

# UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE  
POR ACUERDO 3213-03 DE FECHA 16-X-1979 DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## EFECTOS JURIDICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS AL FORMAR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

PRESENTA  
VICTOR MANUEL VALDEPEÑA GARCIA

MÉXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



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.

# UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE  
POR ACUERDO 3213-03 DE FECHA 16-X-1979 DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## EFFECTOS JURIDICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS AL FORMAR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

TESIS

PRESENTA  
VICTOR MANUEL VALDEPEÑA GARCIA

ASESOR  
LIC. JOSÉ LUIS CÁRDENAS HERNÁNDEZ  
CEDULA PROFESIONAL No. 2736671

MÉXICO, D.F.

2007

A DIOS...

Por todas las bendiciones y generosidades  
que me has otorgado y que espero nunca  
me falte tu protección y amor.

A MIS PADRES:

VIC Y CECY

Con todo cariño, amor y agradecimiento  
que siento por ellos, por haberme preparado  
para el futuro a base de esfuerzos y porque  
gracias a su entrega física y moral he llegado  
a realizar una de mis metas, que constituye para  
mi la herencia más valiosa que pudiera recibir,  
con admiración, amor y respeto.

A MI HERMANA:

JOSS

Por nuestra unión que deseo profundamente  
que perdure por siempre, por compartir  
mis penas y alegrías, gracias por su  
estimulo para cumplir con mi meta.

A MI HIJO MINIVIC

Por ser mi fuerza y mi templanza  
que me impulsa a seguir cumpliendo mis metas  
con el único fin de ser un ejemplo para ti.  
Eres el mejor regalo que Dios me ha brindado

A MI AMOR NAYESH

Quien en los momentos  
mas críticos me ayudo proporcionándome  
apoyo moral para continuar esta obra.  
A la persona que supo comprender el  
esfuerzo realizado, por su confianza para la  
conclusión de una de mis metas, con profundo  
agradecimiento por las palabras y detalles  
Gracias por ser parte de mi vida.

A MIS HERMANOS:

ARREDONDO BRAVO ARTURO  
DEL RIO HERNANDEZ EDUARDO  
ESTRADA TAPIA FRANCISCO ZURIEL  
GARCIA CARREON JOEL  
LOPEZ MARTINEZ URIEL  
TAVARES ROBLEDO ERICK

Por nuestra unión de hermandad que deseo  
profundamente que perdure para siempre, por compartir  
en todo momento penas y alegrías experimentadas durante  
toda una vida académica inolvidable  
gracias por su estímulo para cumplir con mi meta.

AL LIC. JOSÉ BOLAÑOS ZAM

Por su valiosa ayuda para el logro de  
este trabajo como asesor de mi tesis, en  
agradecimiento a su gran enseñanza y la  
demostración de afecto otorgada. Con una  
pequeña muestra de los mucho que lo admiro  
para corresponder de alguna manera a su gran  
apoyo para mi. De valor incalculable, con profundo  
agradecimiento, respeto y aprecio.

## **RESUMEN**

Se realizó un estudio de la doctrina y de los antecedentes generales de los Tribunales Agrarios y del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que dichas instituciones tienen un fin en común, la impartición de justicia, por lo cual es importante que dicha impartición se realice en la práctica, teniendo un panorama más amplio de lo que podría ser un tribunal que cumpla cabal y exclusivamente con la finalidad que le dio origen, ésta investigación se realizó a través de un método teórico-práctico, al analizar el marco jurídico, estructura y funcionamiento de dichas instituciones, para determinar la viabilidad y beneficios que se obtendrían de que los Tribunales Agrarios formen parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que es importante que las reformas propuestas en este trabajo sean consideradas a efecto de que la impartición de justicia agraria se realice de manera expedita y honesta; y así garantizar en todo momento la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, por lo anteriormente señalado es necesario que los Tribunales Agrarios sean competentes para cumplir con ese objetivo, al ser considerados como la última instancia del derecho y los únicos órganos que se encargan de vigilar la consistencia de las decisiones jurídicas, concluyendo que el Poder Judicial Federal presenta una nueva fisonomía, cumpliendo eficazmente su trabajo, implementando métodos más eficaces y eficientes para la solución jurídica de conflictos, devolviendo a la población y a las instituciones la confianza, por lo que, dichos beneficios se aplicarían de manera directa a los Tribunales Agrarios, ya que gozarían de un prestigio más elevado que con el que cuenta actualmente.

INTRODUCCIÓN	ii
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES GENERALES	1
1.1 Revolución y Post-revolución, hasta 1992	2
1.2 Hacia la Reforma Constitucional	20
1.3 Reforma de mil novecientos noventa y dos al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21
1.4 Decreto por el cual se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	26
1.5 Iniciativa para la creación de los Tribunales Agrarios	28
CAPÍTULO II. TRIBUNALES AGRARIOS EN LA ACTUALIDAD	30
2.1 El ser de los Tribunales Agrarios	31
2.2 Órganos Federales, que por su naturaleza gozan de autonomía y plena jurisdicción	32
2.3 Tribunales Agrarios en la actualidad	51
2.4 Base Constitucional	53
2.5 Integración de los Tribunales Agrarios	55
2.5.1 Tribunal Superior Agrario	58
2.5.2 Tribunales Unitarios Agrarios	62
2.6 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	64

2.7	Selección e Incorporación de personal y Carrera Jurisdiccional en los Tribunales Agrarios	66
2.8	Presupuesto de Egresos de los Tribunales Agrarios	73
2.9	Responsabilidad de los Servidores Públicos que pertenecen a los Tribunales Agrarios	75
CAPÍTULO III. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN		80
3.1	Poder Judicial y la transición a la democracia	81
3.2	El Poder Judicial en el siglo XXI	83
3.3	La independencia Judicial en México	86
3.4	Algunos aspectos sobre la composición y estructura del Poder Judicial de la Federación y sobre los elementos Constitucionales que componen el modelo mexicano de Independencia Judicial	89
3.5	La división de poderes	91
3.6	Necesidad de una verdadera división en el ejercicio del poder	94
3.6.1	Poder Legislativo	95
3.6.2	Poder Ejecutivo	95
3.6.3	Poder Judicial	96
3.7	Composición y competencia	97
3.8	Selección y nombramiento	99
3.9	Inamovilidad y remuneración	101
3.10	Sistema de responsabilidades	104
3.11	Avances en la Independencia Judicial del Constitucionalismo Mexicano	106
3.12	La cuestión de la Unidad Jurisdiccional	119

CAPÍTULO IV EFECTOS JURÍDICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS AL FORMAR PARTE DEL PODER JUDICIAL (TRIBUNALES AGRARIOS DE LA FEDERACIÓN)	122
4.1 Tribunales fuera del Poder Judicial Federal	126
4.2 La iniciativa Constitucional	127
4.3 Necesidad de una verdadera División en el ejercicio de Poder	129
4.4 Decreto por el que se reformarían diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar a los Tribunales Agrarios dentro del Poder Judicial Federal	130
4.5 Posibles reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial para incorporar a los Tribunales Agrarios al Poder Judicial Federal	138
4.6 Principios procesales de los Tribunales Agrarios de la Federación	146
4.7 La Carrera Judicial Agraria	151
CONCLUSIONES	153
BIBLIOGRAFÍA	159

## INTRODUCCIÓN

En todos los momentos trascendentales de nuestro devenir como nación, la tenencia de la tierra ha sido tópico constante. El problema agrario ha estado asociado a todas las luchas fundamentales del pueblo mexicano.

El asunto de la tierra en México desde sus albores, es uno de los grandes problemas de la agenda pública. El recurrente tema de su propiedad y, consecuentemente, de las formas de explotación de los recursos naturales, es una cuestión en el debate nacional.

En la actualidad, cuando nuestro campo atraviesa por el momento más crítico de su historia, agravado esto aún más a partir de la inserción de México en el contexto de una economía globalizada, cobran renovada importancia los retos del campo y la necesidad de llevar a cabo su cambio estructural para impulsar su rentabilidad.

No obstante que el ánimo universal de llevar la justicia social al campo, es un consenso al que en su oportunidad han orientado sus esfuerzos los diversos regímenes gubernamentales; y que se hayan implementando acciones que si bien, han sido llevadas a cabo de buena fe, por diferentes causas no han logrado el impacto que debieran, no se ha conseguido hacer del campo un espacio realmente productivo y rentable, porque en lugar de avanzar, esta condición se ha venido recrudesciendo desde hace un par de décadas.

En torno al problema agrario, se han suscitado todo tipo de ejercicios jurídicos, considerado como un asunto de justicia social, cuyo propósito central es la reivindicación de la tierra, cada caso particular genera siempre algún modelo de litigio; y cuando se aborda el tema de la tenencia de la tierra, resulta de lo más común, hablar de tribunales, procuración de la justicia, ejecución de sentencias, y otras expresiones más.

Con el afán de contar con elementos que brindaran certeza jurídica en la tenencia de la tierra, podemos señalar que las modificaciones al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria ocurridas en 1992, produjeron cambios sustantivos en el marco legal agrario.

Las vertientes básicas para generar un nuevo derecho agrario que impulsara el cambio, debían, según se estableció entonces como objetivo superior, contribuir al desarrollo integral justo y equilibrado de la vida en el campo.

Como propósitos específicos establecidos jurídicamente se estimó pertinente otorgar certeza jurídica a la tenencia de la propiedad rural, la procuración de justicia y el respeto a los derechos agrarios, así como el fomento a las libertades y a la autonomía de decisión de los núcleos agrarios, y el impulso al desarrollo agrario.

En otra vertiente, la búsqueda de nuevas guías para resolver el problema del campo en nuestro país y revitalizar la reforma agraria, dio lugar a la creación de los Tribunales Agrarios.

La naturaleza de los Tribunales Agrarios está definida por la propia Constitución General de la República. La fracción XIX del artículo 27 Constitucional claramente establece la calidad de Órganos Jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción cuyos conceptos o definiciones son claramente entendibles.

Como se anunció el año de su creación, los Tribunales Agrarios fueron constituidos para conocer de los litigios en ese ámbito, traduciéndose esto en una medida de seguridad jurídica en la tenencia y aprovechamiento de la tierra y colocar las cuestiones del agro al abrigo de resoluciones, más orientadas a la cuestión jurídica que a la consideración política.

El sistema de los Tribunales Agrarios, como lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tiene como componentes al Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

Conforme lo establece el artículo quinto de la propia Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el territorio de la República se divide en Distritos, con límites territoriales determinados por el Tribunal Superior Agrario y existe para cada uno de los referidos Distritos tantos Tribunales Unitarios como determina el propio Tribunal Superior.

Se puede considerar que la presencia de los Tribunales Agrarios dio paso franco a la posibilidad de que se resolvieran tantos problemas que en su materia se venían arrastrando, pero la agilidad en las gestiones y la simplificación de los trámites es algo que no ha

sucedido, porque el rezago está latente y los asuntos en trámite siguen ahí.

La presente investigación tiene como objetivo analizar el marco jurídico que tienen los Tribunales Agrarios, así como estudiar la estructura y funcionamiento del Poder Judicial Federal, para determinar la viabilidad y beneficios que se obtendrían de que dichos Tribunales formen parte del Poder Judicial de la Federación.

Con las reformas propuestas se pretende que los Tribunales Agrarios formen parte de la estructura, organización y supervisión del Poder Judicial Federal, a efecto de que la impartición de justicia agraria se realice de manera expedita y honesta y así garantizar en todo momento la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Se considera de suma importancia que los Tribunales Agrarios formen parte del Poder Judicial de la Federación, debido a que es necesario reconocer que el Poder Judicial Federal presenta una nueva fisonomía a partir de la reforma de 1995, ya que está cumpliendo eficazmente esa tarea, con su trabajo ha vencido inercias y viejos esquemas del quehacer jurisdiccional y ha implementado métodos más eficaces y eficientes para la solución jurídica de conflictos, devolviendo a la población y a las instituciones la confianza en el derecho como el mecanismo más viable para dirimir controversias, por lo que dichos beneficios se aplicarían de manera directa a los Tribunales Agrarios al incorporarlos al Poder Judicial, ya que gozarían

de un prestigio más elevado que con el que cuentan actualmente, así como de una credibilidad que los situaría en la cima de la legitimidad.

Para la realización de este trabajo, el procedimiento utilizado es el teórico-práctico, teórico al estudiar a los Tribunales Agrarios y al Poder Judicial de la Federación, en su parte conducente de la doctrina, así como de sus antecedentes generales de dichas instituciones.

Ahora bien, se considera que es práctico en virtud de que las instituciones analizadas tienen un fin en común, la impartición de justicia, por lo cual es importante que dicha impartición de justicia se realice en la práctica, ya que tendría un panorama más amplio de lo que podría ser un tribunal que cumpla cabal y exclusivamente con la finalidad que le dio origen.

Esta investigación consta de cuatro capítulos. El primero describe los antecedentes generales que dieron origen a los Tribunales Agrarios; el segundo capítulo abarca a los Tribunales Agrarios en la actualidad; en el siguiente capítulo se analiza al Poder Judicial de la Federación; y el último apartado examina los efectos jurídicos de los Tribunales Agrarios al formar parte del Poder Judicial, proponiendo así una reforma a estas Instituciones.

## **CAPITULO 1. ANTECEDENTES GENERALES**

### **1.1 Revolución y Post-revolución, hasta 1992**

Llega la lucha revolucionaria de 1910. Al destierro de Porfirio Díaz, el ascenso de Francisco I. Madero a la Presidencia, su muerte y la continuación de la gesta con Zapata, Villa y Carranza, comienza una actividad importante sobre la emisión de leyes, decretos y acuerdos, con una definición clara y evidente: la intervención del Estado en la vida económica, en representación de los intereses de la comunidad, para orientar el desarrollo del país. Es un punto de partida del Constitucionalismo Social Mexicano, al plasmarse posteriormente en la Constitución de 1917.

El tema de los Tribunales Agrarios nos resulta tan viejo como la lucha agraria, es así como el pionero en esta cuestión fue Emiliano Zapata, con el Plan de Ayala el cual se promulgó el 28 de noviembre de 1911, en la Villa de Ayala y publicado en la Capital de la República el 15 de diciembre del mismo año en “El Diario del Hogar”. En este Plan se establece en la cláusula sexta, a los Tribunales Especiales, justificándose su establecimiento en una lucha por la restitución de tierras en el pueblo natal de Zapata en Anenecuilco, conjuntamente con los problemas agrarios de nuestro país.

Este estado de cosas origina la promulgación del Plan de Ayala, como justo reclamo para recuperar o restituir las tierras despojadas. La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, en el punto Sexto del manifiesto, claramente expresa, como adición al Plan de San Luis, que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques[...] entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan su título correspondiente de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo revolucionario.

La vía fue la lucha armada, la cual dio pauta a que el constituyente de 1917 reconociera las garantías sociales, por primera vez en la historia del constitucionalismo mundial, entre ellas, el derecho agrario.

En esta cláusula se reclama el establecimiento de los Tribunales Especiales a efecto de poner en práctica en forma inmediata y con sentido revolucionario las diversas medidas agrarias que contiene el Plan de Ayala.

Este plan es un documento histórico en donde se comprueba que el ejército Zapatista luchó incansablemente por tener Tribunales Agrarios con plena facultad para la resolución de los grandes conflictos agrarios.

Zapata tenía motivos más que suficientes para justificar el Plan ya que vivió en un sistema legal en donde el campesino vivía en condiciones desfavorables en cuestiones sociales, políticas y económicas. Otro motivo fue su vida bajo la Constitución de 1857, en donde se prohibían los Tribunales Especiales y se garantizaba la propiedad privada así como los lineamientos de una Ley que dispuso que ninguna corporación civil o eclesiástica tenía capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes y raíces, esta ley es la Ley de Desmortización del 25 de julio de 1856; debido a esta ley, los comuneros expresaron su desacuerdo rotundo ya que sus tierras se veían afectadas en todos los sentidos.

Continuando con el análisis del régimen legal, se encuentra la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de julio de 1863, en donde se establece en su artículo noveno que nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia de terrenos que no sean baldíos, con esto los comuneros que carecían de personalidad, estaban amparados con títulos comunales el cual ya no era reconocido por no tener la característica de ser propiedad privada, lo que provocó un sinnúmero de denuncias de tierras con características de baldíos cuando esto era totalmente erróneo y ante esto, legalmente no se podía oponer recurso alguno.

Por ultimo se encuentra la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, que en algunos casos tuvo resultados monopolizadores, ya

que una quinta parte del territorio nacional estaba en manos de no más de cincuenta propietarios.

Una de las características de Zapata fue que no creyó en los Tribunales del fuero común o federales así como tampoco en el Poder Judicial tradicionales, por tal motivo al establecerse el artículo tercero del Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, la palabra restitución fue motivo para adherirse, pero convencido de que una verdadera revolución sería la que cambiaría un régimen jurídico, por lo cual consagró el Plan de Ayala y uno de sus principios era que el campesino no era quien tenía que ir a los Tribunales especiales a defender sus derechos sino que al contrario eran los usurpadores los que tenían que realizar la acción.

De una serie de principios se desprende el lema “Reforma, libertad, justicia y ley” que posteriormente se sintetizó en “Tierra y Libertad”.

Con este principio los usurpadores tienen la carga de la prueba para defender sus derechos, por lo que tenemos nuevas y desconocidas modalidades dentro del proceso.

