerse en una sola acción y un solo destino: el servicio a lo que denominamos el "proyecto de nación" y “el Estado de Derecho”. He aquí un tema de siempre, que ahora adquiere nuevo significado. Procede, tomar el cuenta las facetas política, social, económica, jurídica y ética de una institución como lo es la institución jurisdiccional que nos ocupa para apreciar su importancia y trascendencia en el medio en que opera sobre la relevancia de las antiguas y nuevas instituciones del Estado, entre las que figura la jurisdicción agraria.

Desde la perspectiva política, habrá que calificar la importancia de una institución por la eficacia que demuestre para encauzar el ejercicio del poder al servicio del ser humano. Hoy se sujeta a esta crítica la relación entre el poder y el pueblo, sometida a profundas transformaciones. En esta crítica que abordo sobre la reforma del Estado y se rescata el papel de la "sociedad civil". Desde el ángulo social, será preciso ponderar la eficacia de la institución para mediar creativamente en la vida de las personas y favorecer el buen curso de sus relaciones con otras personas y con la sociedad en su conjunto. Visto el tema con enfoque económico, resultará preciso examinar la actuación de las instituciones en la generación y la distribución justas de la riqueza, que no se satisface con la opulencia de algunos, cada día menos, y la pobreza o la indigencia de otros, cada día más. Es aquí donde

desfilan algunas utopías: la más persistente y general, que apunta hacia una sociedad igualitaria, y la utopía transitoria de Morelos, en el camino hacia aquélla: por lo menos "moderar" la opulencia y la indigencia.

En este asentido no tengo mas que de valorar a las instituciones y en la especial, a la institución jurisdiccional agraria por su talento para proveer y aplicar los métodos normativos que llevan a la realización de los valores del derecho: justicia , seguridad; y valor supremo hacia el que confluyen o debieran toda la historia del derecho y los afanes de su lucha por el derecho, que es la lucha por la justicia.

La excelencia de la justicia agraria, factor de su arraigo, crédito social y trascendencia, también se asocia con la puntual observancia de los principios que la caracterizan. No tiene caso emprender ahora la relación y el examen de esos principios, pero conviene mencionar aquellos cuya atención esmerada pudiera influir más en la persistencia y la fortaleza de la jurisdicción agraria. Así: *legalidad* , que se ejerza sin desviaciones arbitrarias ni discrecionalidades reprochables; *igualdad entre las partes* , que se logre a través de los medios de igualación por compensación, preserve el equilibrio entre los litigantes y aliente la justicia social en el foro de la justicia individual; *defensa material* , que dote al débil de los medios y los apoyos legales y jurisdiccionales- que requiere para la satisfacción de sus legítimas pretensiones; *verdad material* , que descubra, tras los planteamientos y los alegatos, la realidad de la contienda; *inmediación* , deber imperioso de los jueces y derecho primario de los contendientes, requisito de justicia, "principio crítico" del sistema procesal mexicano, necesidad de la que ha surgido, como excelente floración, la justicia agraria itinerante que se puso en marcha desde los primeros meses; *conciliación* , factor de soluciones aceptables y duraderas; *celeridad*, que justifique la bondad del proceso como medio de soluciones justas y oportunas; y *lealtad y probidad* , que evite la manipulación del proceso y la prevaleara de intereses indignos. Hay disposiciones aleccionadoras - además de imperativas, por supuesto- sobre los altos merecimientos que deben reunir quienes sirven al pueblo en la función jurisdiccional. Nuestra Constitución exige de los juzgadores lo que no reclama de otros funcionarios. Estos deben cumplir ciertos requisitos inexcusables, pero sólo de aquéllos -ministros de la Suprema Corte y magistrados de los Tribunales Superiores- se demanda que sean "personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la administración de justicia o que se hayan distinguido por su

honorabilidad, competencia y antecedente profesional en el ejercicio de la actividad jurídica". La función jurisdiccional requiere dones éticos que muestren al pueblo la condición ejemplar de sus jueces y con ello animen su confianza en las instituciones de la República y en el imperio de la justicia.

c) En este contexto quiero exponer a manera de proposiciones la idea de fortalecer todavía más la justicia agraria en su largo camino por seguir y me adhiero a las propuestas que para tal efecto se han manifestado en crear la Nueva Ley Federal Agraria. La iniciativa pretende crear herramientas legales que permitan fortalecer el régimen agrario de propiedad. Por ejemplo, otorga certeza legal a los sujetos agrarios en sus derechos individuales y colectivos; amplía los usos alternativos de la tierra y reestructura las disposiciones que regulan la constitución de sociedades y asociaciones agrarias que ha sido producto del trabajo colectivo, plural y responsable entre las organizaciones campesinas, el sector productivo y académicos, con el fin de mejorar las condiciones del campo mexicano va para reformar la Ley Agraria del país está siendo plenamente consensuada y emana de la necesidad de fortalecer el Acuerdo Nacional para el Campo, donde se distinguió la urgencia de caminar hacia el desarrollo integral sustentable rural mediante un marco jurídico acorde a la realidad del sector.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Con el desarrollo del presente trabajo trato de establecer que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental y buscar por ende un concepto general. Sin embargo, llegamos al punto que éste concepto no es exclusivo del razonamiento jurídico, sino también es usual en el razonamiento moral e inclusive el religioso. Por lo tanto llegue a la conclusión de que la responsabilidad. Consiste en asumir o soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción, de la conducta ajena en los casos específicos que señala la ley. Jurídicamente esas consecuencias pueden consistir en el nacimiento de obligaciones o en la pérdida de derechos, en virtud de que los actos que constituyen la conducta propia o ajena pueden traducirse en la realización de un supuesto jurídico, o sea en el hecho que la norma jurídica menciona y de esta forma se da el nacimiento de derechos y obligaciones.

SEGUNDA Se distinguieron y explicaron las diferentes clases de responsabilidad, tales como la Civil, Penal, Profesional, Del Estado, e hice un análisis de la Responsabilidad en Materia Agraria, elementos que considero importantes porque los Tribunales Agrarios como órganos del estado entrañan una relación jurídica con las partes que acuden ante ellos a dirimir controversias o jurisdicciones voluntarias en calidad de gobernados.

TERCERA.- Considero diversas leyes que regulan la responsabilidad, como la Ley de Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, que regulan los actos, la aplicación de las sanciones y los sujetos a quienes deben aplicarse dichas leyes y reglamentos, aunque existen mas ordenamientos, los cuales son supletorios para aplicar el régimen de responsabilidades para este tipo de servidores públicos, estas normas desde su origen, su finalidad, características y los alcances de las actuaciones, han sido las mas importantes, estos instrumentos reflejan el significado de las instituciones en relación con la delicada y noble función de impartir justicia agraria.

CUARTA.- Considero que es importante el establecimiento de normas y procedimientos para regular la responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Agrarios se hace valer por medio de una queja, que se presentará en Oficialía de Partes del Tribunal Superior Agrario o del Unitario al que pertenezca el servidor público contra el que se haga valer. a la contraloría interna corresponde la investigación de la queja o denuncia que se presenta contra magistrados y demás servidores públicos de los Tribunales Agrarios. Esa dependencia, por disposición de la Ley, se encuentra facultada para valerse de todos los medios legales para llevar a cabo una investigación, con la única limitante de respetar la garantía de audiencia a favor del funcionario a quien se señale como responsable de la falta administrativa.

QUINTA.-A mi juicio considero importante, la inclusión de los Tribunales Agrarios en el Título Cuarto, de nuestra Carta Magna, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, por el carácter de e autónomos que tienen.

SEXTA.- Considero que los Tribunales Agrarios gozan de plena jurisdicción, porque ha sido el propio Estado Federal quien a través de un proceso legislativo les ha conferido la suprema potestad de sustanciar y resolver los asuntos que les sean planteados, controvertidos o no, observando las disposiciones de la Ley Agraria y su legislación supletoria; es decir, el Estado Federal ha transferido a estos Tribunales el mandato constitucional de impartir Justicia Agraria.

SÉPTIMA.- Considero que es necesario que los Tribunales Agrarios sigan contando con autonomía para que estos órganos de la justicia funcionen adecuadamente, se encuentren donde se encuentren, y no se establezca la incorporación con el Poder Judicial. La ubicación fuera de éste no constituye, por fuerza, una barrera en el camino de la justicia; lo cierto es que en 1992 no hubo condiciones ni las hay ahora, para la adscripción de los tribunales agrarios al ámbito de los federales, a título de jurisdicción especializada.

OCTAVA.- Considero que los Tribunales Agrarios tienen el carácter de especializados no son de naturaleza transitoria sino permanentes, y no se crean con posterioridad al surgimiento de los litigios agrarios, sino que preexisten a ésta. Por tanto, los Tribunales Agrarios no son ni pueden ser considerados como Tribunales Especiales, sino en todo caso y sin excepción alguna como tribunales de jurisdicción especializada, o como tribunales especializados

NOVENA.- En cuanto a la oposición o concordancia que pudiera presentarse, para una reforma a la legislación agraria considero que la justicia en esta materia no está acabada resulta natural, que haya inquietud por parte de los actores que intervienen en la materia de por lo que siento que si es necesaria dicha reforma.

DECIMA.- considero que la responsabilidad de los servidores públicos es muy grande, para los que merecidamente prestan su talento profesional, con honradez, con honestidad en los Tribunales Agrarios y en otras instituciones relacionadas con la impartición de justicia en esta materia y aunque la aplicación de la justicia Si esto se logra, el propósito será cumplido y las necesidades satisfechas. Espero que así sea.

ANEXO 1

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA HILARIA DOMÍNGUEZ ARVIZU, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los abajo firmantes, diputados federales integrantes de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que nos confieren el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos poner a consideración de esa honorable soberanía la siguiente iniciativa de reformas con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Agraria en los siguientes términos:¹

Reformas y adiciones que nos permitimos someter a la ilustrada consideración de esa Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El campo mexicano ha sufrido, a través de la historia, diversas transformaciones que se han dado en momentos de gran trascendencia para la nación.

Las políticas, lineamientos y normas jurídicas que construyeron el régimen agrario basado en la propiedad social tuvieron su inicio en el movimiento revolucionario de 1910.

A partir de esa lucha, que enarboló las más altas aspiraciones de los habitantes del medio rural, nuestro país dirigió la mirada hacia las partes más desprotegidas de la población, creando mecanismos que permitieran la extensión del bienestar hacia todos sin excepción.

En ese sentido, la problemática en el campo jugó un papel preponderante, ya que la nación no podía seguir caminando hacia el progreso sin la necesaria inclusión de los hombres y mujeres que viven y trabajan en el campo mexicano, que por mucho, se erige como uno de los pilares fundamentales del edificio social.

Ante ese panorama, el proceso de reforma agraria, que se identificó con el reparto de tierras, creó las condiciones para la distribución de la riqueza y así construir un mejor futuro en el agro; un futuro que prometiera tierra, libertad, desarrollo y oportunidades.

¹ Gaceta parlamentaria, Cámara De Diputados México D. F. 12 abril de 2005

No obstante lo anterior, el proceso de reparto encontró un límite insalvable: la terminación de las tierras a repartir y, en consecuencia, en el año de 1992, con la expedición de la Ley Agraria, se inició una nueva etapa que, entre otros aspectos, contempló la puesta en marcha de un sistema que permitiría que los campesinos buscaran, de acuerdo a sus propios intereses, la edificación de su propio destino.

Así, el nuevo paradigma representaba autonomía y libertad en las determinaciones de los campesinos, sin perder la protección de las tierras de propiedad social, que continuarían como el referente obligado para el aseguramiento de los valores básicos de justicia social.

La organización y capacitación de los sujetos agrarios cumpliría un rol trascendental en la nueva configuración legal agraria, ya que solamente se podría acceder a un pleno desarrollo a través de mejores formas organizativas que promovieran la inversión y el mejor aprovechamiento de los 103.5 millones de hectáreas de propiedad social que el proceso de reparto había constituido.

Ahora es importante reconocer que el contexto en el que se encuentra inmerso el campo mexicano se ha transformado de manera significativa desde la promulgación de la Ley Agraria de 1992; asimismo, la experiencia adquirida en su aplicación ha revelado la necesidad de adecuarla a las nuevas condiciones que privan en la realidad rural.

La explicación se encuentra en el inmenso mosaico pluricultural que se asienta en el territorio nacional y en las diversas dinámicas que se producen día con día. El campo es por naturaleza transformable y por ende, sus procesos también exigen la comprensión de los tiempos y formas que en cada región se establecen. El campo es una cuestión cultural que incorpora la antinomia de ser siempre presente, siempre pasada, pero también por siempre futura.

En ese contexto, los que suscribimos la presente iniciativa, diputados federales de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, pertenecientes a diversos grupos parlamentarios, conscientes de la trascendencia que el campo implica para el crecimiento y desarrollo del país, en un ensayo de unidad y compromiso en torno de una causa común: La República, sometemos a la consideración de esta soberanía, una iniciativa que se conformó con la participación de las organizaciones campesinas.

En efecto, desde hace tiempo, diversas voces de los distintos sectores que componen el ámbito agrario, vienen reclamando la revisión y actualización del marco jurídico de la materia como una forma para promover la apertura de una etapa superior de la Reforma Agraria en nuestro país orientada al desarrollo rural integral sustentable.

En el año 2002, las organizaciones campesinas se congregaron en mesas de trabajo y conjuntamente con el Gobierno de la Federación recogieron las diferentes inquietudes y propuestas del sector rural; proceso que concluyó el día 28 de abril de 2003, con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, estableciéndose compromisos concretos del Gobierno Federal con las organizaciones campesinas y de productores.

En el Acuerdo Nacional para el Campo, se estableció el compromiso de revisar, analizar y proponer los cambios que fueran necesarios al marco jurídico secundario en materia agraria, en los que se contemplara el fortalecimiento de la organización y capacitación de los sujetos agrarios, determinando los alcances de la responsabilidad gubernamental en el desarrollo de dichas tareas; la regulación de las formas de asociación productiva, para garantizar la obtención de mayores beneficios económicos y sociales, precisando las figuras asociativas y sus características; el reforzamiento de las instituciones del Sector Agrario y la elaboración de un Libro Segundo denominado "De la Justicia Agraria", que contribuya a mejorar la impartición de justicia en el campo mexicano.

En cumplimiento de los numerales 237 al 240, 254 y 263 de dicho acuerdo, en el seno del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario (Conacosa), constituido como un órgano plural y democrático integrado por los representantes de las organizaciones campesinas signantes del Acuerdo Nacional para el Campo, de las organizaciones de productores, de representantes de diversas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal, de representantes de esta Cámara de Diputados y de la de Senadores del honorable Congreso de la Unión, así como de instituciones de educación superior y otras entidades y organismos relacionados con el desarrollo del sector agrario, se llevó a cabo una profunda revisión y análisis al marco jurídico secundario en materia agraria, contrastándolo con las realidades que a diario acontecen en el devenir de la vida rural.

Esta iniciativa es producto del esfuerzo de las organizaciones sociales y de productores, profundos conocedores de la realidad y de las necesidades de los hombres y mujeres del campo en las que destacan la Confederación Nacional Campesina, la Unión Campesina

Democrática, el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, la Confederación Agrarista Mexicana, la Central Campesina Independiente, la Unión General Obrera, Campesina y Popular "Coordinadora Nacional"; la Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas, AC, la Unión General de Obreros y Campesinos de México "Jacinto López"; el Movimiento Agrario e Indígena Zapatista, la Unión General Obrera, Campesina y Popular, "Grupo Santa Cruz"; la Alianza Nacional Campesina "Alfredo V. Bonfil"; la Alianza Campesina del Noroeste, el Consejo Nacional Agropecuario, la Confederación Nacional Ganadera, la Confederación Nacional de Propietarios Rurales, la Confederación Nacional Agronómica, entre otras que componen el Conacosa; así como de prestigiadas instituciones académicas y de investigación como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Colegio de Postgraduados y la Universidad Autónoma Chapingo.

El arduo trabajo que implicó la revisión de los preceptos legales que regulan la materia agraria se extendió durante 18 sesiones extraordinarias y tres plenarios del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario, que se realizaron en el plazo de un año seis meses; tiempo en el que se analizó la parte sustantiva de la Ley Agraria, teniendo como principios la pluralidad de ideas y visiones y el respeto a las posiciones que cada actor sostuvo a través de muy variados argumentos.

En el Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario se vertieron propuestas que buscaban el mejoramiento de la legislación vigente en la materia y se establecieron los mecanismos de participación de las organizaciones, para llevar a cabo su análisis y discusión.

Asimismo, se determinó por consenso, la creación de una Comisión encargada de integrar y analizar las propuestas que los participantes tenían respecto de la parte procesal de la ley, la cual es de vital importancia para fortalecer la administración de justicia agraria a través del constante accionar de los Tribunales Agrarios. Esta Comisión laboró durante 17 sesiones, que implicaron un año de constantes debates y aportaciones.

En las sesiones del Consejo Nacional Consultivo y de la Comisión encargada de la parte adjetiva de la ley, se analizaron y precisaron todas las propuestas de las organizaciones campesinas y de productores, así como del resto de los participantes en dicho Consejo; el

cual aprobó la conformación de una Comisión Redactora del documento que hoy se presenta ante esta soberanía.

De igual forma, se estableció el marco de participación democrática de la sociedad civil y de los grupos sociales relacionados e interesados en las cuestiones agrarias a través de seis Foros Regionales de Consulta, celebrados en el mes de marzo de 2004.

La participación en estos foros registró una asistencia superior a dos mil personas que, en conjunto, presentaron cerca de trescientas ponencias sobre el marco legal agrario que fueron analizadas, discutidas e incorporadas en la presente iniciativa.

A través del proceso descrito, la búsqueda del consenso y de una visión común que integrara los diagnósticos y propuestas de las organizaciones campesinas, de la sociedad y del Gobierno de la Federación, así como las impostergables necesidades y demandas de la realidad del sector rural del país, concluyó en esta iniciativa de Reformas a la Ley Agraria, que es el resultado del esfuerzo y dedicación de los actores en el medio rural.

Es así que esta iniciativa contempla y armoniza las distintas visiones del segmento agrario del país y unifica los esfuerzos en una sola dirección: el mejoramiento del marco jurídico secundario en materia agraria, para proveer mejores herramientas legales a los procesos que se viven en el campo.

Los diputados federales que suscribimos esta iniciativa recogemos las propuestas y conclusiones del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario, por ser producto de la participación de quienes viven y conocen las necesidades de los campesinos y resultado del inédito y encomiable esfuerzo por mejorar el marco legal que rige las relaciones jurídicas en el medio rural, por lo que nos sumamos teniendo como valor rector el bienestar de una de las partes más desprotegidas de la nación: los hombres y mujeres del campo.

Al igual que todos los procesos de cambio que se han dado en el campo, éste también se inserta en un momento histórico, ya que el silencio que el sector rural había guardado durante muchos años, hoy se transforma en diálogo, respeto, negociación y concertación.

A través de las palabras razonadas y la voluntad, hoy el cambio en el campo vislumbra un panorama de entendimiento, cooperación y corresponsabilidad que como representantes del pueblo mexicano, no podemos ignorar.

En ese ánimo de coadyuvancia y olvidando las divisiones partidistas, a continuación, haremos una breve descripción del contenido de la iniciativa que se presenta.

La iniciativa propone la reforma de 101 artículos; la adición de 241 nuevos artículos; el cambio de denominación de tres Títulos y la modificación de la estructura de la ley, al crear el Libro Primero que corresponde al "Régimen Agrario" y el Libro Segundo que corresponde a los procedimientos para la impartición de la justicia agraria.

En ese contexto, la iniciativa está orientada a proteger la propiedad social, dando certeza a los sujetos agrarios en sus derechos individuales y colectivos, estableciendo la obligación de las dependencias y entidades encargadas de observar las disposiciones agrarias y aplicarlas en el ámbito de su correspondiente competencia. Se garantiza así, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra en sus tres formas reconocidas en la Carta Magna.

Asimismo, en materia de desarrollo agrario se amplían los usos alternativos de la tierra, reconociendo que ésta puede dedicarse a actividades distintas a las meramente agropecuarias, tales como desarrollos ecoturísticos, cinegéticos, urbanísticos, recreativos, etcétera.