Zapata demostró que a un genio creado se le mide, no por sus defectos humanos, ni por el promedio de sus logros, sino por el punto más alto que su expresión alcanza y que la hace brillar ante la humanidad y ésta avanzar con él, por lo que convencido de un cambio en el nacimiento de nuevas acciones, así como de estructuras legales y nuevos tribunales, debería tener como resultado una nueva justicia

agraria, a estos tribunales especializados los llamó Comisiones Agrarias del Sur.

Posteriormente se encuentra la Convención de Aguascalientes en donde se adopta el Plan de Ayala, incluyendo en su contenido a los tribunales especiales en su artículo sexto.

Zapata; al retirarse conjuntamente con sus fuerzas del estado de Morelos, nombra un Consejo con funcionarios del Poder Ejecutivo, expidiendo una Ley Agraria designándose comisiones agrarias por el Ministerio de Agricultura a fines de 1914, estas comisiones tenían como característica que realizaban trabajos contenciosos de tribunal, de restitución así como de dotación de ejidos, otra característica es que se pretendía descentralizar la justicia agraria al establecer seis comisiones una para cada región o distrito de Morelos, con esto los campesinos contaban con sus comisiones en sus lugares de origen. Dichas comisiones estaban integradas por vecinos de buena reputación y por estudiantes de agronomía que entendían de forma más amplia las razones para un cambio legal.

El decreto del 12 de diciembre de 1914, que adiciona el Plan de Guadalupe, es destacadamente importante, en virtud de que en el artículo 2º faculta al encargado del Poder Ejecutivo para expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, lo cual incluye la reforma de normas legales.

Entre las leyes que debería dictar el estado revolucionario se mencionaron las agrarias, las que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras que fueron injustamente privados.

Con la Ley del 6 de enero de 1915, expedida en el Puerto de Veracruz por Venustiano Carranza, a efecto de dar una respuesta institucional al problema de la tierra, dentro de las condiciones político sociales de la época, declara nulas las enajenaciones de aguas, tierras y bosques de los pueblos celebradas en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856, por considerarse que la amañada interpretación de dicho cuerpo normativo propició la creación de latifundios, en perjuicio de la propiedad comunal; estima también nulas las concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento y Hacienda o cualquier otra autoridad Federal de la época del porfiriato, así como las diligencias de apeo o deslinde realizadas por autoridades federales, de los Estados, juzgados o compañías deslindadoras. Propone también la devolución de los bienes a los pueblos privados de ellos e incluye la obligación de proporcionar tierras a los pueblos que carecían de ellas, pero que le son indispensables para su sustento.

Establece el procedimiento para la solicitud de restitución y dotación de tierras, que implica la calificación para decidir la entrega de la posesión provisional de las mismas y la decisión definitiva del Presidente de la República, previo trámite ante gobernadores o el jefe militar autorizado, la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local y

el Comité Particular Ejecutivo, destaca la disposición en el sentido de que los propietarios de los terrenos expropiados podían acudir ante el Tribunal todos aquellos interesados que se consideraban como perjudicados con las resoluciones del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues una vez transcurrido dicho término, ninguna reclamación sería admitida, situación que fue modificada por posteriores legislaciones u ordenamientos, otorgándoles únicamente el derecho para ser indemnizados, sin posibilidad alguna de recuperar el terreno. Habrá de recordarse que el presidente Carranza tenía facultades legislativas extraordinarias, por virtud del Decreto de 1912.

Este sentido social de la nueva normatividad revolucionaria, no cabía en el esquema liberal individualista de la Constitución de 1857. Era necesario el diseño de una nueva ideología constitucional, que no pasara por alto los grandes problemas nacionales. Aquellos a los que hicieron referencia, en su momento: Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera en 1856, antes Morelos e Hidalgo, Zapata en el Plan de Ayala de 1911 y la Ley Agraria de 1915.

Fue extensa la actividad jurídica de la Comisión dictaminadora del Constituyente de 1917, sobre todo la participación del diputado Pastor Rouaix, representante por el Estado de Puebla, quien había presidido la Comisión Nacional Agraria, instaurada con motivo de la Ley Agraria de 1915. Se integró un comité de diputados voluntarios para presentar el proyecto del artículo 27 Constitucional. La exposición de motivos de esta propuesta resalta que los grupos indígenas tenían un

régimen protector de sus propiedades y que la propiedad era restringida. Finalmente, en la fracción VI del artículo 27 Constitucional se establece que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, disfrutaran en común de sus tierras, bosques y aguas. En el párrafo tercero del precepto se asienta la nulidad de los actos y hechos jurídicos que en forma parcial o total hayan privado de sus tierras, bosques y aguas a dichas comunidades y otorga a los núcleos de población la acción restitutoria. Es el reconocimiento jurídico pleno a la comunidad, así como a su naturaleza social y sujeción a las acciones tutelares del Estado.

La Constitución de 1917 recoge los principios laborales contenidos en la declaración de los derechos del hombre, producto de la Revolución Francesa, además de constituir derechos tutelares en favor de obreros y campesinos, protegidos como integrantes de un grupo social determinado. Para mayor mérito, se establecen dentro del capítulo de las garantías constitucionales. Esto le da a la Constitución una estructura ideológica propia, innovadora, marcadamente socio liberal, con matices propios de fondo y forma que inician el Constitucionalismo Social en el mundo y da nacimiento al Estado Social de Derecho.

Se tiene que llegar a la conclusión en que el artículo 27 constitucional es la norma que ha contenido desde 1917, la regulación de la materia agraria, con un sentido estrictamente social.

La inclusión de este gran tema social en el capítulo de garantías individuales no es causal o errónea; es el producto de la trayectoria histórica del Constitucionalismo Mexicano, siempre desarrollada entre la ideología liberal y la incorporación postergada durante el siglo XIX de las cuestiones sociales. Ahora, la norma constitucional impone deberes al individuo que se traducen en garantías para la sociedad, al regular, como lo hace la Constitución del 17, uno de los derechos individuales o derechos humanos; LA PROPIEDAD, en el artículo 27, junto a otros, de LIBERTAD, IGUALDAD y SEGURIDAD, diseminados en el texto fundamental normativo del país.

Sergio García Ramírez (1994) sostiene con toda claridad, que:

“El artículo 27 constitucional es la norma nuclear de la materia agraria. Se trata de un extenso precepto, el más amplio de la Ley Fundamental, varias veces reformado, que recoge las decisiones políticas fundamentales de la nación mexicana en cuanto a la propiedad y la cuestión agraria, es decir, la tenencia y el aprovechamiento de la tierra...”.(p.23)

Este precepto constitucional, hechura de la comisión presidida por Pastor Rouaix, incorpora el concepto de la reforma agraria; regula, pues, el tema agrario, vinculado a la historia de México, a partir de definir que el derecho de propiedad debe desempeñar una función social, como piedra angular de la nueva garantía social. Así esta norma fundamental abarcó la definición sobre: 1. La propiedad originaria y territorial de la nación; 2. La explotación de los recursos naturales; 3. La capacidad de adquirir dominio de tierras y aguas; 4.

La desaparición de latifundios; 5. La restitución de tierras; 6. El establecimiento de la pequeña propiedad; 7. La dotación de tierras y 8. La estructuración de la autoridad agraria encargada del reparto de tierras a los campesinos.

De tal suerte, es posible distinguir dos etapas, a saber: antes de 1917, la materia agraria regida por el derecho común, después por un derecho social agrario que tiene su núcleo primario en el artículo 27 Constitucional de 1917, como lo afirma Jorge Sayeg Helú (1991):

“...vino a marcar una nueva ruta del derecho constitucional[...] al señalar dos etapas primordiales dentro de la evolución liberal de esta disciplina; el antiguo y el nuevo derecho constitucional...”(que) difiere substancialmente del anterior[...] por el contenido eminentemente social que lo nutre...”. (p. 704)

Después de 1917, obviamente, fue muy prolífica la producción normativa sobre el campo. Por ahora sólo mencionaré una relación de los diferentes ordenamientos legales, eminentemente secuencial:

- Circulares (51) expedidas entre el 24 de marzo de 1916 y el 11 de octubre de 1922
- Ley de Ejidos de 30 de Diciembre de 1920 (Alvaro Obregón)
- Decreto que abroga la Ley de Ejidos de 1920 y Faculta al Ejecutivo de la Unión para Reorganizar y Reglamentar en materia agraria de 22 de Noviembre de 1921 (Alvaro Obregón)

- Decreto que abroga la Ley de Ejidos de 28 de diciembre, publicado el 10 de Diciembre de 1921.
- Reglamento Agrario de 10 de Abril de 1922.
- Decreto del 1º de Noviembre de 1923 sobre las personas legitimadas para solicitar y obtener tierras y derecho preferente al aprovechamiento de las aguas federales.
- Primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de Diciembre de 1925
- Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927
- Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de Agosto de 1927
- Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas del 21 de Marzo de 1929
- Decreto del 23 de Diciembre de 1931
- Decreto del 10 de Enero de 1934 que reformó el artículo 27 Constitucional
- Primer Código Agrario del 22 de Marzo de 1934
- Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940
- Código Agrario del 30 de diciembre de 1942
- Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional del 30 de Diciembre de 1946
- Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de Marzo de 1971

Respecto a la decisión sobre los conflictos agrarios y las peticiones de tierra en esta época (1917-1992), el sistema normativo vigente

depositaba en el presidente de la República la facultad para resolver controversias y solicitudes y en sus dependencias administrativas el trámite de las mismas, con definiciones de competencias específicas, que matizan esta afirmación genérica.

Originalmente se constituyen la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias con competencia resolutoria, además de los comités particulares ejecutivos. Se determina la competencia de gobernadores, jefes militares y encargados del poder ejecutivo. La Comisión Nacional Agraria expidió circulares regulatorias del nuevo derecho social agrario, entre 1916 y octubre de 1922, en las que no hay uniformidad en política y contenido, más bien fueron heterogéneas, centrándose en las acciones de restitución y dotación, en los Comités Particulares de la posesión provisional y definitiva de los ejidos, del respeto de la pequeña propiedad, del régimen tributario del ejido y otros aspectos procedimentales para acelerar el reparto de tierras. En general contienen una serie de instrucciones prácticas, antecedentes de casos resueltos, criterio de orientación, y aplicación del artículo 27 constitucional, procedimientos para la tramitación de expedientes e ideas y puntos de vista que constituyeron los orígenes de posteriores ordenamientos agrarios que conceptualizadas en un amplio sentido, pudiera decirse que son las primeras disposiciones reglamentarias, en un sentido práctico del artículo 27 Constitucional.

Finalmente coinciden, tanto Martha Chávez Padrón (1991), como Jorge Sayeg Helú (1991), en estimar, que el concepto de REFORMA

AGRARIA no se agota con el tema del reparto de tierras. La primera sostiene:

“...el texto original de la Constitución de 1917 manaba jugo ideológico para diseñar otros conceptos como el de la Reforma Agraria, que comprendiera varias instituciones o tipos de propiedad, varios tipos de explotación de la tierra, diversos modos de apoyar la producción, de imponer vedas y estímulos, etc., hasta llegar al abasto popular...” (p.151).

El segundo dice, que:

“...elevar el nivel de vida de la enorme masa campesina mexicana; hacer posible que el hombre del campo tenga el disfrute de la tierra que trabaja. Es decir, el capítulo de Reforma Agraria no será, de esta manera, sino la lógica y necesaria conclusión del régimen de propiedad territorial y explotación de recursos naturales que establece el propio artículo que comentamos” (p. 665).

Por otra parte, en 1983, antes de la Reforma de 1992, se incorporan al artículo 27 Constitucional dos fracciones, la XIX y la XX, que abonan el concepto de Reforma Agraria. En la primera fracción, se incorpora la obligación del Estado para la expedita, pronta y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. La fracción XX hace arribar a la Constitución el concepto de desarrollo rural integral, con un propósito manifiesto, el de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y fomentar la actividad agropecuaria

y forestal, para el óptimo uso de la tierra. Todo ello a cargo del Estado, por virtud de mandato constitucional.

La larga permanencia de Porfirio Díaz en el poder, sólo temporalmente interrumpida por el período presidencial de su compadre Manuel González, se caracterizó por la estabilidad política, la paz impuesta por las bayonetas, y recuperación del crédito externo, el inicio del crecimiento económico, la constitución de grandes empresas, el arranque de la industrialización y la consolidación de la hacienda como sistema de producción. En este lapso se emitieron dos ordenamientos fundamentales para la cuestión agraria: Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).

Estos ordenamientos tenían el fin expreso de identificar las tierras que no tenían propietarios, para incorporarlas a la vida económica del país mediante su deslinde, medición y venta a particulares. Las compañías deslindadoras asumieron, mediante concesión del gobierno, la responsabilidad de localizar terrenos baldíos, deslindarlos y medirlos, y de transportar hasta ellos a los colonos que debían trabajarlas una vez que estuvieran fraccionados.

Con el fin de tener certeza de que los terrenos eran baldíos, se exigió que los posibles posesionarios presentaran un título o escritura que ampara su propiedad sobre un terreno. Como en muchas ocasiones las comunidades y los posesionarios particulares carecían de ese documento, sus terrenos resultaron jurídicamente susceptibles de ser medidos y enajenados.

De conformidad con la ley de 1883, y dado que el gobierno carecía de recursos para pagar su trabajo a las compañías deslindadoras, se estableció que como compensación a sus gastos las compañías recibirían la tercera parte de la superficie deslindada.

De 1883 a 1910, en 28 años de trabajo, unas cincuenta compañías deslindaron terrenos y en compensación recibieron 20 millones de hectáreas, más de 10% del territorio nacional, con un promedio de 400 000 cada una. Los 40 millones de hectáreas que se entregaron al gobierno federal para su enajenación salvo excepción, fueron adquiridas por los hacendados, las empresas mineras y los ferrocarriles.

De conformidad con los cálculos realizados en los 50 años que van de 1857 a 1906 las adjudicaciones de tierras baldías y los deslindes alcanzaron las siguientes magnitudes:

Tabla 1.1 Índice de adjudicaciones de tierras baldías y deslindes

<b>Adjudicaciones</b>	<b>Miles de ha.</b>	<b>%</b>
<b>1856 y 1857</b>	<b>1054.5</b>	<b>1.4</b>
<b>1963 a 1867</b>	<b>1737.5</b>	<b>2.6</b>
<b>1868 a 1906</b>	<b>10 631.7</b>	<b>14.8</b>
<b>Subtotal</b>	<b>13423.7</b>	<b>18.8</b>
<b>Deslindes</b>		
<b>1883 a 1893</b>	<b>50 972.5</b>	<b>69.9</b>

<b>1894 a 1906</b>	<b>7939.6</b>	<b>11.3</b>
<b>Subtotal</b>	<b>58912.1</b>	<b>81.2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>72335.8</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, agosto 2007.

Respecto a las cifras anteriores, cabe señalar algunas cuestiones importantes. En primer término, las adjudicaciones se efectuaron principalmente en los estados del centro de la República y se refieren en un alto porcentaje a las denuncias de tierras supuestamente baldías, pues los posesionarios, generalmente, habitantes de los pueblos que poseían tierras de repartimiento, no pudieron exhibir el título o escritura que los amparara. Por otra parte, las compañías deslindadoras actuaron de manera preferente en los estados norteros y las costas del Pacífico, zonas con poca población.

De ese modo, a pesar de que los deslindes produjeron al Estado y las compañías 60 millones de hectáreas, su efecto social fue menos sensible que el de las adjudicaciones de baldíos los cuales de modo ilegítimo y arbitrario privaron de tierras a miles de comunidades y sus habitantes.

Existieron doce personajes que adquirieron mediante compra a precios ridículos el 20% del territorio nacional, equivalente al 95% de las tierras que el Estado recibió como producto de los deslindes.

Tabla 1.2 Personajes que adquirieron el 95% de las tierras del Estado

NOMBRE	PERSONAJES	HECTÁREAS
Francisco Olivares	General sonoreense	341 915
Policarpio Valenzuela	Aristócrata tabasqueño	743 331
Manuel Bulnes		776 911
Rafael García	Español	787 581
Antonio Asúnsolo	Millonario chihuahuense	1 095 561
Ignacio Sandoval	Ministro porfiriano	1 860 436
Manuel Peniche	Político Yucateco	2 188 974
Pablo Macedo	Destacado porfirista	3 670 522
Emeterio de la Garza		4 922 729
Hnos. Gómez del	Políticos chihuahuense	5 293 396

Campo		
José y Jesús Valenzuela	Chihuahuenses	6 954 666
Luis Huller	Estadounidense de origen alemán	8 863 237
	TOTAL	37 954 909

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, mayo 2007.

Puede afirmarse que las acciones derivadas de la política de los liberales, llevadas a sus últimas consecuencias por el régimen de Porfirio Díaz, incorporaron la tierra de la iglesia y de las comunidades a la economía nacional. Sin embargo, el propósito de contribuir con esas acciones a la creación de una burguesía nacional sólo devino en una mayor concentración de la propiedad de la tierra en manos de unos cuantos. Si bien el clero dejó de ser propietario de una considerable superficie del país, los terratenientes asumieron con gusto y provecho las viejas y nuevas propiedades.

Al vender las propiedades de la iglesia e intentar la desaparición de las comunidades, los liberales no lograron dar nacimiento a una burguesía fuerte e independiente del poder público y del extranjero. Por lo contrario, se constituyó un grupo de latifundistas y hacendados, con reminiscencias de tipo feudal, que impondrían su visión regresiva: en lo económico, como un lastre de la modernidad empresarial de entonces; en lo social, manteniendo formas de

explotación arcaicas, y en lo político, oponiéndose en los hechos al revelo natural del dictador.