Por otra parte, se define el concepto de posesionario, que no estaba contenido en la ley vigente. De igual forma, se establecen claramente en el texto de la ley cuáles son los requisitos que una persona debe cubrir para adquirir la calidad de avecindado, previéndolos de manera enunciativa y dejando abierta la posibilidad de que en el reglamento interno de cada núcleo agrario se establezcan los que, adicionalmente, se consideren necesarios conforme a las características y a los usos y costumbres de cada núcleo agrario.

En ese orden de ideas, se fortalecen las facultades de la asamblea en los casos en que el núcleo agrario decida desistirse de algún proceso jurisdiccional que haya iniciado y para la aprobación de los convenios y contratos que beneficien al ejido o comunidad.

Otra de las bondades de esta iniciativa se concentra en la regulación de las parcelas con destino específico al término del régimen ejidal o comunal, estableciéndose que éstas se adjudicarán en dominio pleno en forma onerosa o gratuita, preferentemente en beneficio de las instituciones u organizaciones públicas o privadas a cuya disposición se encuentren destinadas, con lo que se fomenta la permanencia en el núcleo de los espacios necesarios para el desarrollo de los jóvenes y mujeres después de terminado el régimen social.

La iniciativa también busca solventar una contradicción que ha prevalecido desde el año de 1992 y que enfrenta a la realidad del campo con el supuesto jurídico que regula la transmisión de derechos agrarios por vía hereditaria.

En efecto, la legislación vigente preceptúa que en la transmisión de derechos por esa vía solamente puede existir un heredero, lo que se contrapone a los hechos que a diario se verifican en la realidad, ya que los titulares de derechos agrarios, comúnmente dividen su parcela para asegurar un patrimonio a todos los miembros de su familia.

En ese sentido, la iniciativa que se somete a la consideración de esa Soberanía busca dar certeza jurídica a la sucesión de los sujetos agrarios, incluyendo el reconocimiento del derecho de los ejidatarios a formular una lista de sucesión por cada derecho agrario que detente, sin romper el principio de indivisibilidad de la parcela.

Por otro lado, una de las demandas más pronunciadas en distintos ámbitos del agro es la adecuación de los preceptos legales que protegen las tierras de los pueblos y comunidades, lo que se logra en esta iniciativa, al relacionar el marco jurídico agrario con las disposiciones del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, se reestructuran las disposiciones que regulan la constitución de sociedades y asociaciones agrarias, brindando certeza jurídica a sus miembros y nuevas oportunidades de desarrollo para el sector rural.

En el ámbito institucional, con la iniciativa se fortalece a la Procuraduría Agraria, ampliando sus atribuciones a través de su reingeniería y profesionalización, considerando la creación de un Consejo de Evaluación y Seguimiento, en cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo y, por su parte, el Registro Agrario Nacional también obtendrá una ampliación de atribuciones, a efecto de que todos los actos jurídicos contractuales que sean celebrados por los sujetos agrarios, incluidos los de crédito y garantía, se registren ante dicho Órgano, otorgándose certeza y seguridad jurídica a los todos los actos jurídicos que realicen los núcleos agrarios.

Como epílogo de la parte sustantiva de la ley se establece un nuevo título que normará el aprovechamiento conjunto de tierras, con lo que se permitirá la creación de unidades de producción más eficientes que aporten mayores beneficios a los sujetos que las constituyan, lo que impulsará el desarrollo del sector y hará atractiva la inversión en el campo, a través de la imperiosa necesidad de su capitalización.

Ahora bien, la modificación de la estructura de la ley se refleja nítidamente en la creación de un Libro Segundo, denominado "De la Justicia Agraria" que da claridad y certeza a la substanciación de los procedimientos jurisdiccionales agrarios, orientados a

privilegiar los medios alternativos en la solución de controversias y a homogeneizar los criterios de aplicación en la solución de los juicios agrarios, limitando la discrecionalidad de los juzgadores en la impartición de la justicia agraria.

Las reglas del proceso jurisdiccional que se regula en el nuevo Libro Segundo incluyen principios que establecen los lineamientos generales propios del proceso, iniciativa de parte, legalidad, igualdad, publicidad, intermediación, concentración, gratuidad, oralidad, verdad material o histórica, celeridad, justicia itinerante y dirección del proceso.

En referencia particular a los preceptos cuya reforma se propone a través de esta iniciativa, cabe hacer las siguientes consideraciones, que se enuncian con carácter indicativo, y con el propósito de facilitar su examen:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Agraria.

Artículo Único.- Se reforma y adiciona la Ley Agraria en los siguientes términos:

a) Se reforman los artículos 1º. al 8º., 10, 13, 14, 15, fracciones II y III, 16, 17, 18, 23, 25, segundo párrafo, 26, 27, segundo párrafo, 28, 29, segundo y tercer párrafos, 30, segundo párrafo, 31, primer y tercer párrafos, 32, 33, 34, 37, 39, 40, 42, fracciones IV y V, 45, 46, 48, segundo y tercer párrafos, 50, 51, 57 primer párrafo, 59, 61, segundo párrafo, 66, 75, fracción IV, 79, 80, 84, 86, 94, primer y tercer párrafos, 97, 98, fracción IV, 106, 108, 109, 110, segundo y tercer párrafos, 111, 112, tercer párrafo, 113, 114, 126, fracción II, 136, 139, 140, fracción II, 144, fracción VII, 152, 153, 155, 161, 163 al 200;

b) Se adicionan los artículos 2º-A, 6º-A, 12-A, 18-A, 26-A, 28-A, 33-A, 49-A, 80-A, 80-B, 97-A, 97-B, 97-C, 97-D, 108-A, 109-A, 114-A, 139-A, 147-A, 201 al 422;

c) Se cambia la denominación del Título Décimo (De la Justicia Agraria) para quedar como "Del Aprovechamiento Conjunto de Tierras". El Título cuya denominación se modifica se integra con los capítulos denominados "De los Sujetos Aportantes" (artículos 163 a 165) y "De los Contratos de Aprovechamiento Conjunto de Tierras" (artículos 166 a 174);

d) Se cambia la denominación de los Títulos Primero (Disposiciones Preliminares), Segundo (Del Desarrollo y Fomento Agropecuarios) y Cuarto (De las Sociedades Rurales) para quedar, respectivamente, como "De las Disposiciones Preliminares", "Del Desarrollo y Fomento Agrario" y "De las Asociaciones y Sociedades Agrarias";

e) Se modifica la estructura de la ley mediante la creación de un Libro Primero, denominado "Del Régimen Agrario" e integrado por los Títulos Primero a Décimo, los cuales comprenden los artículos 1 a 174, y la de un Libro Segundo, denominado "De la Justicia Agraria" e integrado por los Títulos Primero a Cuarto, los cuales comprenden los artículos 175 al 422.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL GARCÍA CORPUS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado federal, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 70 y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria, de acuerdo con la siguiente ²

Exposición de Motivos

Las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva ley reglamentaria en materia agraria, modificaron las normas que regulan tanto el sistema de tenencia de la tierra como las disposiciones vinculadas a los procedimientos y a las instituciones del ramo, con lo cual se reforzaron y modernizaron integralmente los mecanismos que garantizan la seguridad jurídica agraria en el campo mexicano.

En 1992 no sólo se modificaron las normas relativas a la propiedad, la familia, las sucesiones y los contratos, sino también, por un lado, se estableció una nueva institucionalidad, al transformar la estructura del sector público agrario mediante la separación de lo jurisdiccional y lo administrativo, y, por el otro, se puso fin a la incertidumbre procesal imperante producto de la pluralidad de procedimientos de corte discrecional que operaban en la materia, para implantar un procedimiento único instrumentado por órganos especializados.

² *Gaceta parlamentaria*, Cámara De Diputados México D. F. 27 abril de 2005

Más allá de lo ocurrido en los ámbitos sustantivo e institucional -de lo cual se han ocupado ya otras iniciativas-, en el campo del derecho procesal agrario se registró una verdadera transformación de fondo, a cuya luz se ha reforzado la tranquilidad del sector rural y viabilizado la concreción de actos jurídicos que tienden a ordenar y regularizar la estructura de la tenencia de la tierra y a impulsar el desarrollo del agro nacional, además de fortalecer el imperio de la ley y del derecho y de reforzar la gobernabilidad rural.

En efecto, junto al nuevo modelo de administración e impartición de justicia, las reformas de 1992 intentaron introducir un mecanismo ágil, transparente e imparcial de resolver la problemática agraria y de solucionar los conflictos de intereses mediante la instauración de un solo juicio agrario, con carácter oral y uninstantial, a fin de adecuarlo a las necesidades específicas de los justiciables.

Sin embargo, el procedimiento establecido en la Ley Agraria quedó regulado en términos tan escuetos y generales que sistemáticamente el juzgador y a las partes tienen que recurrir al apoyo de la legislación supletoria, en este caso, el Código Federal de Procedimientos Civiles, casi convirtiendo en regla lo que debiese ser excepción, tendiéndose a desvirtuar la naturaleza social del proceso agrario, dada la esencia individualista del procedimiento civil.

Es un hecho innegable que la necesidad de recurrir al auxilio de la legislación supletoria asalta a cada paso del proceso, desde la demanda, el emplazamiento, las notificaciones, la contestación, las medidas precautorias, la caducidad de la instancia, la celebración de la audiencia, las pruebas, los alegatos y la ejecución de la sentencia. Lo que ha propiciado una práctica casi abusiva de la supletoriedad.

Sin embargo, el procedimiento civil se instrumenta bajo formalidades y principios de estricto derecho, normalmente consustanciales a los juicios escritos, que corresponden a conflictos y sujetos jurídicos con características diferentes a las de orden agrario y que, además, no se adaptan a las necesidades de los campesinos mexicanos, pues sus rigorismos se apartan de la naturaleza social del procedimiento agrario.

La rigidez de los juicios civiles obliga a que cada una de las etapas procesales se lleven a cabo en los plazos y términos establecidos en la ley, sin oportunidad alguna de comprimir sus fases ni acelerar las actuaciones para resolver los conflictos por la vía más pronta y

expedita, lo cual conmina al órgano jurisdiccional al desempeño de un papel pasivo y obra en detrimento de la economía de las partes.

Igualmente, en el procedimiento civil el juzgador carece de facultades para buscar de oficio la verdad de los hechos controvertidos según lo estime conveniente, situación que es incongruente con la realidad que se pretende regular mediante la supletoriedad, dadas las características legales revestidas por la problemática agraria mexicana, que se distingue básicamente por la existencia de un sistema de propiedad con actores e instituciones jurídicas sui géneris.

Asimismo, en el procedimiento civil el órgano jurisdiccional está impedido para auxiliar a las partes para suplir la deficiencia en sus planteamientos de derecho y debe valorar las pruebas de acuerdo con una tabla o parámetro preestablecido, ciñendo su deliberación a lo que las partes y los documentos contenidos en el expediente respectivo textualmente le expresen, aun cuando los hechos, la equidad y la justicia le sugieran otra cosa.

Por ello, es inexplicable desde el punto de vista jurídico, social y doctrinal que la problemática jurídica de una materia de tanto peso en la vida nacional sea resuelta con principios, fórmulas y reglas que le son ajenas. La conflictiva agraria de nuestro país requiere respuestas adecuadas a las necesidades concretas de los hombres y mujeres del campo.

Esto ha sido percibido cabalmente tanto por las autoridades como por los sujetos agrarios, tan es así que la expedición de un código de procedimientos en la materia constituyó una de las principales demandas enarboladas por las organizaciones campesinas durante la movilización que culminó con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, el 28 de abril de 2003, habiendo quedado establecida en los numerales 238 y 239 como un compromiso político del Estado Mexicano.

Frente a dicho compromiso y a la imperiosa necesidad de perfeccionar la norma jurídica procesal, el presente documento contiene la Iniciativa de Reformas a la Ley Agraria, a través de la cual se busca adecuar el proceso jurisdiccional a la medida de los sujetos que a su aplicación se acogen y reafirmar la naturaleza social del proceso agrario. En otras palabras, mediante esta propuesta se pretende delimitar el procedimiento específico, elaborado ex profeso para la solución jurídica de los litigios agrarios.

El procedimiento contenido en la presente Iniciativa parte de las bases establecidas en la Ley Agraria, los principios procesales que le inspiran y los aspectos supletorios del Código Federal de Procedimientos Civiles más invocados, así como los criterios de interpretación emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito y del Tribunal Superior Agrario y que han sido plasmados en tesis y jurisprudencia, para delinear un proceso apegado a las necesidades concretas de sus principales actores: los campesinos.

Se trata de un procedimiento básicamente oral que rompe con las formalidades del estricto derecho y la lentitud y parsimonia del proceso escrito, permitiendo al juzgador la posibilidad de acelerar trámites y comprimir fases, así como el dictar sus resoluciones a partir de la valoración objetiva de los hechos históricos y la búsqueda de la verdad material, sin tener que sujetarse a reglas preestablecidas ni a la sola apariencia de la verdad legal.

Los sistemas de notificaciones, emplazamientos, valoración de pruebas y emisión de sentencias que dicho proceso adopta son de corte puramente social, lo que significa que responde a criterios que toman en cuenta las necesidades y condiciones de vida de los justiciables y las características de su entorno para solventar un proceso de impartición y administración de justicia agraria eficaz, eficiente y expedito.

Las reformas que se proponen no se limitan a introducir elementos de corte social, sino que abordan el proceso agrario desde una perspectiva integral y bajo un enfoque sistémico, de suerte que regula exhaustivamente desde los principios, las reglas y los criterios que regirán su aplicación, hasta la mecánica del procedimiento, definiendo sus principales conceptos y su jurisdicción.

Se trata de una propuesta breve que a partir de la creación de un Libro Segundo en la Ley Agraria, se compone de un total de 133 artículos, distribuidos en 5 títulos que, a su vez, se subdividen en 17 capítulos, redactados y estructurados de manera sencilla para la fácil comprensión por sus destinatarios.

El Título Primero "De la Justicia Agraria", establece los principios y normas de interpretación que deberán guiar el proceso, entre los que sobresalen la oralidad, inmediación, concentración, celeridad y objetividad como elementos que subrayan la naturaleza social del juicio agrario.

Ahí mismo se contemplan las facultades, obligaciones, jurisdicción y competencia de los tribunales agrarios, destacando el derecho que se reconoce a los pequeños propietarios y a las sociedades y asociaciones integradas por éstos, de elegir entre un tribunal agrario o uno del fuero local para que conozcan de las controversias relativas a la tenencia de sus tierras (jurisdicción concurrente).

En ese rubro resalta, también, la competencia que se reconoce a los tribunales agrarios para conocer de las controversias que se susciten por actos o actividades que deterioren las tierras, bosques y aguas u otros recursos naturales propiedad de los núcleos agrarios, o que puedan generar un daño patrimonial y un perjuicio a las características del ecosistema y equilibrio ecológico, así como aquellos que obstaculicen el oportuno aprovechamiento o explotación y realización de las actividades productivas de los núcleos agrarios.

Dentro del mismo título se regulan el tiempo, el lugar y las formalidades que deben llenar los actos procesales, señalándose con toda claridad cuándo empiezan a correr los términos judiciales y cuándo procede decretar la suspensión o interrupción del proceso, para seguidamente abordar la capacidad, representación y personalidad de los entes agrarios, estableciendo reglas especiales que tienden a simplificar la forma de acreditación de la personalidad y la designación de representantes legales.

Se incluyen también reglas relativas a las diligencias precautorias y la suspensión de actos de autoridad, a fin de evitar que se cometan daños irreparables, o que se sigan causando con menoscabo de los intereses de las partes.

En el título II se abordan los requisitos que debe contener la demanda y el tiempo y forma de su presentación, las reglas del emplazamiento y las notificaciones, así como los términos de la contestación, detallando la forma y condiciones en que debe celebrarse la audiencia. Particular tratamiento se dio a los derechos y obligaciones que tienen las partes, los terceros que intervengan y los magistrados agrarios en el desenvolvimiento del juicio, lo mismo que la clase de pruebas que pueden ofrecerse y la forma en que deban desahogarse.

Para cerrar el título segundo se aborda lo relativo al plazo en que deben dictarse las resoluciones y el sistema de valoración de pruebas, en donde de nueva cuenta resaltan los elementos de orden social al brindar al juzgador amplia libertad para valorar los hechos y se introduce el derecho de las partes a solicitar aclaración de la sentencia, así como diversos

aspectos concernientes a su ejecución, conservando las disposiciones que contiene la ley vigente.

En este apartado el procedimiento que se propone registra un nuevo acercamiento al terreno social al contemplar que la regulación y solución de conflictos individuales internos de los pueblos y comunidades indígenas, obtenidas en aplicación de sus propios sistemas normativos, puedan ser elevadas por el tribunal agrario, previa calificación, a la categoría de cosa juzgada.

El título tercero se refiere a los medios de impugnación de las sentencias, específicamente el recurso de revisión, al que se le incorporan algunas acciones agrarias que pueden ser sujetas de impugnación mediante dicho recurso.

En el título cuarto se establecen los procedimientos que pueden instaurarse mediante la jurisdicción voluntaria.

En el título quinto, que aborda los medios alternativos de solución, a la conciliación agraria se agrega el de la mediación y el arbitraje, con el propósito de aumentar el número de asuntos en que puedan evitarse los juicios agrarios.

Por lo antes expuesto, por el digno conducto de ustedes, Ciudadanos Secretarios, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona la Ley Agraria

Artículo Primero.- Se agrupan los Títulos Primero a Noveno en un Libro Primero denominado "Del Régimen Agrario", integrado por los artículos 1º a 162.

Artículo Segundo.- Se sustituye el Título Décimo denominado "De la Justicia Agraria" por un Libro Segundo denominado "De la Justicia Agraria".

Artículo Tercero.- Se reforman los artículos 163 al 200.

Artículo Cuarto.- Se adicionan los artículos 201 a 296.

Así mismo me parece importante transcribir en este trabajo el análisis que hace la Comisión de Reforma Agraria de las dos iniciativas:

1.- Por una parte, la "Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria" presentada por la Diputada Federal María

Hilaria Domínguez Arvizu, cuyos contenidos ha tomado en cuenta esta Comisión para el presente dictamen, dada su relevancia, contiene los siguientes aspectos principales:³

a) Se adiciona la obligación para el Ejecutivo Federal de promover toda clase de servicios para el sector rural, y no sólo actividades productivas o acciones sociales. También, que las organizaciones de campesinos, pueblos y comunidades indígenas podrán hacer propuestas para el uso sustentable de los recursos del medio rural. Este nuevo esquema institucional se enfoca en políticas públicas que atiendan el reto de abrir mercados y enfrentar la competencia, mediante investigación, información, capacitación, comercialización, financiamiento y circulación de la tierra, para revitalizar los sectores estratégicos de la estructura agraria.

b) Introduce la posible participación de terceros en asociaciones con fines productivos. Igualmente, dispone la estrecha participación de los sistemas de investigación y capacitación en el desarrollo rural, bajo el criterio de sustentabilidad; y la acción del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en el desarrollo de actividades productivas en ejidos y comunidades.

c) Precisa los aspectos mínimos que deberán contener los reglamentos internos y estatutos comunales de los núcleos agrarios, señalando que no podrá contener disposiciones contrarias a los derechos fundamentales y a las garantías individuales previstas en la Carta Magna.

d) Adiciona un artículo con el propósito de definir quiénes tienen el carácter de poseionarios, subrayando que para tener tal calidad, ésta debe ser reconocida por la asamblea del núcleo, o el tribunal agrario.

e) Establece el mínimo de requisitos que han de satisfacer los avecindados del ejido para considerarse tales, negándose esa calidad a los asentados en forma irregular en los terrenos ejidales. Se faculta en el Reglamento Interior del ejido para precisar aun más dichas características.

f) En materia de sucesión de los derechos agrarios, se incorporan, como parte del patrimonio del ejidatario y por tanto susceptible de heredarse, los derechos de aguas y sobre bienes de uso común, y no sólo los que tiene sobre la tierra. Se precisa la indivisibilidad de la parcela para evitar la pulverización de las tierras. Se incorpora la disposición de que,

³ *Gaceta parlamentaria*, Cámara De Diputados México D. F. 13 de diciembre de 2005

cuando el ejidatario sea titular de dos o más derechos agrarios, podrá formular lista de sucesión por cada uno de ellos.