El Porfiriato, así abandonó de modo absoluto el proyecto liberal de crear una numerosa clase de pequeños propietarios. Sin embargo, fue incapaz de impedir la sobrevivencia de las comunidades y, aún más, por necesidades del modelo crecieron de manera muy importante los peones acasillados y los jornaleros en las haciendas del norte.

Sin ser causa única, puede afirmarse que la aguda concentración de la tierra constituyó la bandera principal de la Revolución de 1910, que se inició bajo un lema de absoluto corte político: Sufragio efectivo, es decir, respeto al voto, y no reelección.

En términos generales, así se llega a la reforma de 1992 a la Constitución Política en el tema de la regulación de la tierra rural.

## **1.2 Hacia la Reforma Constitucional**

Debido a la situación que vivía el campo mexicano, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció que sería presentado un proyecto de reformas constitucionales que atendería este grave problema. Debido a esto hubo reacciones de los diferentes sectores de la sociedad mexicana y se mantuvo una constante preocupación ya que era una incertidumbre de la reforma.

La Reforma Constitucional en materia agraria fue formalmente anunciada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, en su Tercer

Informe de Gobierno, el primero de noviembre de 1991, manifestando “estructuralmente existe un reclamo de que se actúe en dos áreas fundamentales para la viabilidad futura de nuestra nación: el campo y la educación.”

Derivado de esta propuesta constitucional entre otros aspectos se encuentra que el Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. Con la reforma propuesta preserva el mandato y distingue claramente la protección y promoción en materia agraria hacia la capacidad, dignidad e importancia de los campesinos, siendo un punto de partida para la modernización de la producción rural, dando pleno reconocimiento a la historia y a la lucha de los mismos, a la diversidad de las formas de tenencia y de aprovechamiento de la misma.

Las luchas agrarias han sido esenciales en la formación de nuestro país, han sido batallas por la libertad y justicia del campo.

### **1.3 Reforma de mil novecientos noventa y dos al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Habrá que ver la reforma de 1992, bajo la óptica de que este suceso legal es motivo de un cambio estructural y dogmático del Derecho Agrario, sea que éste se estime leve por unos o profundo por otros, con efectos en el desarrollo histórico del país. Esta consideración da a la norma un especial efecto social político, de evidente valor histórico, a grado tal que deberá de hablarse de un necesario proceso de

culturización, a partir de la reforma al marco normativo y las experiencias de su aplicación.

Coinciden diversos tratadistas en que ésta es la modificación a la Constitución más profunda y trascendental desde 1917, en el tema del campo. Su anuncio ocasionó posiciones encontradas. La postura de quienes apoyaron el proyecto de reformas lo veían como una imperiosa necesidad para transformar el campo y mejorar el nivel de vida de los campesinos, acorde a los esquemas de libre comercio y competitividad que requería la globalización económica del mundo a la que México ingresaba; la otra, veía con suma preocupación que el proyecto de reformas trajera como consecuencia la privatización del ejido, la mercantilización del campo a través del capital extranjero y mexicano voraz y la legitimación del latifundio.

Don Andrés Serra (El Financiero, 1991, 13 de Noviembre), señaló que las reformas al artículo 27 Constitucional podrían ser contrarias al espíritu de la Constitución de 1917 si no se elabora una cuidadosa ley reglamentaria que impidiera la formación de nuevos latifundios, los que serían propiciados por la ilimitada participación de sociedades mercantiles en el campo.

El proyecto de reforma se sustentó en una amplia exposición de motivos la cual contiene un diagnóstico general, en donde la iniciativa fundamenta la necesidad del cambio jurídico estructural en la materia agraria. El campo hoy exige una nueva actitud y una nueva mentalidad, así como pide profundizar en nuestra historia y en el

espíritu de lucha de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos, no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente.

Los objetivos generales que se analizaron para la reforma constitucional consistieron en los siguientes:

- a) Dar certidumbre jurídica al campo
- b) Capitalizar el agro
- c) Fortalecer la vida ejidal y comunal

a) Dar Certidumbre Jurídica al Agro. Este objetivo pretende lograrse, planteaba la iniciativa, mediante el fin del reparto agrario y la pronta y expedita impartición de justicia agraria en beneficio del sector. Explica que el reparto fue posible mientras el país mantuvo tierras disponibles, pero que antes el fenómeno del crecimiento de la población rural en que la tierra no variaba su extensión, no había como satisfacer la demanda.

Respecto de la justicia agraria, proponía establecer tribunales federales, como organismos de plena jurisdicción, que sustituyeran el procedimiento administrativo encomendado, hasta febrero de 1992, a autoridades dependientes del Ejecutivo Federal y al propio Presidente de la República.

b) Capitalizar el Agro. Lo constituyen dos aspectos: por una parte, el reconocimiento pleno de la pequeña propiedad, aquella legalmente constituida y a las nuevas formas de asociación en el agro.

Propuso el texto de reformas preservar y ratificar esta forma de tenencia de la tierra, a efecto de facilitar las asociaciones, que permitieran la capitalización y el aprovechamiento de esquemas productivos. En cuanto a las nuevas formas de asociación, parte de la necesidad de contar con mayor inversión y flujo tecnológico que apoye el desarrollo de los campesinos. En este contexto la iniciativa sostiene que “debe estimar la compactación y las asociaciones de cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y viabilidad”.

c) Fortalecer la vida ejidal y comunal. Propuso la iniciativa elevar a nivel constitucional el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos y el principio de que son los ejidatarios y comuneros a quienes corresponden las decisiones sobre el manejo de las tierras, con el objeto de dar paso a la Reforma Agraria de los propios campesinos.

El Estado Mexicano no renuncia a la tutela jurídica de los ejidatarios y comuneros, solo a la excesiva intromisión de autoridades en la vida interna del ejido. Al mantenerse en la fracción XX del artículo 27 Constitucional vigente el concepto de desarrollo rural integral, en los términos de la reforma de 1983, mantiene la obligación del Estado en propiciar, más allá del crecimiento económico, la transformación estructural del campo mexicano, en beneficio de la

sociedad rural, integrada por ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

En este contexto, debe analizarse el mensaje reiterado de la exposición de motivos, plasmados ahora en el texto constitucional, de que la reforma en su conjunto tiene por objeto dar mayor libertad de decisión a ejidatarios y comuneros, sobre el destino y la administración de sus tierras, a través de los mecanismos establecidos en la Ley secundaria, los cuales tienen por objeto resguardar, tutelarmente, que las decisiones tomadas libremente, no sean producto de influencias indebidas o de abusos.

Las modalidades impuestas a la propiedad rural social y las limitaciones a sus titulares por la Ley de la materia, cuidan la privatización inadecuada de las tierras ejidales y comunales. Vista así, la propuesta de reformas, dista mucho del concepto coloquialmente difundido entre los campesinos, de buena o mala fe, de que la reforma se hizo para que pudieran vender sus tierras.

Por lo que, los ejidatarios lo que trataban era de adoptar el dominio pleno de sus respectivas parcelas, en donde el ejidatario lo que trataba de solicitar a la autoridad agraria era que sus tierras fueran dadas de baja como ejido y que a su vez se les expidiera un título de propiedad, situación que reafirma la importancia de los Tribunales Agrarios, ya que en la actualidad existen 2,728 núcleos agrarios que han adoptado el dominio pleno, de un total de poco más de 30,000

núcleos ejidales, lo que representa un 9% del total de los núcleos ejidales.

En el dictamen aprobatorio de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales presentados al Pleno de la Cámara de Diputados, entre otros argumentos, se puede leer la coincidencia con los puntos fundamentales de la exposición de motivos. En dicho dictamen se habla de que el incremento demográfico en el campo, la limitación de la tierra y las dotaciones ya realizadas, no permiten continuar con el reparto agrario y que la proliferación del minifundio hace imposible incrementar su productividad, resultando necesario que productores agrícolas puedan asociarse y aprovechar mejor los recursos en la explotación de la tierra.

El texto del artículo 27 Constitucional, luego de la reforma aprobada por 387 votos, crea un nuevo sistema jurídico en el campo mexicano, a partir del diagnóstico y objetivos generales.

#### **1.4 Decreto por el cual se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria**

En esta norma suprema se dispone que la propiedad originaria de la tierra y del agua, comprendidas dentro del territorio nacional, correspondía a la nación y sólo ella puede constituir la propiedad privada al transmitir a los particulares su dominio.

El derecho de propiedad al amparo del artículo 27 Constitucional que estuvo vigente hasta el 6 de enero de 1992, podría ser constituido por las formas ordinarias de adquirirla, o bien, a través de las acciones de dotación, restitución y ampliación de ejidos o por la creación de los nuevos centros de población ejidal.

Para algunas personas físicas y morales existía prohibición para adquirir propiedades dentro del territorio nacional, extraordinariamente este derecho, se concedía a extranjeros, cuando cumplieron con lo establecido en la fracción primera del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional.

Tres formas de tenencia de la tierra se contemplan, la primera clase de propiedad es la llamada comunal y se encontraba contenida en la fracción séptima. Ahí se establecía que esta forma de tenencia de la tierra se da cuando un grupo de personas disfruta en común de las tierras, bosques y aguas, que se le han restituido al pueblo o comunidad, o aquellas que en el futuro les restituyeron. Otra de esas formas es la propiedad ejidal que se encuentra incluida en el párrafo tercero, fracción décima. La tercera clasificación es la particular, denominada pequeña propiedad.

Esta nueva normatividad comprende: a. La propiedad rural; b. Las sociedades mercantiles y empresas rurales en el campo; c. la terminación del reparto agrario; d. La restitución; e. El latifundio y f. La justicia agraria.

Como se mencionó con una reforma anterior en 1983 se había elevado a un rango constitucional la obligación del Estado en la impartición pronta y expedita de justicia agraria a favor de los campesinos. Ahora, con la reforma de 1992, con este mismo compromiso se crean los Tribunales Agrarios, con el objeto de substanciar, dirimir y resolver controversias mediante el juicio agrario. Tiene características particulares, tomando en consideración las desigualdades que pudiera haber entre partes, la desventaja por los escasos conocimientos jurídicos, sin descuidar que se trata de órganos depositarios de la potestad del Estado, a efecto de resolver controversias aplicando la ley general y abstracta al caso concreto, bajo el sentido de que se trata de normas tutelares de derecho social, tanto sustantivas como procesales.

### **1.5 Iniciativa para la creación de los Tribunales Agrarios**

La iniciativa de ley presidencial fue firmada el 10 de febrero de 1992 y dirigida a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año, y entró en vigor al día siguiente, destacando lo siguiente:

La iniciativa contemplaba la creación de los tribunales agrarios proponiendo que su organización y estructura corresponda con la naturaleza de las funciones que tendrían a cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo fuera ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo y materialmente judicial que se había seguido, por uno

propriadamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos. El proyecto compartía la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos sus destinatarios. La ley permitiría tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad.

En estos Tribunales rigen en la materia diversos principios, los cuales solo se enuncian, a saber: Legalidad, igualdad entre partes, defensa material, verdad material, oralidad y escritura, publicidad, inmediatez, concertación, celeridad, lealtad y probidad. Los Tribunales Agrarios se conforman por un Tribunal Superior con sede en la Ciudad de México, integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá así como un magistrado supernumerario que cubre las ausencias de los titulares. Actúa colegiadamente, pues toma sus decisiones por unanimidad o mayoría de votos, así como por los Tribunales Unitarios establecidos en el territorio nacional, con jurisdicción territorial preestablecida conforme a los distritos constituidos para tal efecto y con la competencia territorial que le asigna la Ley Agraria y la Ley Orgánica correspondiente.

Ambas categorías de órganos jurisdiccionales dotados, por disposición constitucional, de autonomía y plena jurisdicción, desde mi punto de vista forman parte del Poder Judicial de la Federación ampliado, por función cuyo tema, en su conjunto, será materia de análisis en el capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO 2. TRIBUNALES AGRARIOS EN LA ACTUALIDAD**

### **2.1 El Ser de los Tribunales Agrarios**

Por principio de cuentas se partirá de la definición plasmada en la Constitución Política del país. Se refiere a que los Tribunales Agrarios son órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción. Conceptos, que no deben perder significado sólo por la simple repetición constante de ellos, ya que encierran, la esencia de una potestad superior del Estado, para resolver conflictos entre ciudadanos. Es entonces, la potestad del Estado Mexicano depositada en un Órgano Federal dispuesto en la Constitución, a partir de mil novecientos noventa y dos.

Es necesario realizar una definición amplia, a fin de destacar los conceptos fundamentales de los Tribunales Agrarios, ya que estos son Órganos Federales, que por naturaleza gozan de autonomía y plena jurisdicción otorgada por nuestra Constitución, en el artículo 27, fracción XIX, formal y materialmente participantes de la función judicial del Estado Mexicano, en términos del artículo 49 de la propia Carta Federal, sin estar orgánicamente considerados como parte del Poder Judicial Federal, pero sí, se repite, dentro de la función judicial del Estado Mexicano, a fin de resolver conflictos entre ciudadanos, de acuerdo a la competencia atribuida por la ley, cuyas sentencias se

inscriben dentro del orden normativo piramidal, que tiene como vértice superior la Carta Magna, de donde se colige que el Estado Mexicano en su conjunto tiene interés en cumplir dichos fallos, a fin de salvaguardar la vigencia del Estado de Derecho.

En esta pretendida definición, los conceptos incluidos son varios e importantes, a saber:

1. Órganos Federales, que por su naturaleza gozan de autonomía y plena jurisdicción.
2. Formal y materialmente participantes de la función judicial del Estado Mexicano.
3. Sin estar orgánicamente considerados como parte del Poder Judicial Federal.
4. Resuelven conflictos entre ciudadanos, de acuerdo a la competencia atribuida por la Ley.
5. Sentencias emitidas dentro del orden normativo piramidal.
6. Cumplir dichos fallos, a fin de salvaguardar la vigencia del Estado de Derecho.

## **2.2 Órganos Federales, que por su naturaleza gozan de Autonomía y Plena Jurisdicción**

La naturaleza de los Tribunales Agrarios está definida por la propia Constitución General de la República y, por ello, no debería haber discusión alguna, aunque la hay. La fracción XIX del artículo 27 Constitucional claramente establece la calidad de Órganos

Jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción cuyos conceptos o definiciones son claramente entendibles.

Por el rango constitucional en donde se define, debe entenderse la intención del Constituyente, encargado de disponer las instituciones del Estado de Derecho, al crear un Órgano especializado resolutor en conflictos agrarios entre ciudadanos; esto es, que los Tribunales Agrarios fueron los órganos federales depositarios de la facultad y obligación del Estado Mexicano, para resolver las controversias de los ciudadanos, mediante la aplicación de la ley general y abstracta al caso concreto, cuando se trata jurisdiccionalmente hablando de dispositivos constitucionales o legales en materia agraria, de acuerdo al caso específicamente planteado, a efecto de preservar el Estado de Derecho, coadyuvar en la conservación de la paz social y dar certidumbre en la tenencia de la tierra rural.

Para ello, el Constituyente dispuso asignarles esta facultad jurisdiccional, con un carácter pleno y con una función que se estima autónoma, entendiéndose así, que la única limitación de estos Órganos Federales del Estado Mexicano es la ley. No hay dependencia legal respecto de algún otro órgano del Estado; sólo la ley y el fin mayor del Estado Mexicano de preservar el estado de derecho, la paz social y dar certidumbre a la tenencia de la tierra, componentes del concepto de justicia. Sin dependencias abiertas o encubiertas. Es el cambio a la jurisdiccionalización en la resolución de los conflictos agrarios, para sustraerlos del ámbito administrativo y de su politización.

Este concepto de definición derivado de la Constitución es contundente; no se le encuentra duda alguna, pues su redacción es clara, precisa y se establece el máximo ordenamiento legal del Derecho Mexicano.

Similares características de órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción tienen los Juzgados de Distrito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Tribunales Colegiados y los Tribunales Electorales refiriéndome a los tribunales que orgánicamente forman parte del Poder Judicial Federal, así como los Juzgados de Primera Instancia y el Tribunal Superior de Justicia de los Estados de la República Mexicana, al igual que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre otros. Luego entonces, no hay razón para discutir o rebatir a los Tribunales Agrarios su naturaleza, repito, que la define la Constitución Política del país en el artículo 27, fracción XIX, como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción de carácter Federal, en razón a la materia.

En apoyo de lo anterior, habrá de advertirse la Atribución Jurisdiccional de la que están investidos los Tribunales Agrarios. Conforme a la teoría General del Derecho Procesal, los órganos jurisdiccionales deben contar con facultades para conocer de la controversia; llamar ante sí a los contendientes; resolver la controversia; ejecutar sus sentencias y tener la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones.

Sin la autonomía y la plena jurisdicción, la función encomendada sería francamente difícil, por no decir imposible de cumplir. En la aplicación práctica cotidiana esta dualidad de conceptos sólo están sujetos a la ley, considerada, tanto en sentido abstracto, como en el sentido material. No es posible invocar la plena jurisdicción y la autonomía, para resolver o conducir los destinos de un tribunal en sentido caprichoso, voluntarista o menos aún interesado. No facultan para actuar arbitrariamente; es primero el respeto a las garantías individuales o derechos humanos del individuo, a partir de la seguridad jurídica, igualdad y la libertad, entendidos como valores jurídicos integrantes del concepto de justicia.