Se pretende garantizar la seguridad de los acreedores alimentarios de los sujetos agrarios. De este modo, cuando resulten dos o más personas con derecho a heredar, se preferirá a quien acepte cumplir con la obligación alimentaria, y si ninguno la acepta, el tribunal agrario dispondrá la venta en subasta pública de los derechos ejidales, atribuyendo el producto a los acreedores alimentarios.

De igual manera adiciona un artículo que impone la obligación al adjudicatario de derechos sucesorios, de responder proporcionalmente con el producto de la parcela, de las obligaciones alimentarias del de cujus.

g) Se faculta a la asamblea, órgano máximo del núcleo agrario, para que pueda conocer del allanamiento o desistimiento de un juicio o la aprobación de un convenio judicial que afecte el interés colectivo.

h) Aborda el problema que se había venido presentando en la conclusión del régimen ejidal. De este modo, cuando esta resolución se tome por la asamblea, y existan involucradas tierras de las comprendidas en los artículos 70, 71 y 72 de la ley vigente, se faculta al órgano máximo a otorgarlas en dominio pleno, de forma gratuita u onerosa.

i) Incorpora un artículo en el que se faculta al 20 por ciento de los miembros del núcleo, a ejercer la representación sustituta cuando el Comisariado sea omiso en hacerlo.

j) Se impone la obligación de reunir el 20 por ciento de integrantes del núcleo para demandar la nulidad de la elección de órganos de representación.

k) Define a los contratos agrarios y se adiciona con la disposición que obliga a inscribir en el Registro Agrario Nacional todos aquellos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros.

l) Adiciona un artículo con el objeto de precisar el derecho que tienen los sujetos agrarios a reclamar la restitución de parcelas, cuando son desposeídos de manera ilegal de ellas.

m) Prohíbe también el parcelamiento en tierras donde existan yacimientos susceptibles de ser aprovechados en colectivo por el núcleo agrario y en donde existan asentamientos humanos irregulares.

n) Regula lo relativo a permutas de parcelas. Se dispone que si éstas son entre ejidatarios de un mismo núcleo de población, no se requerirá la aprobación de la asamblea ni respetar derechos de preferencia. También se precisa que la permuta no trae consigo el cambio de calidad agraria de los permutantes.

o) Prevé la posibilidad de que, en casos de urgencias específicas, el Ejecutivo Federal pueda decretar la ocupación temporal de tierras ejidales o comunales, cuando sea de interés público satisfacer necesidades colectivas, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

p) Establece la exigencia de tener estatutos a las figuras asociativas previstas en el artículo 108, así como los requisitos que debe reunir su acta constitutiva. En este tema, se precisa que las comunidades también podrán formar parte de las uniones, señalando el objeto que perseguirán éstas, indicando que un solo núcleo agrario podrá participar en más de una unión, siempre y cuando los objetos de éstas no se opongan entre sí.

q) Se da a la Procuraduría Agraria la posibilidad de intervenir en asuntos de materia diferente a la agraria, cuando se afecten bienes o derechos agrarios y dirimir, mediante el arbitraje, las controversias sometidas a su consideración. Además, estructura para esta institución un Consejo de Evaluación y Seguimiento, con participación de las organizaciones más representativas de los sectores social y privado, y servidores públicos de la Procuraduría.

r) Propone la creación de un Libro Segundo compuesto por doscientos cuarenta y siete preceptos, divididos en 25 Capítulos, que se integran en cuatro Títulos.

El Título Primero, denominado "De las definiciones, principios y reglas generales del juicio agrario", se integra por las definiciones y principios que norman los procedimientos en la materia, las reglas generales y competencia de los tribunales; define tanto a las partes que pueden intervenir en los juicios, como los temas relativos a la capacidad, personalidad, representación, medidas cautelares y la suspensión de los actos de autoridad.

El Título Segundo, denominado "Del juicio agrario", establece la suplencia de los planteamientos de derecho; requisitos de la demanda; las formalidades y términos en los emplazamientos; mecanismos para practicar notificaciones; la contestación de la demanda; las reglas para el desarrollo de la audiencia, como las reglas para la presentación, admisión y valoración de las pruebas y los alegatos.

El Título Tercero, denominado "De los medios alternativos de solución de conflictos", consagra las reglas a las que ha de sujetarse la conciliación y el arbitraje.

Finalmente, el Título Cuarto regula todo lo relativo a los procedimientos especiales, tales como el de jurisdicción voluntaria; el relativo a hacer efectiva la garantía usufructuaria; el de enajenación de bienes ejidales por subasta y la obligación alimentaria.

2.- por otra parte la "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de La Ley Agraria", presentada por el Diputado Federal Teófilo Manuel García Corpus.⁴

a) Crea un Libro Segundo en la Ley Agraria, que se compone de un total de ciento treinta y tres artículos, distribuidos en cinco títulos que, a su vez, se subdividen en diecisiete capítulos.

El Título Primero "De la Justicia Agraria", establece los principios y normas de interpretación que deberán guiar el proceso, entre los que sobresalen la oralidad, intermediación, concentración, celeridad y objetividad.

Ahí mismo se contemplan las facultades, obligaciones, jurisdicción y competencia de los tribunales agrarios, señalando el derecho que se reconoce a los pequeños propietarios y a las sociedades y asociaciones integradas por éstos, de elegir entre un tribunal agrario o uno del fuero local para que conozcan de las controversias relativas a la tenencia de sus tierras (jurisdicción concurrente).

Modifica la competencia de los tribunales agrarios para conocer de las controversias que se susciten por actos o actividades que deterioren las tierras, bosques y aguas u otros recursos naturales propiedad de los núcleos agrarios, o que puedan generar un daño patrimonial y un perjuicio a las características del ecosistema y equilibrio ecológico, así como aquellos que obstaculicen el oportuno aprovechamiento o explotación y realización de las actividades productivas de los núcleos agrarios.

Dentro del mismo título se regulan el tiempo, el lugar y las formalidades que deben llenar los actos procesales, señalándose cuándo empiezan a correr los términos judiciales y cuándo procede decretar la suspensión o interrupción del proceso, para seguidamente abordar la capacidad, representación y personalidad de los entes agrarios, estableciendo

⁴ Idem.

reglas especiales que tienden a simplificar la forma de acreditación de la personalidad y la designación de representantes legales.

Se incluyen también reglas relativas a las diligencias precautorias y la suspensión de actos de autoridad, a fin de evitar que se cometan daños irreparables, o que se sigan causando con menoscabo de los intereses de las partes.

b) En el título II se abordan los requisitos que debe contener la demanda y el tiempo y forma de su presentación, las reglas del emplazamiento y las notificaciones, así como los términos de la contestación, detallando la forma y condiciones en que debe celebrarse la audiencia. Particular tratamiento se dio a los derechos y obligaciones que tienen las partes, los terceros que intervengan y los magistrados agrarios en el desarrollo del juicio, lo mismo que la clase de pruebas que pueden ofrecerse y la forma en que deban desahogarse.

Contempla la regulación y solución de conflictos individuales internos de los pueblos y comunidades indígenas, obtenidas en aplicación de sus propios sistemas normativos, para ser elevadas por el tribunal agrario, previa calificación, a la categoría de cosa juzgada.

c) El título tercero se refiere a los medios de impugnación de las sentencias, específicamente el recurso de revisión, al que se le incorporan algunas acciones agrarias que pueden ser sujetas de impugnación mediante dicho recurso.

d) En el título cuarto se establecen los procedimientos que pueden instaurarse mediante la jurisdicción voluntaria.

e) En el título quinto, que aborda los medios alternativos de solución se regulan la conciliación agraria, la mediación y el arbitraje.

En el mismo tenor señalo en el presente trabajo la propuesta del dictamen

Propuesta del dictamen

La ley, cuyo dictamen se presenta, está estructurada en dos libros: el Libro Primero, que está integrado por nueve títulos contiene la parte sustantiva de la Ley Agraria, y el Libro Segundo, desglosado en cinco títulos, se dedica a la parte adjetiva o procesal.

En relación con la ley vigente, el proyecto modifica cien artículos, crea ciento setenta y un artículos (cifra que incluye ciento cuarenta y un artículos relativos al juicio agrario), mantiene intacta la redacción de cincuenta y ocho artículos y desaparece un artículo; crea

una sección nueva, se elimina un título y se crea un Libro Segundo. Incluye también once disposiciones de carácter transitorio.

La Ley Agraria vigente contiene doscientos artículos (ciento sesenta y dos relativos a la parte sustantiva y treinta y ocho a la procesal) y la que se propone trescientos veintinueve (ciento ochenta y siete en la parte sustantiva y ciento cuarenta y dos referentes al juicio agrario).

Como se puede observar, la cantidad y diversidad de las modificaciones y adiciones que contiene este dictamen en contraste con la Ley Agraria vigente, hace necesario, en aras de pulcritud en la técnica legislativa, crear un ordenamiento nuevo, habida cuenta que su estructura es diferente, al contener no uno, sino dos Libros y tener más de cien artículos nuevos, lo que representa más de un cincuenta por ciento de contenido adicional en comparación a la ley que ahora rige la materia agraria.

Para la mejor comprensión de los contenidos del dictamen, se han agrupado en temas centrales las modificaciones y adiciones realizadas.

En general, el proyecto de nueva Ley Federal Agraria se orienta a:

Crear disposiciones que atiendan a los grupos más vulnerables del agro mexicano, como son las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas;

Establecer disposiciones que amplían y fortalecen la organización del ejido y de la comunidad;

Agregar prevenciones para proteger el patrimonio de los ejidos y comunidades;

Ampliar y profundizar los alcances de la organización social: asociaciones y sociedades agrarias;

Redefinir y fortalecer el papel del sector agrario, y Adecuar el procedimiento judicial agrario seguido ante los Tribunales Agrarios.

A continuación se detallan cada uno de estos contenidos temáticos:

a) Crear disposiciones que atiendan a los grupos más vulnerables del agro mexicano, como son las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.

En los artículos 8° y 9°, se establece que el Ejecutivo Federal creará instrumentos que permitan el acceso a la tierra al interior del núcleo a la población rural, debiendo las autoridades del sector dar prioridad a los jóvenes, mujeres y propietarios con menos de diez hectáreas.