La autonomía y la plena jurisdicción garantiza la independencia de criterio en la solución de la controversia; independencia que supone también responsabilidad, tanto para conducir el proceso, como para resolver el conflicto, lo cual resulta ser una condición mínima indispensable, para cumplir con el objetivo primordial de impartir justicia.

Se puede considerar que los Tribunales Agrarios por su naturaleza de Órganos Federales dotados de autonomía y plena jurisdicción en materia agraria, merecen la consideración de estar equiparados a los Tribunales Judiciales.

Seguramente ha sido pregunta obligada sobre ¿cuál es la ubicación de los Tribunales Agrarios dentro de la estructura del Estado Mexicano? Puede también llamar la atención la afirmación

respecto a que los Tribunales Agrarios son formal y materialmente parte de la función judicial del Estado Mexicano. Sin embargo, estimo indispensable tratar de adoptar y definir una postura, pues este tema es toral para el “ser” de los Tribunales Agrarios.

La ubicación propuesta tiene sustento de las opiniones de distinguidos juristas, como el Dr. Sergio García Ramírez y el Dr. Gonzalo Armienta Calderón.

De acuerdo al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente en 2006) establece que “...el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial...” (p.73).

Así se ha establecido desde las primeras normas Constitucionales de la República y en él se consagra el principio de la división de poderes. Esto quiere decir, que en el Estado Mexicano el poder público se ejerce mediante tres funciones fundamentales. Obvio es decir, que la función legislativa se asigna al Congreso de la Unión el cual elabora y aprueba las leyes; la función administrativa, que recae en el Presidente de la República y la función judicial a los órganos investidos de esta potestad del Estado, para resolver conflictos legales entre los ciudadanos.

En este sentido, dada la razón que sustenta la división de poderes, la función judicial, debe depositarse en órganos jurisdiccionales con facultades de competencia suficientes para conocer la controversia,

llamar ante sí a los contendientes, resolver el planteamiento y ejecutar la sentencia con la fuerza del Estado para hacer cumplir sus determinaciones.

Establecida así la función judicial, es evidente la consecuencia: los órganos jurisdiccionales dotados de potestad jurisdiccional dispuestos en el Código Supremo de la Nación deben quedar comprendidos dentro de esta función judicial en que se divide para su ejercicio, el Supremo Poder de la Federación, tal como lo establece el citado artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de lo anterior y al ser los Tribunales Agrarios órganos federales dotados de autonomía y plena jurisdicción y depositarios, por tanto, de la obligación del Estado Mexicano, para resolver la controversia y que su creación y características le son asignadas por el Constituyente, plasmadas formalmente en la ley Fundamental, resulta válido considerar a los Tribunales Agrarios como parte del Poder Judicial de la Nación, en sentido amplio.

En el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, (1994, 14 de noviembre) en la ponencia presentada por el Doctor Sergio García Ramírez, señaló la existencia de una potestad jurisdiccional (poder judicial en sentido sustantivo) confiada en órganos jurisdiccionales (poder judicial en sentido formal) y estos órganos se agrupan, conforme a su auténtica naturaleza, en el tercer sector de las actividades clásicas del Estado, y por ello comparten la identidad del

“poder judicial”. Por lo tanto, en el marco jurídico nacional, se entiende que la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y juzgados de distrito, como los tribunales especializados llámese laborales, administrativos, agrarios, asumen el poder judicial en el sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal.

En tal sentido también se ha pronunciado el Doctor Gonzalo Armienta Calderón (1996) en la Revista de los Tribunales Agrarios número 12, cuando afirma:

“La jurisdicción, concebida de esta manera, constituye un poder público que conjuntamente con los poderes legislativo y ejecutivo conforman la trilogía estructural y funcional de un Estado democrático de derecho. Así lo contempla el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”. (p.14)

Además, en el mismo trabajo, publicado en la revista de los Tribunales Agrarios, sostiene también, que:

“Este poder político tiene en México dos vertientes: la que corresponde a la estructura orgánica del tradicionalmente llamado Poder Judicial de la Federación, contemplada por el artículo 94 de nuestra Carga Magna, en cuanto dispone que: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal; y la otra vertiente, a la que se integran aquellos otros tribunales que sin estar contemplados por el precepto Constitucional precitado, prevé la propia Carta Fundamental de la

República, a saber: los Tribunales Agrarios (artículo 27 fracción XIX). Este segundo criterio responde al principio de división de poderes consagrado por el artículo 49 de nuestra norma primaria, al disponer que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”. (p.14-15)

Se trata de un Poder Judicial ampliado conforme a la teoría del Doctor Armienta, o bien, de una concepción funcional de una de las partes en que se divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación, como lo sostiene el Doctor García Ramírez, por tanto, los tribunales agrarios no pueden ser considerados como parte de alguno de los otros dos poderes de la federación. Sería aberrante ser estimado de esta manera, dada su naturaleza, su función jurisdiccional plena, su autonomía e independencia asignadas por el Constituyente. Son formal y materialmente órganos jurisdiccionales, no contemplados orgánicamente en la definición del artículo 94 de la Constitución Política y que, por tanto, como órganos de jurisdicción federal, formalmente establecidos, asumen el Poder Judicial en sentido material y debieran ser considerados como integrantes de una amplia estructura de este Poder, con apoyo en los artículos 27, fracción XIX y 49 de la Constitución Política del país, hasta en tanto no se reelabore, como lo sugiere Sergio García Ramírez, la distribución de potestades, es decir, la distribución de ámbitos, la legislativa o creadora de normas, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional o resolutive de competencias.

En igual sentido se ha pronunciado el Doctor Juventino Castro y Castro, en donde se atribuye al mencionado jurista la opinión de

cambiar totalmente el sistema judicial, mediante el planteamiento de una nueva integración, con un sistema nacional único y la jerarquización jurisdiccional consecuente, proponiendo una nueva integración del máximo tribunal de justicia del país; con la institución de un defensor del pueblo que sea “litigante y no opinante”; además de la necesaria integración de los tribunales federales, fiscales, laborales y agrarios del Poder Judicial de la Federación.

Sería materia de un análisis muy detallado, la forma de integración del Poder Judicial de la Federación. Pudiera hacerse en los términos en que se hizo respecto de los Tribunales Electorales, esto es, incorporar a los Tribunales Agrarios en su conjunto, como Órganos del Poder Judicial Federal, en beneficio de la especialización jurisdiccional, o bien estableciendo Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito Especializados y, finalmente sólo atribuyendo competencia a los Juzgados de Distrito y a los Tribunales Unitarios de Circuito actuales, tal como se hace respecto a las materias civil y penal federales, aunque no es lo más recomendable, pues ello se afectaría importantemente la especialización judicial, en perjuicio del sector agrario, dicho sea esto de manera muy superficial y breve, pues el tema requiere de mayor profundidad y análisis en los aspectos jurisdiccionales y administrativos, para lo cual podría partirse de ciertas premisas, con el contenido siguiente:

a. Estimar a los Tribunales Agrarios, formal y materialmente jurisdiccionales, como parte de la función judicial del Estado Mexicano referida en el artículo 49 de la Constitución Política del país.

Por tanto, al estar constituidos estos Órganos Federales jurisdiccionales con autonomía y plena jurisdicción en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, estimarles como parte de un Poder Judicial ampliado, al no estar comprendidos orgánicamente en él, como se advierte del artículo 94 del propio Ordenamiento Constitucional antes mencionado.

b. La materia agraria es de rango federal, en estas condiciones, por igualdad de características jurídicas de fuero, para estos efectos, es de la misma naturaleza que las materias civil *latu sensu* y penal federales, evidentemente de objeto y contenido diverso, respecto de las cuales la competencia judicial está reservada para los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito, con las salvedades en la jurisdicción concurrente.

c. Los Tribunales Agrarios son una institución jurisdiccional federal encargada de resolver controversias, mediante la aplicación de un derecho autónomo, como lo es el Agrario, calificada esta característica por la concurrencia de los tradicionales cuatro criterios de evaluación, a saber, legislativo, judicial, científico y didáctico. Por tanto, no se trata de una parte más del derecho administrativo.

d. El Derecho Agrario está íntimamente vinculado al desarrollo histórico del país; se ha fraguado en el lento andar de la historia mexicana. Se trata de una rama jurídica estrechamente relacionada con el derecho social, que como tal requiere de especialización y experiencia. No es ajeno al actuar de los tribunales, toda vez que las

sentencias de dichos tribunales, genera en los campesinos reacciones de protestas e inconformidades, exteriorizadas, en algunos casos, por la vía no legal, sino por manifestaciones y toma de oficinas, ello debido a que las resoluciones de conflictos estaba atribuida a las autoridades administrativas anteriores a 1992.

e. La experiencia acumulada en catorce años de vigencia de los Tribunales Agrarios es fundamental: la etapa de instalación de estos órganos jurisdiccionales agrarios y la de consolidación, permiten avizorar, con fundada expectativa, mejoría constante en resultados de corto y largo plazos en contarse con los recursos necesarios.

Continuar intensamente y con calidad el reclutamiento, selección y capacitación del personal jurisdiccional, así como prever y proveer su desarrollo mediante el sistema judicial de carrera; facilitar la investigación y difusión del Derecho Agrario sustantivo y procesal; mejorar los sistemas de informática y los ingresos del personal administrativo; ampliar el número de tribunales unitarios en el país y crear otra sala superior, entre otras, son tareas que requieren de recursos financieros en beneficio de la impartición de justicia agraria, sin olvidar la conveniencia de establecer un sistema de estímulos para la excelencia, dentro de una política institucional de sancionar con voluntad firme las irregularidades, pero también reconocer las buenas actuaciones, más allá del simple cumplimiento del deber.

f. En el proceso jurisdiccional agrario se ha privilegiado la oralidad, la celeridad, la inmediación y la amigable composición, entre

otros principios rectores del juicio, que obligan a un contacto muy cercano del juzgador con los campesinos.

Ahora bien, después de lo anteriormente expuesto, la pregunta obligada para comprender el objetivo de este trabajo es la siguiente: ¿serán acaso Tribunales Administrativos, tal como se les ha dado en denominar? Esta pregunta podría resolverse con atender cuatro vertientes. Una de ellas, partiría de definir si estos órganos jurisdiccionales guardan dependencia del ejecutivo; dos, por ubicar la materia agraria dentro de la rama del derecho administrativo; tres, que el título obedezca a una mera tradición, a partir de que los antecedentes inmediatos de estos órganos jurisdiccionales, en sentido amplio, al haber sido hasta mil novecientos noventa y dos órganos administrativos del Ejecutivo Federal y cuatro, por considerarse que están constituidos para dirimir controversias entre la administración y los ciudadanos, como procedimientos contenciosos administrativos.

Puede afirmarse de entrada, que los Tribunales Agrarios no son Tribunales Administrativos. Primero, porque no hay dependencia formal, material, ni orgánica del Ejecutivo Federal. Así lo permite afirmar el texto de la Constitución tantas veces señalada (27 fracción XIX), la Ley Agraria, en el Título Décimo, donde se reglamenta el juicio agrario y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. No hay disposición normativa expresa, que así lo disponga, ni argumento tácito que lo fundamente, más aún cuando depende del Senado de la República la designación de los Magistrados. La liga existente entre los Tribunales Agrarios y el Ejecutivo Federal se constituye en la

comunidad de objetivos entre Poderes de la Unión, a partir de la división de facultades, sin separaciones inexistentes cuando hay fines comunes, ni tácitos sometimientos, todo por el bien de la República, pero cada uno en su propia trinchera. A los Tribunales Agrarios les corresponde impartir justicia en las controversias agrarias sometidas a su conocimiento, con plenitud y autonomía, a fin de coadyuvar en la vigencia de la paz social y preservación del Estado de Derecho, así como en otorgar certidumbre a la tenencia de la tierra rural.

Se puede decir que la dependencia del ejecutivo parte de cuestiones presupuestales, porque el presupuesto de estos tribunales forma parte del presupuesto de la federación, sin embargo, dicha consideración administrativa no afecta y no debe de afectar en el ejercicio de la independencia y la autonomía jurisdiccionales, que siempre debe ser aplicada plenamente en la resolución de los conflictos, como hasta ahora se ha hecho y seguramente seguirá haciéndose, dado el respeto mostrado por el Ejecutivo Federal, hasta convertirse en una característica que lo distingue. Sin embargo, sería mucho más sano desincorporar el presupuesto del renglón actual y pasarlo a la ventanilla de justicia; ello evitaría suspicacias y críticas, que políticamente pudieran usarse para controvertir los conceptos de autonomía y plena jurisdicción imputando al Ejecutivo Federal injerencias inexistentes.

Corroborar esta afirmación sobre el respeto a la autonomía y a la plena jurisdicción por parte del Ejecutivo, las palabras expresadas por el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el veintiuno de agosto de mil

novecientos noventa y siete, en el acto solemne realizado en Palacio Nacional, con motivo de la “Conclusión del Rezago Agrario de la República, una nueva etapa en la Reforma Agraria”, en donde sostuvo:

“Los Tribunales Agrarios han procedido en todos los casos con total autonomía e independencia y sin otra orientación que el estricto apego a la ley[...] quiero reiterar que el Gobierno Federal ha sido, y seguirá siendo, escrupulosamente respetuoso de la autonomía de los Tribunales Agrarios. Su ejercicio es indispensable para que resuelvan con justicia y transparencia las controversias respecto a la propiedad social... el Ejecutivo ya no es juez y parte en materia agraria. Las decisiones jurisdiccionales corresponden a los tribunales autónomos. Compartimos el mandato constitucional de resolver el rezago agrario y hemos cumplido con nuestra parte. Reconocemos este esfuerzo comprometido de los Tribunales Agrarios...” (p.14)

El entonces Magistrado Presidente, Luis Octavio Porte Petit Moreno, en el mismo acto también se refirió al tema de la autonomía y plena jurisdicción, por supuesto, con convicción expresa sobre la importancia de estos conceptos en la impartición de justicia agraria. Sostuvo que:

“El impulso decidido que ha dado a una nueva reforma del Estado, hacen de la división de poderes una realidad en nuestro país; por ello le manifestamos nuestro reconocimiento por el invariable que ha mostrado hacia la autonomía de los Tribunales Agrarios[...] estos no son una instancia social, política o administrativa; son una instancia jurídica para resolver controversias agrarias con plenitud, independencia, autonomía y con estricto sentido de justicia[...]” (p.16)

No podría ser de otra manera, la autonomía e independencia respetada y ejercida, da cabida a la plena vigencia de las garantías judiciales establecidas en la Constitución y en las leyes. Me refiero a que esas garantías que facilitan que las condiciones indispensables para lograr y asegurar la independencia, autonomía y constituye, de manera mediata como garantía de los campesinos. El ejercicio de estas garantías judiciales influye también en la designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, al incidir en el importante concepto de la independencia y autonomía en la resolución de los conflictos puestos a su consideración.

El tema relacionado con la incorporación de la materia agraria dentro del derecho administrativo tiene solución doctrinal, en el sentido de que el derecho agrario puede ser considerado un derecho autónomo, sin ser parte del Derecho Administrativo.

Evidentemente, aplicando estos cuatro criterios calificativos de la autonomía puede afirmarse, que el Derecho Agrario es una rama autónoma. Por cuanto hace al criterio legislativo, desde antes de mil novecientos diecisiete hasta la fecha hay normas constituciones, secundarias y reglamentarias respecto del Derecho Agrario, de rango federal, que le dan contenido, forma y sentido, sin dejar de tomar en consideración las normas emergentes en esta materia de mil novecientos trece culminadas en la ley Agraria de mil novecientos quince. El científico lo acredita el innumerable trabajo de investigación doctrinario existente desde antes de mil novecientos

diecisiete. El didáctico se demuestra con la incorporación del Derecho Agrario a la currícula obligatoria de diversas carreras universitarias, principalmente la de Derecho, sin dejar de mencionar muchas de las disciplinas agropecuarias impartidas en diversas escuelas nacionales, todo lo cual queda consolidado con la comprobación del criterio judicial, primero con órganos cuasi-jurisdiccionales y luego órganos plenamente jurisdiccionales con autonomía, a partir de mil novecientos noventa y dos. En este aspecto, tal vez sólo sea necesario que la especialización judicial llegue a los órganos jurisdiccionales de amparo, con Juzgadores de Distrito y Tribunales Colegiados en materia de amparo agrario, distribuidas en la República según la carga de trabajo, para conocer de los juicios de garantías indirectos y directos en la materia, todo ello en beneficio de la especialización judicial, tanto ordinaria, como Constitucional.

Si la designación de Tribunales Administrativos fuera por mera tradición, resultará sencillo desvirtuar dicha afirmación. En principio, porque, sin duda alguna, con motivo de la reforma Constitucional de mil novecientos noventa y dos, por su naturaleza y ubicación, no habría motivo para seguirlos designando con tal carácter. La inercia generada por el conocimiento de asuntos agrarios por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocida como Sala Administrativa, ha terminado. No participan más la Comisión Agraria Mixta, el Cuerpo Consultivo Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria en la resolución de conflictos o controversias agrarias.