En el artículo 17 se otorga una protección especial (voluntaria) al patrimonio con que cuenta la familia rural. La parcela ejidal es un patrimonio de la familia que el Estado entregó a los campesinos para satisfacer sus necesidades elementales y ahora puede ser protegido a través de una declaratoria ante los tribunales agrarios, con el fin de que dichos bienes sean inalienables e inembargables.

Estas medidas adquieren relevancia si se toma en cuenta que el 81 por ciento de la población rural percibe menos del salario mínimo o no percibe ingresos. Que existen 12 millones de jóvenes en localidades de hasta 2,500 habitantes que demandan alternativas de empleo, quienes no ven más opciones que ir al extranjero en busca de trabajo. Las mujeres, por su parte, representan la mitad de la población rural y viven en la mayoría por debajo del umbral de pobreza.

En materia de sucesiones, se establece un orden de preferencia que tiene el claro propósito de proteger a la cónyuge y a la familia. A este respecto, es importante señalar que sólo el 21 por ciento de los habitantes en zonas rurales tienen como jefe de familia a la mujer; existen 500 mil ejidatarias y 70 mil comuneras; de los posibles herederos, el 99 por ciento son familiares y de estos, el 47 por ciento son mujeres: esposa o hija.

La legislación vigente preceptúa que en la transmisión de derechos por esa vía solamente puede existir un heredero, lo que se contrapone a los hechos que a diario se verifican en la realidad, ya que los titulares de derechos agrarios, comúnmente dividen su parcela para asegurar un patrimonio a todos los miembros de su familia.

El dictamen que se somete a la consideración de esta Soberanía busca dar certeza jurídica a la sucesión de los sujetos agrarios, incluyendo el reconocimiento del derecho de los ejidatarios a formular una lista de sucesión por cada derecho agrario que detente, sin romper el principio de indivisibilidad de la parcela.

Otro de los grandes adelantos de la ley, es la respuesta a la demanda de los pueblos y comunidades indígenas para la protección de sus tierras. Se responde así al mandato constitucional establecido en el artículo 27, fracción VII, segundo párrafo. Es de suma importancia recalcar que las medidas, contenidas en una nueva sección que abarca de los artículos 95 a 105, no crean un nuevo régimen jurídico de la propiedad rural en paralelo a los existentes. Por el contrario, buscan que, en el marco de la organización de la propiedad

rural actual, los indígenas puedan obtener protección frente a actividades de terceros que puedan afectar sus derechos vinculados a la tierra.

El dictamen reconoce como pueblos indígenas, en concordancia con el artículo 2° Constitucional, a quienes habitaban el territorio antes de la colonia, siendo trascendental en tal definición, la conciencia de su identidad. Las medidas de protección que han quedado sentadas son: la declaración de que estas tierras serán inalienables, imprescriptibles e inembargables; la restricción de actividades de terceros, el acceso a lugares sagrados en tierras que no sean de su propiedad y el establecimiento de un procedimiento de consulta ante la realización de actividades que les puedan afectar, como el caso de expropiaciones por causa de utilidad pública.

En concordancia con estas medidas, en el artículo 2° se regula la aplicación supletoria de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, en lo que sean acordes con el orden jurídico nacional.

La importancia de los pueblos y comunidades indígenas no puede seguir siendo soslayada, pues representan 6,830 ejidos y comunidades, con una superficie de 22 millones de hectáreas, ubicadas en selvas y bosques, en municipios de altas precipitaciones.

Otro tema importante en este apartado es la reorganización de las disposiciones que norman a las comunidades. En el dictamen se define, de forma más clara, cómo se constituyen las comunidades, quiénes son los comuneros, se regulan las comunidades de hecho y se establecen requisitos para la exclusión de tierras en éstas. Aquí es importante señalar el dato de que las comunidades, hoy, representan más de 17 millones de hectáreas; son cerca de 675 mil comuneros que viven y trabajan en alrededor de 2,192 comunidades. Es de importancia también destacar que esta ley determina en su artículo 120 que las tierras de las comunidades son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

b) Establecer disposiciones que amplían y fortalecen la organización del ejido y de la comunidad.

Los avecindados en el ejido y la comunidad son hoy, cerca de 823 mil. En el artículo 15 se les define, reiterando que será la asamblea del ejido quien les otorgará ese carácter, pues es ésta la que tendrá la autoridad y cuenta con la información y criterio para decidir.

Los posesionarios, quienes representan cerca de 422 mil individuos, reciben un tratamiento en la ley tendiente a su reconocimiento por la asamblea. Sin embargo, en aras

de que la tierra quede en manos de quienes la trabajan, se define en el artículo 16 que deberán haber trabajado directamente tierras parceladas, durante el término mínimo de dos años inmediato anterior a su solicitud de reconocimiento, y si la asamblea no les otorga tal carácter, se tratará de simples poseedores.

Por lo que se refiere a la organización y actividad económica del ejido, en la ley se señala que la asamblea de ejidatarios deberá reunirse cada tres meses, se le establecen nuevas facultades, como la de aprobar contratos con terceros para el aprovechamiento de los recursos no renovables, bosques y selvas, y para la protección de tierras indígenas. Al respecto, procede señalar que, de acuerdo con estadísticas de la Procuraduría Agraria, de las controversias existentes entre 1992 y 2003, se atendieron 8,047 asuntos con motivo del incumplimiento de los actos y contratos celebrados en materia agraria y se les dio seguimiento a otros 12,088 asuntos relacionados con el uso y aprovechamiento, acceso y conservación de tierras de uso común (artículos 25, 26 y 27).

Otros aspectos a destacar son: La obligación de levantar un acta en los casos en que se suspenda la asamblea (artículo 30); que el mandatario que acuda a la asamblea podrá representar a un solo ejidatario (artículo 34); de toda asamblea se levantará un acta, misma que, después de leída a la asamblea, será firmada en la fecha de su terminación; en el artículo 43 se establece un procedimiento que tiene como propósito evitar que el ejido se quede sin representación, a la vez que se establecen los conceptos de ausencia temporal y definitiva de los mismos y se fija un porcentaje de 30 por ciento de ejidatarios como mínimo para remover a los miembros del comisario ejidal (artículo 44). En estos aspectos, cabe señalar que, de las controversias atendidas por la Procuraduría Agraria (13,773 en once años), 21 por ciento fueron por irregularidades cometidas por el comisariado o el consejo de vigilancia, 19 por ciento derivadas de la aplicación de disposiciones del reglamento interno del ejido, 18 por ciento por la asignación de derechos sobre las tierras de uso común y 15 por ciento por remoción de los integrantes del comisariado.

Por último, en este tema, se refuerza la presencia de la junta de pobladores, dotándola de atribuciones nuevas para promover el desarrollo.

c) Agregar prevenciones para proteger el patrimonio de los ejidos y comunidades

Como se mencionó en el primer tema, la ley establece una protección especial para el patrimonio de los integrantes de la familia en su artículo 17.

En el artículo 47, segundo párrafo, se establece la forma de regularizar la situación que enfrentan muchos ejidos que poseen tierras en superficies mayores de aquellas que comprende su resolución presidencial, y que así les fueron entregadas cuando tal resolución se ejecutó, lo que se conoce como excedencias.

Por otra parte, en esta ley se regulan las relaciones jurídicas contractuales para brindar mayor certeza al patrimonio de los campesinos y evitar conflictos. Así, en el artículo 49 se establece que los contratos con terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo; se regulan los contratos verbales y escritos; se establecen los requisitos generales de los mismos, señalando que los que se refieran a la transmisión de derechos o sean mayores a tres años deberán otorgarse por escrito e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Por lo que se refiere a este tipo de relaciones jurídicas que entablan los campesinos productores, es importante tener a la vista que uno de cada tres ejidatarios da sus tierras en algún tipo de contrato agrario (aparcería, arrendamiento, préstamo, etc.), de ellos, 80 por ciento son a la palabra, 2 de cada 3 con parientes, y también 2 de cada 3 para un ciclo agrícola.

Como medidas de protección, en este mismo artículo 49, se establece que serán nulas las cláusulas que contravengan las modalidades y limitaciones establecidas en la ley a las diferentes formas de propiedad, como las que afecten la conservación del medio ambiente y los principios de sustentabilidad, de acuerdo con la legislación de la materia.

Otro aspecto importante es que, cuando las utilidades de los campesinos en los contratos no correspondan a lo previsto, esto será causa suficiente para rescindir los contratos, sin responsabilidad alguna para el núcleo de población o ejidatario contratante.

En la regulación de las parcelas con destino específico, al término del régimen ejidal o comunal, se establece que éstas se adjudicarán en dominio pleno en forma onerosa o gratuita, preferentemente en beneficio de las instituciones u organizaciones públicas o privadas a las que se encuentren destinadas, con lo que se fomenta la permanencia en el núcleo de los espacios necesarios para el desarrollo de los jóvenes y mujeres después de terminado el régimen social.

Por otra parte, en el caso de que se otorgue el usufructo de las tierras de uso común y de las parceladas, el contrato deberá otorgarse ante un fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional (artículo 50).

A diferencia de las disposiciones vigentes, que prevén la tramitación de la prescripción como jurisdicción voluntaria ante los tribunales agrarios, en el nuevo artículo 52 se regula como un juicio agrario contencioso, lo que generará absoluta certeza a quien promueva y obtenga una sentencia favorable.

En el artículo 53, se clarifica la regulación de la restitución de tierras, puesto que ahora, los núcleos que hayan sido o sean privados ilegalmente de las tierras que les fueron materialmente entregadas en la ejecución de la resolución agraria, podrán pedir la restitución (producto del Procede, un millón de hectáreas se encuentran en esta situación). En el caso de que, por acuerdo de asamblea, el núcleo agrario haya otorgado su consentimiento respecto de la ocupación de sus tierras o aguas, sólo procederá la acción de restitución si existe una causa de nulidad o de rescisión de lo pactado.

La acción de restitución se otorga en similares condiciones a los titulares de derechos agrarios que sean desposeídos ilegalmente de sus derechos parcelarios o del solar urbano no titulado (artículo 54).

Otro aspecto de protección en este tema, es el relacionado con los recursos naturales de los ejidos y comunidades. En el nuevo artículo 63 se establece que será nulo de pleno derecho el parcelamiento en bosques y selvas, y se señala que si con posterioridad a la asignación de parcelas se descubren en éstas yacimientos de recursos no renovables, el ejido tendrá derecho a una contraprestación.