La connotación de Tribunales Administrativos atribuida particularmente en sentencias de amparo puede tener su origen en el artículo 158 de la ley de la materia, al disponer de competencia de los Tribunales Colegiados para conocer de sentencias contra resoluciones definitivas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, a los que en el segundo párrafo vuelve a referirse y se entiende a este vocablo como todos los tribunales no penales, como sucede con la cita parecida en el artículo 14 Constitucional. Como no contempla por su nombre a los Tribunales Agrarios, al no haber sido modificada la ley de amparo con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, al artículo 27 Constitucional de éste y otros temas importantes, como todos sabemos al haberse dado oposición a considerarlos tribunales judiciales, se les clasifica, indudablemente sin razón, como administrativos, como quiera que sea se regatea considerarlos como tribunales judiciales y, por otro lado, tengo la impresión de que esto podría resolverse si los Tribunales Agrarios tomaran en consideración la regla de competencia es esa materia contenida en el artículo 200 de la Ley Agraria, del mismo rango de la Ley de Amparo. Ambas secundarias reglamentarias de un artículo constitucional, por tanto, aplicable la más reciente, en adición al mencionado artículo 158 de la Ley de Amparo, en cuya hipótesis normativa no debiera haber empacho alguno, para denominarlos tribunales agrarios, sin el epíteto de administrativos, menos aún, cuando bajo ese concepto se denomina al proceso jurisdiccional agrario, o la sentencia culminatoria de éste.

Al leer algunas sentencias de amparo, pareciera que la denominación de tribunales administrativos se utiliza con el ánimo de negar la naturaleza y la ubicación de estos órganos jurisdiccionales agrarios, lo cual no es posible aceptar bajo concepto alguno.

Finalmente, los Tribunales Agrarios están constituidos para resolver controversias entre particulares, no obstante, que, por excepción, también tiene atribuida competencia para resolver conflictos entre el ciudadano y la autoridad, en la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Los tribunales administrativos en general están constituidos para dirimir controversias entre la administración y los administrados, esto es, entre la autoridad y los individuos, mediante el juicio denominado contencioso administrativo. Así fue considerado en la sentencia de veintidós de abril de mil novecientos veinticinco, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 5ª época, tomo XVI, que en la parte conducente a este planteamiento dice:

“... sin que pueda afirmarse, por ello que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica controversias entre particulares y el Estado...”. (p.937)

Luego entonces, en general, ni aún cuando la facultad decisoria de los conflictos agrarios estaba asignada constitucionalmente al Ejecutivo Federal, los procedimientos respectivos, a cargo de diversos

órganos de la administración pública, reunían los requisitos para ser considerado como contencioso administrativo.

Por lo que, los Tribunales Agrarios, al ser órganos públicos federales, dotados de autonomía y plena jurisdicción, por mandato constitucional, teniendo competencia para conocer de controversias entre gobernantes y gobernados o autoridades e individuos, salvo en una excepción, que los asimila a la competencia contenciosa administrativas, contenida en la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que los faculta para conocer del juicio de nulidad, fungiendo, entonces, materialmente como tribunal contencioso administrativo, respecto de resoluciones de autoridades agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, sin que del precepto en cita se diversa competencia para conocer de otras demandas en contra de autoridades administrativas agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, sin que del precepto en cita se advierta competencia para conocer de otras demandas en contra de autoridades administrativas agrarias, por actos jurídicos distintos a los ya mencionados.

Por tanto, la excepción confirma la regla, los Tribunales Agrarios son órganos jurisdiccionales sólo facultados en un caso expreso (fracción IV, artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), para actuar con facultades para conocer de decisiones sobre ecología y medio ambiente dictadas respecto de la tierra rural, a partir

de la competencia constitucional debidamente reglamentada en la ley secundaria.

### **2.3 Tribunales Agrarios en la Actualidad**

La determinación de atender los planteamientos de quienes acuden a los tribunales en ejercicio del derecho que para ello les asiste, es una actividad que corre a cargo de todos los servidores de la justicia agraria, aunque se han creado unidades específicas, primero en el Tribunal Superior y luego en los tribunales unitarios, en donde las sentencias que emiten estos tribunales reconocen la razón jurídica a uno de las partes y negándosela a la contraparte.

Aunque formalmente se encuentren encuadrados dentro del Poder Ejecutivo, el Tribunal Agrario se ha sometido a la autoridad del Poder Judicial Federal, por el hecho de que sus sentencias pueden impugnarse ante los tribunales federales, mediante el amparo, así como de obedecer la jurisprudencia obligatoria de nuestro máximo tribunal. Sin embargo, el que no formen parte integrante del Poder Judicial le resta a éste importancia como poder e impide una política judicial unificada.

La iniciativa de ley presidencial para la creación de los Tribunales Agrarios fue firmada el 10 de Febrero de 1992 y dirigida a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero del mismo año, y entró en vigor al día siguiente. De dicha iniciativa se destaca lo siguiente:

Se 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 había seguido, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos.

Ahora bien, dichos tribunales no se consideran orgánicamente dentro de Poder Judicial de la Federación, este concepto es entendible sin mayor complicación, por la interpretación literal del artículo 94 de la Constitución Política del país (vigente en 2006), al establecer dicho precepto: "...se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitario de circuito, en juzgados de distrito y en un consejo de judicatura federal..." (p.123).

No comprende a otros órganos jurisdiccionales en materia laboral, fiscal, contenciosa administrativa y agraria.

En esta tesitura es válida la afirmación en el sentido de que los Tribunales Agrarios no forman parte, orgánicamente hablando, del Poder Judicial de la Federación, dicho de otra forma, están sustraídos a la estructura formal del Poder Judicial de la Federación, que no significa, por supuesto, que la ubicación se encuentre en otros poderes del Estado.

Es importante analizar la estructura de los Tribunales Agrarios a efecto de conocer cómo se encuentran organizados actualmente, para estar en posibilidades de diferenciarlos con los Tribunales Agrarios dentro del Poder Judicial Federal.

## **2.4 Base Constitucional**

El 6 de enero de 1992 se publicó el Decreto de reformas al artículo 27 de la Constitución. Históricamente la doctrina jurídica sostenía que las controversias agrarias debían ser resueltas por órganos de carácter judicial especializados y no por órganos administrativos, fue así que en la fracción XIX del numeral invocado, se dispuso:

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

En el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992, se publican la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambos ordenamientos reglamentarios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la Ley Orgánica que los

Tribunales Agrarios se componen de: El Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios, como se explicó anteriormente.

Como una función exclusiva al Estado, el artículo 17 Constitucional prevé el hacer justicia, como una de las más importantes. Al crearse los Tribunales Agrarios, éstos son investidos como un órgano judicial, de las garantías de autonomía y plena jurisdicción para el desarrollo de sus funciones, y sus autoridades, encargadas de su desempeño, de poderes como el de Decisión, para dirimir con fuerza obligatoria la controversia cuyos efectos tienden a constituir el principio de la cosa juzgada; el de Coerción, para allegarse de los elementos necesarios para su decisión, y, el de Ejecución, para imponer el cumplimiento de un mandato claro y expreso, contenido en el imperium de sus sentencias o determinaciones.

Para que estos atributos de la función pública jurisdiccional se concreten y garanticen el proceso judicial, las normas constitucionales y legales aseguran en beneficio de sus magistrados, que también favorece a la situación de los justiciables, su Autonomía, Independencia e Imparcialidad.

Se ha analizado profundamente en diversos foros, previos a la creación de los órganos de impartición de Justicia Agraria, su ubicación como Tribunales Administrativos, con funciones judiciales y enmarcados formalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, pero dotados de plena autonomía e independencia para dictar sus fallos,

por lo que no existiría, en este respecto, dependencia jerárquica alguna entre ellos y cualquier autoridad administrativa.

## **2.5 Integración de los 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. Estos tribunales están compuestos por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

El sistema de tribunales agrarios de nuestro país funciona siguiendo una secuencia en donde la primera instancia está constituida por 49 distritos de justicia agraria, que cuentan con sendos tribunales unitarios agrarios, integrados por un solo magistrado, los cuales dentro de su competencia transitoria, conocen de los asuntos relativos a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, suspensión y privación de derechos agrarios, controversias parcelarias y, en general, de acciones agrarias no dotatorias en trámite, al entrar en vigor la Ley Agraria. La competencia ordinaria de los Tribunales Unitarios Agrarios se encuentra enunciada, fundamentalmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Entre los más genéricos, de donde se puede derivar un amplio espectro de planteamientos, la fracción VI los faculta para conocer de controversias en materia agraria entre miembros de núcleos de población y de éstos con los órganos de representación del ejido o comunidad, conocen de

controversias por límites de terrenos, restitución de convenios, entre otros.

Como órgano de segunda instancia o revisor se encuentra el Tribunal Superior Agrario, además de orientar y conducir la política judicial agraria, es el encargado de resolver los recursos de revisión de campesinos inconformes con resoluciones que versan sobre conflictos de límites, restitución o juicios de nulidad, que emitan los Tribunales Unitarios Agrarios. También el Tribunal Superior Agrario establece y divulga, a través de la jurisprudencia, criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones agrarias. Transitoriamente resolverá los procedimientos dotatorios pendientes (dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población) previstos por la legislación agraria anterior. El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, siendo uno de ellos su Presidente; su sede está en la Ciudad de México.

Dichos tribunales están integrados de la siguiente manera:

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; contará además con los siguientes órganos:

- I. Secretaría General de Acuerdos;
- II. Oficialía Mayor;
- III. Contraloría Interna;

IV. Dirección General de Asuntos Jurídicos; y

V. Director de Informática y Centro de Justicia Agraria.

Cada Tribunal Unitario estará a cargo de un magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

- I. Uno o varios secretarios de acuerdos, cuando así los estime el Tribunal Superior, y en caso de que el Tribunal Unitario tenga varias sedes se podrá designar a uno o más secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal Superior.
- II. Secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal Superior;
- III. Actuarios;
- IV. Peritos;
- V. Unidad Jurídica;
- VI. Unidad de Control de Procesos;
- VII. Unidad de Audiencia Campesina;
- VIII. Unidad Administrativa;
- IX. Así como el personal técnico y administrativo que disponga el Tribunal Superior

El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios prevé la existencia de otros servidores públicos, como es el caso que en cada magistratura del Tribunal Superior contará con los secretarios de estudio y cuenta que fije el propio Tribunal, atendiendo a las previsiones presupuestales.

Para suplir las faltas temporales de los magistrados de los tribunales unitarios, habrá cuando menos cinco magistrados supernumerarios, que realizarán las funciones que les asigne el Tribunal Superior. Cada magistrado supernumerario contará con los secretarios de estudio y cuenta que permitan las previsiones presupuestales.

Los magistrados supernumerarios practicarán visitas a los tribunales unitarios, por acuerdo del Presidente y en coordinación con los magistrados numerarios, cuando éstos lleven a cabo las funciones de inspección a que se refiere el capítulo IX del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Asimismo, el Tribunal Superior contará con los subsecretarios de acuerdos y, en general los tribunales agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales. Los secretarios de los tribunales agrarios serán: de acuerdos y de estudio y cuenta, quienes darán fe de los actos en que intervengan.

### **2.5.1 Tribunal Superior Agrario**

Los Tribunales Agrarios han consolidado su función social de impartir justicia en materia agraria en todo el territorio nacional al resolver, con estricto apego a la ley, los diferentes asuntos presentados por los campesinos, y otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los habitantes del campo mexicano.



<b>Total de asuntos recibidos</b>	<b>686</b>	<b>635</b>	<b>750</b>	<b>696</b>	<b>674</b>	<b>665</b>		<b>407</b>	<b>380</b>	<b>-6.6</b>
<b>Expedientes agrarios recibidos y radicados</b>	<b>56</b>	<b>51</b>	<b>48</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>5</b>		<b>3</b>	<b>5</b>	<b>66.7</b>
Expedientes agrarios examinados y definidos <sup>1/</sup>	78	55	53	39	12	11		6	2	-66.6
Resolución positiva	25	31	20	12	5	1		1	1	
Resolución negativa o improcedente	53	24	33	27	7	10		5	1	-80.0
<b>Asuntos de competencia ordinaria recibidos</b>	<b>630</b>	<b>584</b>	<b>702</b>	<b>684</b>	<b>663</b>	<b>660</b>	<b>1 775</b>	<b>404</b>	<b>375</b>	<b>-7.2</b>
Resueltos	583	632	679	691	661	669		397	384	-3.3
<b>Sentencias ejecutadas y cumplimentadas</b>	<b>134</b>	<b>143</b>	<b>84</b>	<b>74</b>	<b>23</b>	<b>27</b>		<b>12</b>	<b>12</b>	
Superficie otorgada (Hectáreas)	44 029	75 018	60 492	13 014	21 255	<b>21 144</b>		12 967	8 349	<b>-35.6</b>
Beneficiarios	4	3	3	1	993	<b>1</b>		836	697	<b>-16.6</b>

	166	897	186	527	<b>845</b>				
--	-----	-----	-----	-----	------------	--	--	--	--

Fuente: Tribunales Agrarios, septiembre 2007.

En el lapso de enero a julio de 2006, el Tribunal Superior Agrario recibió 380 expedientes integrados por 375 de competencia ordinaria y cinco de competencia extraordinaria; de estos últimos, dictó resolución positiva para un caso, lo que permitió dotar de 284 hectáreas a 47 campesinos y sus familias.

En igual periodo se ejecutaron 12 sentencias, que permitieron entregar 8 349 hectáreas a los demandantes, lo que significa 4 618 hectáreas menos respecto a los resultados obtenidos en el mismo lapso de 2005. La superficie entregada benefició a 697 campesinos y sus familias asentados en los estados de Coahuila (750 hectáreas); Colima (509 hectáreas); Guanajuato (929 hectáreas); Jalisco (244 hectáreas); Michoacán (723 hectáreas); Oaxaca (167 hectáreas); Puebla (190 hectáreas); Querétaro (2 654 hectáreas); Sinaloa (1 280 hectáreas) y Veracruz (903 hectáreas).

La gestión en la impartición de justicia agraria de los Tribunales Agrarios es evaluada a través del índice de calidad de las resoluciones, el cual muestra el grado de confianza y aceptación por parte de los campesinos hacia las sentencias emitidas y se refleja en el número cada vez menor de solicitudes de protección de la justicia contra estas determinaciones. De 1992 a junio de 2006, los Tribunales Agrarios han emitido 371 329 resoluciones conforme a la aplicación irrestricta de las normas jurídicas agrarias. Respecto de éstas, sólo se promovieron 62 301 juicios de amparo ante los Tribunales Colegiados

de Distrito, de las cuales únicamente se concedieron 18 170. Lo anterior arroja un índice de calidad del 95.1 por ciento de aceptación.

### **2.5.2 Tribunales Unitarios Agrarios**

Los Tribunales Agrarios son la primera línea de la justicia agraria, la más cercana a los campesinos, la más accesible y cotidiana, la que muestra con mayor intensidad las ventajas y desventajas de nuestro sistema de impartición de justicia especializada, dichos tribunales fueron instituidos, a partir de un acuerdo sobre competencia territorial expedido el 8 de mayo de 1992, iniciando sus funciones treinta y cuatro tribunales, teniendo cambios convenientes e importantes en virtud de las necesidades de dichos tribunales.

Con el funcionamiento de los Tribunales Unitarios agrarios y la experiencia que de ahí provino, se fueron distribuyendo dichos órganos, así como el de su personal en su conjunto en la República, por lo que, se derivó la confirmación de sedes originalmente previstas, pero en la mayoría de los casos se trasladaron algunos tribunales a regiones del país donde era necesaria su presencia, a efecto de brindar un mejor servicio de la justicia agraria.

Conforme a su competencia jurídica, los Tribunales Unitarios Agrarios son responsables de dar resolución al rezago agrario jurídico, así como a las controversias derivadas de la posesión y usufructo de la tierra.

En el periodo enero a julio de 2006, los Tribunales Unitarios Agrarios recibieron 21 010 expedientes de competencia ordinaria,

relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de parcelas, y resolvieron 19 081 asuntos, cifras inferiores en 6.1 por ciento y 5.4 por ciento, respectivamente, con relación a lo alcanzado en igual periodo del año anterior.

Tabla 2.2 Impartición de justicia agraria: Tribunales Unitarios Agrarios, 2000-2006

Concepto	Datos anuales						Enero-julio			
	Observado						Meta 2006	2005	2006	Variación % anual
	2000	2001	2002	2003	2004	2005				
<b>Total de asuntos recibidos</b>	31 787	34 820	37 779	35 494	38 381	36 924		22 368	21 010	-6.1
- Nuevas demandas de conflictos y controversias	31 687	34 703	37 681	35 353	38 244	36 795		22 285	20 933	-6.1
- Expedientes <sup>1/</sup>	100	117	98	141	137	129		83	77	-7.2
<b>Asuntos concluidos</b>	33 367	34 443	36 939	34 903	40 581	34 219	39 915	19 059	18 803	-1.3
<b>Resoluciones</b>	33 204	37 146	37 801	37 018	41 151	36 067		20 180	19 081	-5.4
- Sentencias pronunciadas	13 997	14 794	15 871	15 294	16 991	15 439		8 327	8 577	3.0
- Jurisdicción voluntaria	12 078	14 050	12 756	10 672	13 269	10 587		6 102	4 847	-20.6
- Laudos, convenios y otras determinaciones	7 129	8 302	9 174	11 052	10 891	10 041		5 751	5 657	-1.6

Fuente: Tribunales Agrarios, agosto 2007.

En materia de atención al rezago agrario jurisdiccional, al mes de julio de 2006 se resolvieron dos asuntos ingresados en años anteriores, acumulando de agosto de 1992 a julio de 2006 un total de 14 882 expedientes recibidos y 14 794 casos dictaminados, lo que significa un índice de resolución de 99.4 por ciento.

Los Tribunales Agrarios acercan la justicia a los campesinos que residen en poblados distantes a través de la justicia itinerante, a fin de atender sus demandas en el mismo lugar donde se presentan sus problemas con el ahorro en tiempo y costo en su desplazamiento. En el periodo enero-julio de 2006, se realizaron 31 itinerancias, visitando 183 poblados de 90 municipios; en ellos se tomó conocimiento de 1 156 asuntos e igual número de audiencias para el desahogo de pruebas, y se resolvieron 120 asuntos de jurisdicción voluntaria.

## **2.6 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios**

Como pleno Tribunal de Derecho, los Tribunales Agrarios recogen en su Ley Orgánica las garantías jurisdiccionales previstas en las Constituciones modernas, propiamente en nuestra actual Ley Fundamental relativas a la estabilidad, la remuneración, la responsabilidad y autoridad de los juzgadores, traduciendo sus contenidos y alcances de la siguiente manera:

**NOMBRAMIENTO.** El nombramiento de los magistrados agrarios será hecho por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente, de la lista de candidatos propuestos por el

Ejecutivo Federal de acuerdo con los artículos 27 fracción XIX; y 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

**DURACIÓN EN EL CARGO Y RESPONSABILIDAD-ESTABILIDAD.** Los magistrados agrarios durarán en su encargo seis años, y si concluido este término fueren ratificados, serán inamovibles. En este caso, el retiro forzoso de los magistrados se producirá al cumplir 75 años de edad o por incapacidad física o mental para desempeñar el cargo (artículo 13 y 17 Ley Orgánica)

Los magistrados únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (artículo 17 Ley Agraria). Asimismo, están sujetos a las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (artículo 30 Ley Orgánica), por faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, conforme al procedimiento que se establezca en el Reglamento que expida el Tribunal Superior Agrario.

**REMUNERACIÓN.** En su carácter de servidores públicos, los magistrados agrarios, tienen derecho a percibir, en los términos del artículo 127 Constitucional “una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, que será determinada anual y equitativamente... en el Presupuesto de Egresos de la Federación”. Asimismo el artículo 14 de la Ley Orgánica dispone que los emolumentos de los magistrados no podrán ser reducidos durante el ejercicio de su cargo.

Respecto a la aplicación normativa supletoria, relativa a los procedimientos que no se encuentren previstos expresamente en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el artículo 6º de dicho ordenamiento Legal señala que será aplicable, en lo que sea acorde con la naturaleza de los Tribunales Agrarios, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

## **2.7 Selección e Incorporación de personal y carrera jurisdiccional en los Tribunales Agrarios**

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, por tal motivo el Tribunal Superior Agrario, desde el inicio de sus funciones estableció como criterio la designación de sus servidores jurisdiccionales mediante concursos públicos, en donde se selecciona a los aspirantes que acrediten los mejores conocimientos, aptitudes y experiencia.

Es importante señalar que el proceso de reclutamiento, selección y promoción de personal de los Tribunales Agrarios, es a través de los concursos en los que mediante los exámenes los aspirantes acrediten sus merecimientos, dicho proceso fue incluido en las reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1993.

Es un procedimiento en donde le permite a los servidores de los Tribunales Agrarios, de cierta forma estimularlos y fortalecer el ingreso de profesionistas por mérito propio, teniendo como objetivo que la designación de los servidores públicos suceda una vez que las personas acrediten no sólo que cuentan con experiencia, sino también por haberse realizado una evaluación objetiva de su desempeño y conocimientos, logrando así avanzar en la profesionalización de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios y con ello sentar las bases para establecer una carrera jurisdiccional en materia agraria.

El servicio profesional de carrera jurisdiccional en los Tribunales Agrarios, se rige por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, a través de la capacitación e implementación de un sistema de estímulos con base en evaluaciones en el desempeño y actualización de los funcionarios públicos, logrando una mayor profesionalización de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios; teniendo como fin regular el ingreso a las categorías de Secretarios de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios Notificadores, Actuarios Ejecutores; Jefes de Unidades Jurídicas, Jefes de Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo, de los Tribunales Unitarios Agrarios; Peritos y Actuarios del Tribunal Superior, así como las demás categorías de servidores públicos que determine el Pleno del Tribunal Superior, los que serán designados mediante concurso.

Un requisito indispensable para ocupar cualquiera de las plazas o puestos antes referidos, es necesario aprobar los exámenes de

aptitud; así mismo, se deben acreditar diversos requisitos, conocimientos, experiencia y aptitudes, en concurso abierto o cerrado, en los términos que para cada caso determine el Pleno del Tribunal Superior.

Para el desarrollo de la carrera jurisdiccional agraria, los concursos para ocupar los cargos del Tribunal Agrarios, se celebrarán previa convocatoria, en los que podrá participar cualquier profesionista que cumpla con los requisitos de inscripción; también existen concursos en los que sólo pueden participar el personal que preste sus servicios en los Tribunales Agrarios, eso es cuando así lo considere conveniente el Tribunal Superior y con previa aprobación del Pleno, el cual señalará los requisitos mínimos que deberán acreditarse, así como las categorías de servidores públicos que podrán inscribirse, según la plaza a concursarse.

Las convocatorias de los concursos abiertos, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Judicial Agrario, en uno de los diarios de mayor circulación en el país, así como en el portal de Internet de los Tribunales Agrarios; por lo que se refiere a las convocatorias internas para celebrar concursos cerrados, se fijarán en los estrados y tableros de avisos de los Tribunales Unitarios, así como en sus sedes alternas, el Tribunal Superior y el portal de Internet de la institución.

Dichas convocatorias señalarán las categorías y números de plazas vacantes sujetas a concurso; el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes, así como el plazo y lugar de inscripción.

Las personas que resulten seleccionadas deberán expresar por escrito su consentimiento para prestar sus servicios en el lugar que el Pleno determine y a cambiar de adscripción en cualquier momento, trasladándose al lugar donde se les requiera; así como asistir a los cursos de capacitación y actualización que disponga el Tribunal Superior.

La autoridad encargada de practicar exámenes psicométricos a los aspirantes y recabar la información sobre los antecedentes laborales e integrando el expediente de cada sustentante, verificando que acrediten los requisitos establecidos por la ley es la Oficialía Mayor del Tribunal Superior, por lo tanto a quienes hayan cumplido con dichos requisitos, serán notificados, por lo menos tres días antes a la celebración de los exámenes.

La integración del jurado de selección del personal jurisdiccional estará a cargo del Pleno, el cual se conformará de la siguiente forma:

- 1 Presidente.- Que será un Magistrado Numerario del Tribunal Superior
- 3 Vocales.- Que serán un Magistrado Supernumerario Unitario, un Magistrado Numerario Unitario y un tercero que discrecionalmente designe el Pleno

1 Secretario.- Que será nombrado atendiendo a la materia o especialidad de las plazas motivo del concurso.

Los exámenes teóricos y prácticos por cada concurso se guardarán en sobre cerrado y serán diferentes por cada categoría de plazas, considerando el perfil necesario para cada puesto y constarán en dos etapas, la primera de ellas será la siguiente:

1.- Examen Teórico.- está conformado por un cuestionario de opción múltiple sobre conocimientos generales del derecho o ingeniería en caso de actuarios ejecutores y peritos, así como temas relativos a las funciones de la categoría a la que se aspire.

2.- Examen Práctico sobre uso básico de computadoras.

Se considera una calificación aprobatoria quien obtenga una calificación superior a ochenta, los cuales tendrán derecho a pasar a la segunda etapa, la cual comprende un examen práctico y uno oral, en el examen práctico se plantea un problema a resolver, que versará sobre cuestiones propias de la materia o de la categoría que se está examinando; el examen oral se practica mediante preguntas e interpelaciones que realicen los miembros del jurado, sobre cuestiones relativas de fondo del puesto que se concursa y en referencia al caso práctico.

Por lo que se refiere a la evaluación del caso práctico se tendrán en cuenta el cumplimiento de las formalidades generales y específicas

fijadas por las leyes, así como la compensación de la materia en el problema planteado, tomando en cuenta las consideraciones en relación con la procedencia de fondo y forma; la estructura, orden, exhaustividad y congruencia; la argumentación, atendiendo a la solidez de los razonamientos en su vinculación con las leyes y la jurisprudencia aplicables y la redacción. El resultado de la evaluación oral se determinará con base en el promedio que se obtenga de las calificaciones de cada miembro del jurado le asigne al sustentante, dicha calificación es en una escala del uno a cien, por lo que, para que un aspirante sea considerado por el jurado para desempeñar un cargo en los tribunales agrarios, deberá obtener una calificación aprobatoria, mínima de ochenta, cuando ningún sustentante alcance el promedio mínimo requerido, el concurso se declara desierto y se expedirá una nueva convocatoria.

Cuando un sustentante repruebe alguno de los exámenes en tres ocasiones, no podrá presentarse nuevamente, sino hasta dos años después.

En el caso del concurso cerrado, cuando dos o más sustentantes obtengan calificaciones iguales, el jurado decidirá quién de ellos ocupará la plaza, tomando en consideración los antecedentes académicos, laborales y la antigüedad; tratándose de los concursos abiertos, se decidirá con base en el grado y antecedentes académicos, la experiencia en cargos jurisdiccionales y cursos de capacitación.

El jurado emite un acta en donde consta los resultados de los exámenes, en donde expide un dictamen fundado y motivado en donde se expresan los nombres de las personas seleccionadas, tomando en cuenta los resultados de todas las etapas de evaluación, datos curriculares y antecedentes de la carrera jurisdiccional de cada uno de los aspirantes, así como su antigüedad en los Tribunales Agrarios, el desempeño, el grado académico, cursos de actualización y especialización.

Una vez que se tienen los resultados del proceso se comunicarán por escrito a los examinados y se publicarán en el Boletín Judicial Agrarios, en los estrados del Tribunal Superior, así como a las sedes principales y alternas de los Tribunales Unitarios, el portar de Internet de la institución, en los siguientes cinco días hábiles a la celebración de los exámenes, una vez transcurrido cuatro meses desde el nombramiento, se llevará a cabo una evaluación sobre el desempeño y aptitudes del servidor público a fin de resolver su permanencia y definitividad de la plaza.

La Oficialía Mayor del Tribunal Superior conservará constancia del número de concursantes externos, así como los datos personales y resultados obtenidos en los exámenes, los cuales permanecerán en el archivo durante dos años; aquellos sustentantes que obtengan calificaciones superiores a ochenta y no resulten seleccionados, formarán parte de una lista de reserva, en la que se anotará el lugar obtenido por cada uno de los sustentantes, esta lista se conservará también dos años en el archivo de la Oficialía Mayor.

La lista anteriormente señalada, se pondrá a la vista de los titulares de los Tribunales en que existan vacantes temporales, los Magistrados podrán solicitar el expediente personal de los enlistados a fin de proponer al Pleno la persona que a su criterio debe ocupar la vacante de manera interina en tanto se celebre el concurso correspondiente en un lapso no mayor de cinco meses.

La resolución del concurso de selección, así como la adscripción y cambios de adscripción subsecuentes son inapelables.

## **2.8 Presupuesto de Egresos de los Tribunales Agrarios 2007**

El Tribunal Superior tiene la atribución de aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos, por lo que le corresponde al presidente del Tribunal Superior Agrario formular y disponer el ejercicio del presupuesto de egresos de los Tribunales Agrarios.

Es de señalar que con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 22 fracciones IX y X, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en las erogaciones aprobadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, se determinan los calendarios de presupuesto autorizado a los Tribunales Agrarios como se señala en la siguiente tabla 2.3.

Tabla 2.3 Presupuesto autorizado a los Tribunales Agrarios 2007

	Total	M E S											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Total</b>	<b>794,000,000</b>	<b>70,785,595</b>	<b>55,121,464</b>	<b>68,344,572</b>	<b>62,880,569</b>	<b>60,444,205</b>	<b>58,075,179</b>	<b>78,479,766</b>	<b>57,559,574</b>	<b>64,263,054</b>	<b>62,368,558</b>	<b>64,050,390</b>	<b>91,627,074</b>
<b>Sector Central</b>	<b>794,000,000</b>	<b>70,785,595</b>	<b>55,121,464</b>	<b>68,344,572</b>	<b>62,880,569</b>	<b>60,444,205</b>	<b>58,075,179</b>	<b>78,479,766</b>	<b>57,559,574</b>	<b>64,263,054</b>	<b>62,368,558</b>	<b>64,050,390</b>	<b>91,627,074</b>
<b>100</b>	<b>218,084,021</b>	<b>18,041,529</b>	<b>14,193,829</b>	<b>19,227,197</b>	<b>17,030,068</b>	<b>16,514,802</b>	<b>16,013,231</b>	<b>24,760,852</b>	<b>15,712,155</b>	<b>18,709,023</b>	<b>16,580,721</b>	<b>17,458,117</b>	<b>23,842,497</b>
<b>Tribunal Superior Agrario</b>													
<b>200</b>	<b>511,906,915</b>	<b>46,765,403</b>	<b>36,495,379</b>	<b>44,063,765</b>	<b>41,599,236</b>	<b>38,163,007</b>	<b>36,280,105</b>	<b>48,024,961</b>	<b>36,341,341</b>	<b>40,524,956</b>	<b>41,376,859</b>	<b>42,018,966</b>	<b>60,252,937</b>
<b>Tribunales Unitarios Agrarios</b>													
<b>300</b>	<b>64,009,064</b>	<b>5,978,663</b>	<b>4,432,256</b>	<b>5,053,610</b>	<b>4,251,265</b>	<b>5,766,396</b>	<b>5,781,843</b>	<b>5,693,953</b>	<b>5,506,078</b>	<b>5,029,075</b>	<b>4,410,978</b>	<b>4,573,307</b>	<b>7,531,640</b>
<b>Oficialía Mayor</b>													

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Enero 2007.

## **2.9 Responsabilidad de los Servidores Públicos que pertenecen a los Tribunales Agrarios**

La obligación de los Servidores Públicos de los Tribunales Agrarios, es la 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 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, el cual determina que los magistrados de los Tribunales Agrarios y demás servidores públicos, 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 antes mencionada, conforme al procedimiento que se establezca en el Reglamento que 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 Tribunales.

Es de señalar que los magistrados, funcionarios y empleados en general, que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Tribunales Agrarios, son sujetos de responsabilidad

administrativa en el Servicio Público; el trámite para determinar dicha responsabilidad, 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.

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.

En caso de existir los elementos suficientes, la Contraloría Interna acordará la instauración y sustanciación del procedimiento de responsabilidad, e impondrá las sanciones correspondientes.

Los servidores públicos que resulten responsables en términos de las resoluciones administrativas que se emitan conforme a lo dispuesto por la ley, tienen la opción de impugnar dicha resolución mediante la interposición del recurso de revocación ante la Contraloría Interna o bien, impugnarla 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.

El Tribunal Superior 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 Órganos 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, dato interesante, ya que tratándose de magistrados del Tribunal Superior y de los Tribunales Unitarios, se les aplicará el procedimiento que establece el Poder Judicial de la Federación.

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.

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

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 mismo términos que el escrito de queja.

## **CAPÍTULO 3. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

El Poder Judicial es una de las piezas centrales del Estado contemporáneo por el equilibrio que su actuación imprime al acontecer público. Sin certeza en el derecho y sin seguridad en su aplicación, no hay estabilidad social ni convivencia social y política. Sociedades como la mexicana, que han iniciado procesos de transición, requieren de la actuación judicial y específicamente de sus resoluciones fundamentales para aligerar las tensiones sociales, definir el rumbo del cambio y alcanzar ideales compartidos como la democracia, la igualdad, la libertad y el respeto a los derechos fundamentales y la justicia.

### **3.1 Poder Judicial y Transición a la Democracia**

Las reformas al Poder Judicial de la Federación se han sucedido con bastante frecuencia en los últimos años. De hecho, la parte que corresponde al Poder Judicial Federal dentro del total de las reformas que se le han hecho al texto de la Constitución de 1917 es bastante alto (en torno al 21% del total), siendo superado solamente por las modificaciones que han afectado al Poder Legislativo Federal (28%). Los artículos 94 y 107 constitucionales se encuentran entre los que más veces se han reformado, junto con el 73, 27, 28 y 123.

Los motivos que han dado lugar a las modificaciones mencionadas son muy diversos, pero en todos los casos se puede observar un intento por encontrar en los jueces y tribunales un sucedáneo de las demandas ciudadanas que no han podido satisfacer los otros poderes.

Por demás resulta mencionar que, por razones que tienen que ver con su estructura, su competencia y por los alcances posibles de su actuación, los encargados de la administración de justicia tampoco han logrado satisfacer las demandas de justicia social de la mayor parte de la población.

El contexto social en que se han producido los cambios de los últimos años suministra cuando menos un par de datos que conviene tener en cuenta:

a) En primer lugar, cabe señalar que si bien en algunos sectores sociales de México se han producido modificaciones importantes como resultado de los procesos de transición democrática, dichos cambios no se han traducido de forma inmediata y con la fuerza requerida en el sector de la justicia en el que persisten graves déficit; en otras palabras, la transición política todavía no se ha traducido en las correspondientes reformas dentro del ámbito jurídico.

b) Por otra parte, las modificaciones recientes no han podido revertir la gran desconfianza que existe entre la mayor parte de la población, no solamente en México sino en casi todos los países de América Latina, respecto de la impartición y procuración de justicia.