En relación con esto cabe comentar que hoy, 6,402 núcleos agrarios cuentan con bosques, 971 con selvas, 738 con recursos turísticos y existen más de cuarenta áreas naturales protegidas, como Calakmul, Montes Azules, los Chimalapas, la zona de la Mariposa Monarca, etc.

El artículo 79 regula los casos en los que por manifiesta utilidad para el núcleo, se podrán transmitir el usufructo de tierras de uso común a sociedades mercantiles, y cuando el proyecto lo justifique, se podrá transmitir el dominio.

Otro aspecto importante que regula el nuevo texto, es la necesidad de autorización del cónyuge, para el caso en que el titular de derechos quiera enajenar sus tierras (artículo 84).

Asimismo, en el caso del matrimonio por separación de bienes, para la enajenación la cónyuge o concubina gozarán del derecho del tanto. Al respecto, cabe apuntar que de acuerdo con las estadísticas de la Procuraduría Agraria, 5 por ciento de los ejidatarios o comuneros han vendido sus tierras parcial o totalmente.

Otra práctica común que la ley recoge en su artículo 85 es la permuta de parcelas, y procura, a través de una redacción clara, regular este contrato, con el fin de evitar futuros conflictos. En este rubro, al año 2003 la Procuraduría Agraria ha intervenido en la solución de al menos 507 controversias.

En materia de expropiación, la ley procura un trato más justo para el núcleo o ejidatario expropiado, así, se limitan las causas de utilidad pública (artículo 109), se señala que cuando sea previsible que el objeto de la expropiación, además de la utilidad pública, por servicios o actividades concesionadas pueda generar utilidades para terceros, se considerará esta circunstancia al determinar el monto de la indemnización. Esta disposición es, por una parte, de justicia elemental para los ejidos y comunidades, y por otra, constituye un valioso argumento que servirá al Estado Mexicano para resolver importantes expropiaciones que hoy representan conflictos difíciles de resolver, por el bajo valor comercial de las tierras.

Se regula además la reversión de la expropiación, señalándose que los bienes expropiados regresarán al patrimonio del ejido si no se cumplió la causa de utilidad pública y éste devuelve el monto de la indemnización (artículo 113). A este respecto, es importante destacar además la regulación en la ley de la ocupación temporal y la imposición de alguna limitación de dominio, además de que se deja claro en el artículo 114 que los núcleos podrán demandar directamente la reversión bajo ciertas condiciones (144 juicios de reversión en el período 2001-2002).

d) Ampliar y profundizar los alcances de la organización social: asociaciones y sociedades agrarias.

Actualmente, existen 31,763 sociedades en el campo, de ellas 20,518 son Sociedades de Solidaridad Social, 9,768 son Sociedades de Producción Rural y 1,137 son Uniones de Ejidos. En el nuevo texto se redefinen a las asociaciones y sociedades agrarias (artículo 128), se establecen los principios que deben regirlas, como son: la adhesión voluntaria y abierta; la gestión democrática de los socios; la participación económica de los socios; la autonomía e independencia; la promoción de la educación, formación e información; la

cooperación entre organizaciones; el interés por la comunidad; el respeto a las creencias religiosas y políticas y la promoción de la cultura ecológica (artículo 129).

Se establecen los requisitos generales para la constitución de las asociaciones y sociedades y los elementos mínimos que deben contener los estatutos sociales (artículo 129).

Se regula a la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM) como una figura asociativa agraria de primer nivel y se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio. En este rubro cabe señalar que 7,517 ejidos asignaron parcela para la UAIM, lo que representa el 25 por ciento.

Con estas disposiciones y las vinculadas a la promoción de la organización y la capacitación para la producción, se pretende incidir en uno de los aspectos fundamentales para atacar las causas de la pobreza y rezago del campo y contribuir con ello a sentar bases para el acceso a mejores niveles de vida de la población campesina.

e) Redefinir y fortalecer el papel del sector agrario

Al inicio de la presente legislatura, la sobrevivencia de la Secretaría de la Reforma Agraria estaba en entredicho; se cuestionaba su existencia ante la falta de una política agraria definida por parte del Ejecutivo, la poca necesidad de la dependencia que algunos manifestaban y la escasa utilidad que le atribuían voces procedentes de los campesinos. Hoy, gracias, entre otros factores, a la lucha de esta Comisión y de las Comisiones Unidas del Sector Rural, para mejorar el monto y direccionamiento de recursos presupuestales así como para la definición y establecimiento de nuevos programas en el sector agrario; se han estabilizado y ampliado las funciones, programas y tareas que justifican y revitalizan a las instituciones del sector público agrario. La ley, en consolidación de estas labores, obliga a la Secretaría de la Reforma Agraria y a las entidades del sector agrario a promover el aprovechamiento conjunto de predios, fortalecer la investigación en materia agraria y sobre todo, crear instrumentos que permitan el acceso a la tierra a los grupos vulnerables, para el relevo generacional y de género, con fines productivos en la propiedad social.

En el título primero se establece la obligación de las dependencias y entidades encargadas de observar las disposiciones agrarias y aplicarlas en el ámbito de su correspondiente competencia. Se garantiza así, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra en sus tres formas reconocidas en nuestra Constitución.

En materia de desarrollo agrario, contenidas en el título segundo, se amplían los usos alternativos de la tierra, reconociendo que ésta puede dedicarse a actividades distintas a las meramente agropecuarias; se fortalecen los instrumentos de atención a los sujetos agrarios dando facultades al Ejecutivo Federal para que con las tierras de los propios núcleos ejidales o comunales o las de los ejidatarios y comuneros en particular, se estimule la reestructuración de las unidades de producción, se contribuya al relevo generacional de sus propietarios y se fomente la asociación como medio para la integración o apoyo de las unidades productivas agrarias. Así, se pretende crear instrumentos que garanticen el acceso a la tierra a estos sujetos vinculados a los núcleos agrarios, es decir, jóvenes, mujeres e hijos de ejidatarios y comuneros, quienes a través de los mecanismos previstos para el caso, puedan aspirar a hacer rentable la explotación agrícola de las unidades de dotación de los núcleos agrarios a los que pertenecen.

Tratándose de la Procuraduría Agraria, para buscar su consolidación institucional, en el artículo 164 se crea un consejo de evaluación y seguimiento, en el que participarán las organizaciones campesinas, que tiene por objeto el análisis y evaluación de las funciones de la institución para el cumplimiento de sus programas.

Por otra parte, en el artículo 173, se crea el servicio nacional de fe pública agraria, con el objeto de proporcionar a los campesinos, de manera accesible, segura y gratuita la certificación de actos, hechos y documentos que constituyan, modifiquen o extingan derechos y obligaciones agrarias. El propósito es fortalecer la seguridad jurídica para los sujetos agrarios y evitar las onerosas erogaciones que tienen que hacer los ejidatarios cuando contratan notarios públicos.

f) Adecuar el Procedimiento Judicial Agrario seguido ante los Tribunales Agrarios.

Uno de los aspectos más relevantes del dictamen es el relativo a la justicia agraria. Se trata de un fuerte reclamo campesino plasmado en el Acuerdo Nacional para el Campo. Por ello, y a efecto de evitar al máximo la remisión o invocación en el juicio social agrario de las normas procesales del derecho privado para cubrir las lagunas u oscuridad de la ley, se crea un Libro Segundo que regula el procedimiento judicial agrario, conservando su naturaleza y sus principios sociales.

Este libro se integra por las definiciones y principios que norman los procedimientos en la materia. Asimismo, regula lo referente a las reglas generales y competencia de los órganos jurisdiccionales agrarios; define y clasifica a las partes que pueden intervenir en los juicios, así como lo relativo a las formas de acreditar la capacidad y personalidad; la representación, las medidas cautelares y la suspensión de los actos de autoridad.

Establece lo relativo a la suplencia de los planteamientos de derecho; los requisitos de la demanda; las formalidades y términos en los emplazamientos, así como los mecanismos para practicar notificaciones. De igual forma prevé lo relativo a la contestación de la demanda, y se definen las reglas a que se ha de sujetar el desarrollo de la audiencia en el juicio y para la presentación, admisión y valoración de las pruebas y los alegatos. Regula las formalidades que deben cubrir las sentencias y su ejecución. También define y precisa los medios de impugnación de las sentencias.

El proyecto privilegia los medios alternativos en la solución de conflictos y extiende la protección constitucional a los grupos y comunidades indígenas en los procesos agrarios.

Los elementos principales del nuevo texto, en la materia procesal son:

Definición de autoridades agrarias: Son tales tanto las que tengan formalmente ese carácter, como las que materialmente realicen actos que afecten tanto a los núcleos agrarios como a sus integrantes, pudiendo ser de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (artículo 189).

Si bien desde la creación de los tribunales, los procesos se rigen por ciertos principios, en la nueva ley se definen y se consolida su obligatoriedad. Tales principios son: iniciativa de parte, legalidad, igualdad procesal, publicidad, inmediatez, concentración, gratuidad, oralidad, búsqueda de la verdad, imparcialidad, sustentabilidad, celeridad, itinerancia, conciliación, suplencia de la queja y dirección. Es importante destacar que la supletoriedad de la ley queda supeditada a que la ley suplenente no se oponga directa o indirectamente a los principios del juicio agrario, por lo que los alcances de la supletoriedad se deberán limitar a integrar lagunas de instituciones reguladas en la ley, como ordenamiento suplido, pero no a trasplantar instituciones que resultan ajenas al propio juicio. También se establece la obligatoriedad de la aplicación supletoria de las costumbres y especificidades culturales de los pueblos indígenas (artículos 190 y 191).

En concordancia con el Libro Primero de la ley, en la parte procesal se establecen disposiciones en protección a los indígenas, de tal suerte, el tribunal agrario se asegurará que ellos sean asistidos por intérpretes o traductores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. De igual modo, las promociones que presenten los pueblos o comunidades indígenas en su lengua, dialecto o idioma, no necesitarán acompañarse de traducción al español (artículos 191 y 198).

La ley prevé que el Tribunal habrá de suplir la deficiencia de los planteamientos de derecho cuando se trate de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (artículo 192).

Ahora se dota a los tribunales de la facultad de imponer correcciones y medidas de apremio, de este modo, se responde a la necesidad de otorgarles medios adecuados para que ejerzan sus funciones de manera más eficaz, ya que hoy no cuentan con elementos legales para hacer efectivas sus determinaciones, lo que los hace, hasta cierto punto, incapaces de ejercer su autoridad (artículos 194 y 195).

En el artículo 209 se regulan supuestos de interrupción del juicio agrario y que son aquellas causas, plenamente justificadas, que corresponden a circunstancias que el trabajo cotidiano aconseja como conveniente o necesario, como son: el fallecimiento de alguna de las partes, o de su representante legal, o desastres naturales que impidan a las propias partes asistir al tribunal.

Uno de los aspectos más importantes de estas modificaciones al régimen procesal, estriba en la ampliación dada a la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios para conocer de los siguientes asuntos: exclusión de pequeñas propiedades; controversias derivadas de la constitución, funcionamiento y liquidación de asociaciones y sociedades agrarias regidas por la ley; controversias relativas a terrenos baldíos y nacionales; controversias que se susciten por actividades que deterioren tierras, bosques y aguas u otros recursos naturales propiedad de los núcleos agrarios que generen un daño patrimonial a dichos núcleos; controversias que tengan que ver con la posesión de superficies en asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales o comunales que no hayan salido del régimen agrario; asuntos relacionados con tierras indígenas; asuntos relacionados con excedencias; controversias que afecten los intereses colectivos de núcleos agrarios y nulidad de acuerdos tomados en asambleas, como controversias relacionadas con la

prescripción y restitución de parcelas y de lotes urbanos que no hayan salido del régimen ejidal (artículo 213).

También en lo procesal se establecen medidas de protección para los ejidos y comunidades, Así, cuando se controvierta el régimen de propiedad ejidal o comunal, o pueda haber una afectación al interés colectivo, el comisariado ejidal o de bienes comunales no podrá desistirse, allanarse o firmar un convenio que resuelva el fondo del asunto, sin el previo consentimiento de la asamblea (artículo 222). Con el mismo espíritu, el tribunal no aceptará ninguna transacción o convenio de conciliación o cesión de bienes, sin la ratificación expresa de los interesados o de la propia asamblea (artículo 228).

En lo que se puede definir como el nuevo procedimiento agrario, se señalan los requisitos que deberá contener la demanda, la que sólo podrá ampliarse una vez. Se confiere a los tribunales atribuciones para desechar demandas que no tengan los requisitos de ley; se precisa el contenido del auto de admisión de demanda; el plazo que se prevé para la contestación está pensado para dotar al demandado de una amplia oportunidad para preparar adecuadamente su defensa y pruebas; se destaca la obligación procesal de la Procuraduría Agraria de asumir la representación legal a partir de la fecha en que asesore alguna de las partes; a fin de orientar mejor a los campesinos, se señalan con claridad los elementos que debe contener la contestación a la demanda y se regula la reconvencción (artículos 246 al 275).

Como novedades para evitar la demora en los procedimientos, por una parte se señala que no será pretexto para suspender la audiencia el hecho de que una de las partes acuda sin abogado (artículo 251). Con el mismo fin, tratándose del emplazamiento por edictos, se elimina la publicación en el periódico oficial de la entidad federativa (artículo 259 y 261).

La audiencia tiene ahora una mejor regulación, así, se establece que deberán ser presididas por el magistrado, se ratificarán la demanda, la constestación y el ofrecimiento de pruebas y se procederá a su admisión y desahogo, se formularán alegatos y se citará a las partes para oír sentencia. Se establecen además los supuestos de suspensión de la audiencia (artículos 270 al 275).

Las pruebas, a diferencia de la ley actual, reciben en el nuevo texto un tratamiento exhaustivo que tiene por objeto evitar remisiones, si bien se mantiene el sistema actual de valoración de las mismas (artículos 276 a 306).

Por lo que se refiere a la sentencia, se establece que el magistrado habrá de dictarla a verdad sabida, según lo estimare debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones.

Se prevé además la institución de la aclaración de sentencia, que no constituye instancia, que no varía el fondo de la resolución, pero que da la oportunidad al magistrado de corregir equivocaciones que pudieran causar daño a las partes (307 a 310).

En concordancia con las adiciones a la competencia de los Tribunales Agrarios, se ajustan las facultades del Tribunal Superior, para conocer del recurso de revisión. En general, este tribunal conocerá de las sentencias que afecten los intereses colectivos de los núcleos agrarios (artículo 312).

Se prevé en los artículos 316 a 319 la existencia de la figura jurídica de la jurisdicción voluntaria, la que, no obstante su simplicidad, es de enorme importancia para los sujetos agrarios, ya que por ese medio se pueden resolver cuestiones de sucesión, localización e identificación de parcelas y rectificar nombres en títulos agrarios, entre otras.

Por otra parte, el artículo 320 regula la conciliación fuera de juicio, que después es llevada ante los tribunales agrarios para elevar los convenios respectivos, previa su calificación, a la categoría de sentencia. La gravedad de muchos asuntos agrarios hace necesaria la intervención de la Secretaria de la Reforma Agraria y de sus órganos y entidades sectorizadas, como de los gobiernos estatales y de otras instancias gubernamentales. Este artículo da cauce y plena formalidad a las soluciones negociadas en estos asuntos.

Por último, en los artículos 321 a 329 se regula, como otro medio alternativo para la solución de conflictos, al arbitraje, como una respuesta a la demanda planteada de instaurar en el derecho social agrario esta institución que, hasta ahora se ha utilizado esporádicamente invocando supletoriamente el derecho privado. En este sentido, se regula un procedimiento arbitral sencillo, de estricto derecho o amigable composición y de bajo costo para los sujetos agrarios, que además tiene la virtud de que los laudos respectivos tendrán suficiente fuerza legal, al ser calificados, homologados, elevados a la categoría de sentencia y, en su caso, ejecutados por parte de los Tribunales Agrarios.

Para lo anterior, esta Comisión llevó a cabo el examen de la experiencia de esta institución aplicada al derecho agrario, considerando que el arbitraje está establecido en el

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal desde el año de 1872 y en legislación mercantil desde 1890, y que se ha venido aplicando como supletorio en materia agraria, ajustándose a los principios de legalidad establecidos por nuestra Carta Magna.

BIBLIOGRAFIA

Textos:

BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, tomo I, 7ª edición, editorial PORRUA S. A. MÉXICO, 1971 pp. 414 y 424.

CAMPILLO SÁINZ, José. *Dignidad del Abogado*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 48.

ESTRADA SÁMANO, José Antonio. *Identidad del Abogado*. Editorial JUS; México, 1991, pp. 39 y 40.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, *El Ilícito Civil*, Editorial PORRUA, MEXICO 1964

GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Primera edición, editorial Porrúa, México 1993, p. 178.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Justicia Agraria*, Primera edición editorial Impresos Chávez, S. A. de C. V. México 1995, p 108.

GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco, *El Código Penal comentado*, México, PORRUA S.A., 1974

GÓMEZ de SILVA CANO, Jorge J., *Tratado De Justicia Agraria En México*, Primera edición editorial Porrúa México 2002, p. 389.

KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*. Tercera edición, editorial UNAM. México, 1993. P. 129 y ss.

MARTINEZ ALFARO, Joaquín *Teoría de las Obligaciones*. PORRUA S. A MÉXICO. 1989. p. 146

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo* 10ª edición, México, PORRUA,, 1981

SOTOMAYOR GARZA Jesús, *El Nuevo Derecho Agrario En México*, Primera edición, editorial Porrúa, S. A. México. 1993. p. 229.

RIVERA RODRIGUEZ, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, segunda edición, McGRAW-HIL S.A. de C.V. México 1999, p. 238

VAZQUEZ ALFARO, Guillermo, *Lecciones de Derecho Agrario*, Primera edición, editorial PAC S. A. de C. V., México 1996, p. 271

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial SISTA S. A. de C. V., México 2006.

Diario Oficial de la Federación, *Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, D. F., 13 de marzo de 2002

Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de Los Tribunales Agrarios*, México D. F., 26 de febrero de 1992

Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de Los Tribunales Agrarios*, México D. F., 26 de febrero de 1992

Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos México D. F., 13 de junio de 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 Última reforma publicada DOF 31-12-2004

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Tribunal Superior Agrario por el que se reforma el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, México, D. F., 20 de junio de 1993.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Tribunal Superior Agrario por el que se reforman los Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, México, D. E, 7 de marzo de 2003.

Gaceta parlamentaria, Cámara De Diputados México D. F. 12 abril de 2005

Gaceta parlamentaria, Cámara De Diputados México D. F. 27 abril de 2005

Gaceta parlamentaria, Cámara De Diputados México D. F. 13 diciembre de 2005

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, junio de 1996, Tesis XX. J/21, p. 596.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Tribunal Superior Agrario por el que se reforma el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, México, D. E, 20 de junio de 1993.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Tribunal Superior Agrario por el que se reforman los Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, México, D. E, 7 de marzo de 2003.

Diccionarios y enciclopedias

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. tomo VII 21 a edición, Editorial HELIASTA S.R.L. BS. As. Argentina 1969

CASO Y ROMERO, Ignacio. Diccionario de Derecho privado. Segunda edición. Editorial LABOR S. A. BARCELONA. 1961

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. tomo II Vigésima edición. Editorial SPASA-CALPE S. A. España. 1989.

ESCRICHE Y MARTIN, Joaquín. Diccionario Razonado de legislación y Jurisprudencia. España 1961.

ESCRICHE, Joaquín: Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, tomos I y II. Cárdenas editor, S. A. México, 1941.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. Segunda edición. Editorial PORRUA, S.A. México 1988.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario jurídico mexicano UNAM. México, 1986.

HENRI, Capitant. Vocabulario Jurídico. Octava edición. Editorial DEPALMA S. A. BS. AS. Argentina. 1981.

Otras fuentes:

GARZA, Carlos. Combatir el crimen con la cultura de la ley. Entrevista con Leoluca Orlando, alcalde de Palermo, en Revista Este País, Número 117. México, D.F. Diciembre, 2000. pags. 48 y 49

CASILLAS, Roberto. Combate a la Corrupción. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Dirección General de Comunicación Social. México, D.F., abril, 1999.

GARCIA RAMIREZ, Sergio Primer año de la Justicia Agraria. Informe 1992-1993. Tribunal Superior Agrario. México, 1993,p. 26.