Quizá por su poco peso político específico, el Poder Judicial ha sido el poder del Estado que menos atención ha recibido por parte de los estudiosos de las transiciones a la democracia. Esta falta de atención, de carácter teórico pero con evidentes consecuencias prácticas, se ha producido a pesar de que es innegable que sin contar con sistemas judiciales que sean capaces de proporcionar certeza y seguridad jurídicas, cualquier reforma de apertura y liberalización económica - que es hacia donde se han enfocado los esfuerzos en los procesos de transición democrática de la década de los 80 y de los 90, tanto en América Latina como en Europa del Este- está destinada a fracasar. En este sentido, de los poderes judiciales se espera que tengan comportamientos previsibles (en buena medida predeterminados por las leyes que los rigen), costos razonables de acceso y que estén relativamente ajenos a la corrupción.

### **3.2 El Poder Judicial en el siglo XXI**

Han sido varias las reformas en los últimos años que han modificado la estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación, a pesar de lo continuo y profundo de dichas modificaciones, todavía existe una agenda impresionante de reformas por aplicar a los órganos jurisdiccionales federales. No se trata solamente de pasar de la reforma de la "macrojusticia" a la de la "microjusticia", sino de una cantidad de temas que todavía no se han abordado, pero sobre en los que hay muy buenas experiencias en el derecho comparado, y un cierto consenso teórico en torno a la necesidad de que sean introducidos en el ordenamiento jurídico mexicano. Las reformas al

Poder Judicial se han dado de forma aislada, cuando lo correcto hubiera sido insertarlas dentro de una estrategia global de reforma del Estado.

Entre los cambios pendientes se ubican los aspectos de administración de los tribunales, el fortalecimiento de la independencia judicial como es la inamovilidad, garantías económicas, sistema disciplinario, carrera judicial, la capacitación legal de jueces y abogados, y todo lo relativo al acceso a la justicia. En este último punto entran los temas de la asesoría legal gratuita, de los defensores públicos, los costos de acceso y el impacto de la función jurisdiccional en la sociedad.

En particular, parece que todavía queda un largo trecho por andar en lo que se refiere a la selección, formación y promoción de jueces y magistrados. Existen nuevas tareas que tendrá que afrontar el Consejo de la Judicatura Federal, el que deberá mostrar mucho y mayor sentido de innovación e imaginación para capacitar a los juzgadores, para dotarlos de las cualificaciones necesarias para desempeñarse dentro de los Estados constitucionales de derecho contemporáneos.

En un aspecto más formal, quizá debería volver a poner en claro la regulación que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hacen de la carrera judicial, pues a partir de una interpretación de esa regulación y del artículo 17 Constitucional, el Consejo de la Judicatura, con los miembros electos luego de la

reforma de 1999 y contando con el aval nada implícito de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha convocado a "concursos de méritos" para ocupar plazas de jueces de distrito y magistrados de Circuito, lo cual ha suscitado en una parte firmeza y por otra, ciertas dudas respecto a la constitucionalidad de esos concursos.

A lo anterior, habría que sumar todas las posibles modificaciones a la parte estrictamente jurisdiccional del Poder Judicial. En este sentido, se debe pensar en la introducción de la llamada "cuestión de inconstitucionalidad", que ya se conoce en otros países y que puede mejorar sustancialmente el esquema actual de defensa de la Constitución que existe en México. Respecto al juicio de amparo, entre otras cuestiones, habría que avanzar por lo menos hacia la declaración general de inconstitucionalidad que desde hace ya muchos años se ha defendido con excelentes argumentos por juristas como Héctor Fix-Zamudio.

Un aspecto adicional pendiente es el que se refiere a la incorporación al Poder Judicial Federal de los diversos tribunales que están ubicados fuera de su estructura formal. En dicha situación se encuentran las juntas de conciliación y arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como los Tribunales Agrarios, los cuales constituyen el tema piramidal de este trabajo.

El estudio de cada uno de los aspectos señalados, con toda seguridad dará lugar a nuevas reformas en el futuro, y a nuevos trabajos de investigación, puesto que la problemática de la administración de justicia sigue siendo una de las más arduas con las que México cuenta. Lo ideal sería que, si se decide llevar adelante cualquier otra modificación, se haga con una visión comprensiva, que se discuta ampliamente y se generen los consensos necesarios, no solamente dentro del poder reformador de la Constitución sino también entre los demás sectores sociales involucrados. Igualmente, sería deseable que las reformas se basaran en mediciones empíricas que demuestren el funcionamiento real de las instituciones y las necesidades verdaderas de los ciudadanos que acuden ante los órganos judiciales.

Ante una problemática terriblemente compleja y frente a la necesidad de dar respuestas eficaces en el mediano y corto plazo, las propuestas deben ser igualmente complejas o de lo contrario van a estar condenadas a decorar los repertorios de leyes y constituciones, sin producir ningún efecto positivo para la población.

### **3.3 La Independencia Judicial en México**

Antes de entrar al estudio del Poder Judicial de la Federación, es preciso analizar su independencia para estar en condiciones de determinar su importancia del Poder Judicial en el Estado de Derecho.

De esta forma, es preciso señalar que la idea de Independencia Judicial se vincula estrechamente con la idea de Estado de Derecho, como uno de sus elementos esenciales. En consecuencia, es precisamente de esta idea de donde el concepto independencia judicial extrae su significado más amplio, siendo éste el que la impartición de justicia no debe estar supeditada a los órganos del poder político.

Pero la idea de independencia judicial, en atención a esa complejidad, implica una doble concepción. Por una parte, la independencia funcional, que refiere a la concepción valorativa de la independencia judicial y, por la otra, la independencia como garantía.

La primera de las acepciones se refiere a una regla básica de cualquier ordenamiento, en virtud de la cual el juez, en el ejercicio de su función, debe estar sometido únicamente a la legalidad, es decir, al sistema de fuentes del derecho vigentes en el sistema jurídico al que pertenece. Por el contrario, la independencia judicial, entendida como garantía, es un conjunto de mecanismos tendientes a salvaguardar y cumplir ese valor, incluso, a través de principios distintos al de la independencia. Algunos autores afirman incluso que es ésta la independencia judicial en sentido estricto.

Con gran precisión teórica, Luís Díez Picazo (1992) notable jurista español, distingue tres subespecies dentro de la categoría de la independencia judicial como garantía. Éstas son:

1. La *independencia personal*, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que protegen a éste de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado, a saber: Legislativo y Ejecutivo.
  
2. La *independencia colectiva*, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y
  
3. La *independencia interna*, que ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.

Este concepto, el de independencia como garantía, no puede ser valorado y entendido sino a la luz de los rasgos definitorios que el ordenamiento jurídico en particular le otorga, y que tienen que ver con otros factores como la forma de gobierno y el modelo global de organización judicial.

Por ello es dable decir que los esfuerzos realizados en el ámbito internacional para definir conceptos globales, genéricos, que uniformen las reglas que se deben observar en materia de independencia judicial, deben ser analizados con prudencia, pues a pesar de su eminente valor conceptual, considero que el método más apropiado para definir y comprender el modelo de independencia judicial en cada país es examinar el conjunto de los factores que se han señalado y sus interrelaciones.

### **3.4 Algunos aspectos sobre la composición y estructura del Poder Judicial de la Federación y sobre los elementos Constitucionales que componen el modelo mexicano de Independencia Judicial**

En la democracia mexicana existen, ciertamente, asignaturas pendientes. De manera sucinta, puedo decir que el tema de las instituciones para la democracia se centra en conseguir la realización plena de las instituciones políticas siguientes:

- a) Cargos públicos electos en comicios libres, imparciales y frecuentes;
- b) Garantía de ejercicio de las libertades y goce de los derechos fundamentales;
- c) Participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en los asuntos nacionales;
- d) Equilibrio de poderes.

Al respecto, Fix-Zamudio (1986), con relación a la función judicial en nuestra época, señala:

"ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual han penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales." (p.3)

El Poder Judicial en México, en las circunstancias históricas por las que atraviesa el país, ha asumido de manera definitiva su carácter de poder y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo nacional, de manera que ha ganado espacios antes nunca ocupados por él en los asuntos nacionales, logrando consolidarse como verdadero poder político.

Incluso, a nivel internacional, el papel del Estado y sus instituciones se ha centrado con cierta relevancia en la arena de los debates, de manera tal que se han hecho planteamientos de cambio institucional, dentro de los que se inscribe al Sistema Judicial como poder del Estado y como tarea esencial de gobierno.

Para revitalizar las instituciones estatales y crear un clima general de responsabilidad se necesitan mecanismos formales de control, anclados en las instituciones estatales básicas, por lo que un Poder Judicial independiente es vital para asegurar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la ley, así como para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la Constitución.

En este contexto, situados ya en el inmenso marco que representa hablar del Poder Judicial en general, por cuestiones de método trataré de enfocarme solamente en el papel que la independencia judicial desempeña en el Poder Judicial de la Federación, no sin antes revisar de manera breve la División de Poderes en México.

### **3.5 La División de Poderes**

Desde que el hombre surgió sobre la tierra tuvo que esforzarse por convivir con sus semejantes. Para resolver los problemas que se iban presentado entre los diversos individuos, inventó leyes para regular el comercio, pagar impuestos y hasta para contraer matrimonio. Desafortunadamente, algunos gobernantes se aprovecharon de esa situación y de estas leyes y decidieron que ellos podían crearlas y aplicarlas a su antojo. Más aún, creyeron que, en caso de que alguien no estuviera de acuerdo con este proceso, ellos mismos podían juzgarlo y castigarlo. Esto provocó descontento entre los ciudadanos y, a la larga, causó desorden y revoluciones.

Ahora bien, es necesario explicar brevemente la doctrina de división de poderes, para estar en posibilidades de ubicar a los Tribunales Agrarios dentro del Poder Judicial.

La doctrina de la división de poderes, constituye uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo moderno. Sin embargo, la llamada división de poderes, no ha sido un principio doctrinario inmóvil, sino una institución jurídico político dinámica que se ha desarrollado en la historia y que ha variado según la época y el lugar, por lo que resulta conveniente conocer su evolución teórico doctrinal, como la experiencia legislativo institucional de cada Estado.

La división de poderes no es más que el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones y que

por otra, los destinatarios del poder se encuentran beneficiados, si estas funciones son realizadas por diferentes órganos; la libertad es el tutor ideológico de la teoría de la división de poderes.

Algunos pensadores, como el barón de Montesquieu, en Francia y John Locke, en Inglaterra empezaron a promover la idea de que el poder no debía concentrarse en una sola persona. Sostuvieron que, para fortalecer a una nación, era necesario que existieran diversos órganos del Estado que tuviesen funciones distintas: unos elaborarían las leyes, otros las aplicarían y los terceros las interpretarían y resolverían los conflictos derivados de su aplicación.

Esta división de poderes, así como la independencia que existe entre éstos, constituye la base de un Estado democrático. En México, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación, se ejerce a través de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Nuestra Carta Magna, tiene una parte especial, donde refiere la división de poderes para su ejercicio, tal como se nos explica, primeramente en el artículo 49 párrafo primero, y subsecuentemente en los artículos 50 al 107; en dichos artículos se determina una división del Supremo Poder de la Federación, en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, teniendo este último las atribuciones que le otorga la propia Constitución en los artículos del 94 al 107, para su ejercicio.

En el Estado de Derecho es posible constituir y fortalecer los mecanismos jurídicos que nos den certidumbre y seguridad en el goce de derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. A través de él también es posible afianzar el desarrollo político, económico, social y cultural de México.

Un estado de Derecho, sin embargo, implica que la sociedad civil conozca las instituciones y los ordenamientos jurídicos que le dan vida.

No hay verdadero tribunal sin independencia. Lo proclama el artículo 17 de la Constitución, lo afirman los tratados internacionales de los que México es parte, 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.

Desde la perspectiva política, habrá que calificar la importancia de una institución por la eficacia que demuestra para encauzar el ejercicio del poder al servicio del ser humano. Hoy se sujeta a debate la relación entre el poder y el pueblo, sometida a profundas transformaciones. En este debate se aborda la reforma del Estado y se rescata el papel de la sociedad civil. Desde el ángulo social, será preciso ponderar la eficiencia de la institución para mediar creativamente en la vida de la persona y favorece 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 justa

de la riqueza, que actualmente se refleja en la opulencia de algunos, que cada día son menos y la pobreza o la indigencia de otros, que cada día son más.

Finalmente, se deben valorar las instituciones y en especial a la institución jurisdiccional agraria, por su idoneidad para proveer y aplicar los métodos normativos que llevan a la realización de los valores del Derecho: justicia y seguridad; aquella con un valor funcional y suprema hacia el que convergen toda la historia del Derecho y los afanes de sus creadores y aplicadores.

### **3.6 Necesidad de una verdadera división en el ejercicio del Poder**

Para nada resulta satisfactorio que a la fecha todavía se presente confusión en materia de administración de justicia, labor que por autonomía le corresponde al Poder Judicial, no al Ejecutivo. La ciudadanía demanda una verdadera división de poderes y que se superen los tiempos del presidencialismo a ultranza que caracterizó por mucho tiempo a nuestro país.

Ahora más que nunca se requiere de mayor seguridad jurídica en todos los aspectos y evitarse el otorgar privilegios a uno de los Poderes en detrimento de otro, es necesario que desaparezcan los tribunales especiales dependientes del Poder Ejecutivo, pues la existencia de éstos, muchas veces nulifica la garantía de administración de justicia consagrada y reconocida en el artículo 17 de la Constitución Política del país, a fin de que exista verdaderamente el derecho subjetivo

público de administración de justicia por tribunales que sean expeditos para impartirla y con verdadera independencia de los otros poderes, mediante la unidad jurisdiccional, incorporando los tribunales en materia agraria al Poder Judicial.

### **3.6.1 Poder Legislativo**

El Poder Legislativo Federal es el encargado de elaborar leyes que se aplican en todo el país. Esta función está encomendada a los diputados y senadores, los cuales son electos mediante el voto de los mexicanos mayores de 18 años. En México contamos 500 diputados y 128 senadores. Las cámaras en los cuales se reúnen, conforman lo que conocemos como Congreso de la Unión. Los legisladores estudian los proyectos de ley que les envía el presidente de la República, los que ellos mismos elaboran, o bien, los que les hacen llegar las legislaturas de los Estados. Una vez discutidos y aprobados en las dos cámaras, estos proyectos se convierten en leyes, que más tarde, promulga el presidente de la República. Así mismo, el Congreso tiene la facultad de reformar no sólo las leyes federales, sino también la propia Constitución, para adecuarla a la cambiante realidad social de nuestro país. En este caso, también se deben seguir los pasos que señalamos para la elaboración de leyes.

### **3.6.2 Poder Ejecutivo**

El Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República. Él es el encargado de hacer cumplir las leyes elaboradas por el Poder

Legislativo Federal y, al igual que los diputados y senadores, es el elegido mediante el voto popular. El presidente de la República nombra secretarios para que lo apoyen en la ejecución de las distintas leyes ya se traten éstas en materia de salud, educación, trabajo, agricultura, pesca, agraria o cualquier otro de los campos de la administración pública. Para ejecutar las disposiciones relacionadas con la procuración de justicia, puede también proponer candidatos al Senado para que éste nombre al procurador General de la República, quien tiene a su mando al Ministerio Público Federal y a la Policía Judicial Federal que, a pesar de su nombre, forma parte del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, por mencionar un ejemplo dentro de la Administración Pública.

### **3.6.3 Poder Judicial**

En caso de que surjan conflictos sobre la aplicación de las leyes, contamos con un tercer poder encargado de resolverlos. Los integrantes de este poder son los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral, los magistrados de los tribunales de Circuito Colegiados y Unitarios y los jueces de Distrito. Ellos son los responsables de interpretar las leyes y decidir quién tiene la razón cuando la persona le exige a otra el cumplimiento de una obligación, o cuando se suscitan problemas entre las autoridades y los ciudadanos o, incluso, entre las propias autoridades.

Una de las funciones más importantes del Poder Judicial de la Federación es proteger los derechos que otorga la Constitución a todos

los mexicanos, así mismo es importante y por ello considero necesario exponer, de manera breve, la composición, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación en México.

### **3.7 Composición y Competencia**

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita, por disposición expresa del artículo 94 de la Constitución, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se rigen por lo que disponen las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución establece.

La ley fija los términos en que se vuelve obligatoria la jurisprudencia que establecen los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

El Poder Judicial de la Federación, por tanto, representa el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional.

Su papel primordial lo constituye el ser interprete final de los principios y valores contenidos en la carta federal y, en este sentido, controlar la regularidad constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades.

Esto lo convierte en un poder distinto al que imparte la justicia ordinaria (es decir, la que resuelve controversias entre particulares o con base en leyes ordinarias), pues es la Constitución misma la que le otorga la función de impartir, de manera exclusiva, lo que podríamos llamar "justicia político constitucional."

Esta justicia constitucional, mediante el control de los actos de las autoridades y de la regularidad constitucional de las disposiciones por ellos emitidas, contribuye a definir el papel que cada una de las instituciones políticas tiene y, por tanto, a definir las relaciones generales del derecho con la política.

Con la interpretación de lo anterior en forma amplia, podríamos afirmar que toda la justicia es política, pues en ella intervienen siempre el Estado y sus intereses, ya sea a través de un juzgador o bien a través de las leyes que éste aplica; pero ello no sería tan exacto,

pues se ignoraría la importancia que tienen, para cualquier aparato judicial, su imparcialidad, su grado de independencia y la racionalización que haga de los conflictos por medio de la individualización de los casos y de su tratamiento dentro de un procedimiento regido por leyes previamente establecidas, a fin de despolitizar cualquier conflicto. Esta labor la cumple el Poder Judicial de la Federación en México respecto, como hemos dicho, de la justicia constitucional.

Ahora bien, en los estados modernos que aspiran al nuevo ideal de Estado Social y Democrático de Derecho, la naturaleza política de los tribunales se ve acentuada, pues las funciones de los otros dos poderes requieren un contrapeso y un control que solo el Poder Judicial puede proporcionar.

### **3.8 Selección y nombramiento**

Al margen de cualquier razón política o partidista, el sistema de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se basa en la selección de profesionales de altísimo prestigio, pues, para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone el artículo 95 de la Constitución, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, señala la Constitución, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. "La designación se hará por el voto de las dos terceras partes

de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República."

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

De igual forma, debe decirse respecto al mecanismo de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que éste se encuentra validado en el hecho de que los nombramientos se someten a consideración del Senado de la República, órgano de representación popular que considera en su integración a las treinta y dos entidades federativas. Manteniéndose así al margen de cualquier discrecionalidad del Poder Ejecutivo, que resultaría del todo incompatible con la independencia.

### **3.9 Inamovilidad y Remuneración**

El principal problema práctico que presenta la independencia personal del juez se refiere a garantizar su inamovilidad, a protegerlo de los vaivenes políticos que pudieran afectar su función.

Dentro de este tema se deben distinguir dos cuestiones: por una parte, la relativa a la prohibición de ser removido del cargo, salvo por el procedimiento sancionador previsto en la ley; y, por la otra, el traslado, contra la voluntad del interesado, de un puesto judicial a otro.

En ese sentido, la protección constitucional en México -para aquellos puestos en los que cabría la protección de inamovilidad entendida como protección contra el traslado forzoso- se limita a salvaguardar únicamente el primero de los aspectos antes señalados.

Es de destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llevado a cabo una defensa en la jurisprudencia de la inamovilidad judicial en algunos precedentes, sentando con ello las bases de un sistema judicial fuerte, que encuentra en el interprete final de la Constitución al órgano adecuado para remediar las acciones de otros poderes que traten mediante la destitución o la no ratificación en su puesto de manera ilegal.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia ha venido concediendo el amparo y protección de la Justicia Federal a diversos miembros de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas, que reclamaron mediante la acción constitucional la privación de su puesto por diversos motivos.

El Pleno de la Corte consideró que las remociones de estos funcionarios judiciales había sido contraria al texto constitucional y,

por tanto, se les debería restituir en su puesto y cubrirseles todas las remuneraciones que debieron percibir en el tiempo que estuvieron separados de su encargo.

Es importante destacar que la protección constitucional se ha extendido por encima de los gobernadores de los Estados y los Congresos Locales, llegando incluso a conocer de las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de vigilar la disciplina al interior del propio Poder Judicial de la Federación.

Estos precedentes fortalecen la autonomía y el sistema de carrera judicial en los Poderes Judiciales tanto de las Entidades Federativas como de la Federación, pues la permanencia en el cargo de un Juez o Magistrado ya no queda al arbitrio de los Gobernadores, las Legislaturas de los Estados o el Consejo de la Judicatura Federal, siempre y cuando la actuación de los jueces se sujete a la Constitución y a la ley.

Haber actuado en contrario, sería tanto como convalidar un sistema en el que todos los Magistrados estuvieran ante el riesgo de ser separados de su cargo en cualquier momento y así se vulneraría la autonomía e independencia que debe guardar el Poder Judicial frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, más aún, hacia el interior del mismo Poder Judicial, fortaleciendo así la independencia "colectiva" de sus miembros y sentando con ello las bases de una verdadera inamovilidad, requisito indispensable para la independencia.

Ahora bien, otro punto importante a tratar dentro del tema inamovilidad resulta el de garantizar para el juzgador un salario decoroso que le permita condiciones de subsistencia dignas y adecuadas a la función que ejerce, sin que durante su ejercicio pueda ser disminuida esta cantidad por disposición de quien tuviera en sus manos esa decisión. En este sentido, la Constitución Mexicana sólo establece como garantía la no disminución del haber que perciban los funcionarios judiciales que ella misma señala.

Dispone el artículo 94 de la Constitución, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años; que sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la misma y que, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Asimismo, señala que la "remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo."

### **3.10 Sistema de Responsabilidades**

No es posible gozar de las garantías de independencia, si no se contara con un sistema adecuado de responsabilidades que hiciera compatibles los conceptos de inamovilidad e inmunidad. La independencia personal del juez no puede apoyarse de ninguna

manera sobre la irresponsabilidad; pero resulta complicado compatibilizar responsabilidad e independencia.

La responsabilidad debe basarse en una suficiente tipificación de infracciones y sanciones en todos los ámbitos de responsabilidad en que el funcionario judicial pueda incurrir, ya sea penal, civil y administrativa o disciplinaria. Sin embargo, la responsabilidad disciplinaria o administrativa ha adquirido una importancia fundamental, a pesar de las desventajas que pudieran argüirse en demérito de ésta.

A este respecto, señala el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente en 2007) lo siguiente:

"...la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes." (p 123)

De tal forma que, desde 1994, existe en México un órgano especializado que se encarga de proveer lo necesario para el debido funcionamiento de los órganos jurisdiccionales federales y de cubrir los aspectos de vigilancia y disciplina de los mismos.

### **3.11 Avances en la Independencia Judicial del Constitucionalismo Mexicano.**

Hasta hace algunos años, la opinión de un importante sector de la doctrina constitucional mexicana era que el papel del Poder Judicial de la Federación en el esquema de división de poderes había sido muy pequeño, sometido a presiones y consignas políticas y poco independiente.

Esta opinión fue construida con base en la actuación del Poder Judicial de la Federación en la vida del país, desde su establecimiento como poder encargado de ejercer claras funciones de control político constitucional en 1857, hasta, digamos 1987, por señalar una fecha cierta en la que se reforma el Poder Judicial de la Federación de manera sustancial y comienza un proceso de reversión de esta tendencia de opinión.

Esto que podría llamarse "debilidad institucional" fue resultado de múltiples factores, de entre los que vale la pena destacar los siguientes:

El contexto histórico.- Durante muchos años, el México independiente que en un principio pretendía ser una fiel reproducción en sus instituciones de la democracia norteamericana y que posteriormente asumió otros modelos, vivió periodos de mucha inestabilidad.

Luego de la revolución y con la expedición, en 1917, de nuestra Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo una participación muy menguada, debido principalmente al régimen presidencialista que fue instaurándose durante la etapa post revolucionaria.

A partir de 1917 la Corte se mantuvo en una voluntaria "abstinencia política" que contribuyó de manera sustancial a la debilidad institucional de los Tribunales de la Federación y propició la consolidación de un régimen caracterizado por el abrumador dominio presidencial.

Las cuestiones técnico jurídicas.- Otras causas de debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación pueden ser identificadas con aspectos tales como el establecimiento del juicio de amparo, que no era otra cosa sino la posibilidad para la Suprema Corte de revisar todos los juicios en los que se considerara que la ley había sido inexactamente aplicada por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.

Si bien esto suponía, en un principio, un aumento en el poder de la Suprema Corte, finalmente terminó inhibiendo sus funciones de control constitucional e incrementando considerablemente la carga de trabajo. Carga de trabajo que motivó, durante casi todo el siglo, las principales reformas a la estructura, competencia y organización del Poder Judicial, a efecto de abatirla.

A lo largo de ese tiempo, el Poder Judicial de la Federación sufrió innumerables cambios a su estructura y competencia, que tuvieron como constante el problema del rezago. Se crearon más salas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se incrementó el número de ministros, se establecieron los primeros órganos judiciales especiales (Tribunales Colegiados de Circuito) y, en síntesis, se intentó de muchas maneras alcanzar el equilibrio en materia de rezago, buscando a la vez fortalecer las funciones de control de la constitucionalidad que en un esquema ideal se suponía fueran las principales de la Suprema Corte.

Otras causas técnico jurídicas a las que puede atribuirse la debilidad institucional mostrada por el Poder Judicial hasta hace algunos años han sido:

a) *La interpretación constitucional* de la Corte, que ha sido calificada de poco uniforme, salvo en temas como proceso penal, garantía de audiencia y legalidad y el amparo mismo.

Al respecto, debe decirse que uno de los cambios fundamentales en la interpretación constitucional que recientemente ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación radica en enfrentar los problemas de interpretación que se le han presentado con absoluta independencia y tratando de establecer criterios de jurisprudencia novedosos y bien fundamentados, de manera tal que la interpretación jurisprudencial se ha hecho extensiva a materias antes poco tratadas como derechos humanos y garantías sociales. En muchos de los casos

con la aceptación unánime de toda la comunidad jurídica y de la sociedad en general y, en algunos otros, con la desaprobación y reacción de los distintos sectores interesados en los asuntos.

b) Las *excesivas limitaciones formales y operativas del juicio de amparo* que tienen que ver, principalmente, con las causales de improcedencia y con los efectos relativos de las sentencias en el amparo contra leyes.

El amparo durante casi 150 años se mantuvo como la figura más eficaz de control constitucional, como el principal instrumento jurídico tendiente a salvaguardar y mantener el respeto a los derechos fundamentales de las personas y como el medio de defensa de mayor arraigo en nuestro sistema jurídico. Fix Fierro incluso lo ha calificado como la única garantía constitucional efectiva. Por otro lado, el amparo ha constituido un medio que ha servido de contrapeso en la división de poderes, pues tiene como finalidad ajustar la actuación de todas las autoridades gubernamentales al marco constitucional existente.

Sin embargo, por mucho tiempo se ha discutido en México el principio de relatividad de las sentencias de amparo, esto es, que la sentencia de amparo solo tiene efectos para quien la promueve. Actualmente, esa concepción ha ido cambiando y hoy se discute ampliamente en los foros académicos sobre la conveniencia de que las sentencias en las que se declare la inconstitucionalidad de un determinado precepto produzcan efectos generales.

c) *La poca eficacia real de las sentencias de amparo*, demostrada en el número considerable de incidentes de inejecución presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias que conceden el amparo tienen como fin último restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional. Por tanto, sería letra muerta el que, después de un largo proceso para la obtención del fallo protector, éste quedara sin cumplir.

Por ello, el eficaz cumplimiento de los fallos es un compromiso ineludible tanto para los Tribunales de Amparo como para las autoridades responsables.

d) *Los recursos humanos y materiales del Poder Judicial de la Federación, en relación con su capacidad de hacer frente a las demandas de justicia de la población*. Cuestión que básicamente tiene que ver con las cargas de trabajo y con el establecimiento de órganos encargados de administrar justicia a los gobernados.

Hasta los años ochentas, el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación creció de manera modesta en relación con la población.

e) *El sistema de nombramiento y responsabilidades de los juzgadores federales*, particularmente los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sería una grave afirmación señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estado lisa y llanamente subordinada al Poder Ejecutivo, tan solo porque éste interviene en el nombramiento y remoción de los ministros con el concurso del Poder Legislativo, pues esto no concuerda con los cambios importantes que se han dado en la materia, ni con la independencia que, pese a todo, ha sabido ejercer la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Todas estas razones fueron argüidas en demérito de la función jurisdiccional realizada por el Poder Judicial de la Federación. En muchos de los casos con razones ciertas y de peso; pero en muchos otros como una forma de debilitar su actuación.

El Poder Judicial de la Federación, a lo largo de este siglo, ha sido objeto de múltiples cambios en su estructura, organización y funcionamiento. Si bien algunas de las reformas introducidas no han sido de lo más afortunadas por ser el resultado de las circunstancias políticas imperantes en el país, la idea de una mayor independencia entre los distintos poderes del Estado, de una mayor eficacia en la impartición de justicia, así como el fortalecimiento del estado de derecho, son hoy el punto de partida de todas las modificaciones que sufre en su conjunto el sistema judicial mexicano.

En la década pasada, el Poder Judicial de la Federación experimentó la más importante reforma desde que el Congreso Constituyente de 1917 estableció los fundamentos y bases de dicha institución. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de

1994, 22 de agosto de 1996 y 11 de junio de 1999, constituyen un parteaguas en la vida de este poder, pues la nota distintiva de estas reformas es lograr su independencia plena y la profesionalización paulatina de sus integrantes.

Por mucho tiempo se discutió en México sobre la necesidad de realizar una profunda reforma a la estructura del Poder Judicial Federal que fuera acorde a las necesidades y problemas que esta nación enfrentaba, estableciendo con ello las condiciones necesarias para garantizar una eficiente impartición de justicia. Por ello, una vez discutida y aprobada por el Congreso de la Unión y por los congresos locales la iniciativa del Ejecutivo Federal que establecía las bases para lograr estos objetivos, el 31 de diciembre de 1994 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que habría de transformar profundamente la organización y funcionamiento del sistema judicial federal.

Fueron varios los artículos de la Constitución Federal que se modificaron o adicionaron con esta reforma; pero los puntos más sobresalientes, tendientes a asegurar un mayor fortalecimiento e independencia del sistema judicial mexicano, se pueden resumir en los siguientes:

- 1) El mecanismo de nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que antes correspondía al Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, pasó a manos del Senado de la República el cual, con la aprobación de las dos terceras partes de sus

miembros, designa a los Ministros de los propuestos en una terna de ciudadanos que le propone el Presidente de la República.

2) Se crea el Consejo de la Judicatura Federal, al cual se le asignó como función la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facilitando con ello el trabajo que realiza el Máximo Tribunal del País en su carácter de tribunal constitucional, así como mejorando los procedimientos de selección y profesionalización de todos los miembros integrantes del Poder Judicial Federal.

3) Se incorporan al texto constitucional las Acciones de Inconstitucionalidad, como un nuevo mecanismo de control de la Constitución Federal respecto de la posible contradicción que hubiere entre una norma de carácter general y aquélla, las cuales son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgando efectos generales a la sentencia que resuelva sobre la invalidez de la norma, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Del contenido de la reforma del 31 de diciembre de 1994, y de los puntos específicos descritos, se puede advertir claramente que su objetivo primordial consistió en fortalecer al Poder Judicial Federal creando las instituciones y medios de defensa aptos para garantizar un verdadero estado de derecho, consolidando con ello la aspiración de una nación más democrática.

Debe señalarse que actualmente el Poder Judicial de la Federación vive una etapa de transición y consolidación respecto a los cambios en su estructura y organización, los cuales ha sido necesario precisar y mejorar, como ha quedado establecido en la más reciente reforma a la Ley Fundamental en lo que a éste toca.

Los signos de esa transición podrían resumirse en los aspectos siguientes:

#### **a) Relevó de los Ministros de la Suprema Corte**

Se ha argumentado que una de las razones fundamentales para la reforma de 1994 y que condujo a la designación de los Ministros que hoy integran a Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistió en la dificultad que había presentado para este cuerpo colegiado la toma de decisiones conjuntas que se necesitaban para resolver un determinado asunto, dado el número de sus integrantes. Por esta razón, la iniciativa del Ejecutivo Federal propuso reducir a once el número de sus miembros, tal y como se había concebido originalmente en la Constitución Federal de 1917.

Adicionalmente, al reformarse el artículo 94 de la Carta Magna, que establecía el carácter vitalicio en los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, se estableció como duración de ese cargo el término de quince años, creándose con ello la imposibilidad jurídica de que aquéllos siguiesen ocupando tan alta investidura durante toda su vida.

Por otra parte, también debe reconocerse que en virtud de la reforma constitucional de 1994 que modificó el sistema para la designación de los Ministros del Máximo Tribunal del país, se fortaleció en gran medida la independencia y fortaleza del Poder Judicial Federal, pues con el nuevo mecanismo de designación se garantiza que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean ajenos a posiciones partidistas e ideológicas, previniendo así cualquier tipo de injerencia que pudiera redundar en perjuicio de una justicia imparcial e independiente.

### **b) Creación del Consejo de la Judicatura Federal**

Una de las innovaciones más importantes de la reforma del 31 de diciembre de 1994, fue la creación de un órgano que, aunque materialmente no ejerciera funciones jurisdiccionales, formara parte de la estructura del Poder Judicial Federal y cuyo objetivo primordial consistiría en la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su creación en la reforma Constitucional de 1994, correspondió sobre todo a la transformación y renovación de viejos conceptos, sistemas añejos y prácticas tradicionales dentro del Poder Judicial de la Federación, encaminada a robustecer y perfeccionar la protección del Estado de Derecho. Asimismo, se habló de un Órgano que evitara la distracción de los Juzgadores en la solución de las necesidades administrativas del Poder Judicial, que no guardan ninguna relación

directa con la solución de controversias encomendadas a dicho Poder, como son el nombramiento de Jueces, Magistrados, Secretarios y demás personal de los Órganos Judiciales; la administración de los bienes y presupuesto destinado a cubrir los requerimientos del ejercicio de la función jurisdiccional; y la vigilancia y correcciones disciplinarias que deban imponerse a los servidores públicos del Poder Judicial Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo será del Consejo, tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, de entre los magistrados y jueces, dos designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

Ahora bien, la forma en que se realiza la elección de los tres consejeros pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, fue modificada mediante la reforma constitucional del 11 de junio de 1999, pues mediante el sistema anterior no se garantizaba que las personas que ocuparan ese cargo fuesen quienes tuvieran las mejores cualidades profesionales. Por lo que ahora es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien, tomando como base únicamente méritos objetivos, se encarga de designarlos.

Respecto a la facultad de la Cámara de Senadores y del Presidente de la República para designar, respectivamente, a dos consejeros el primero y a uno el segundo, cabe mencionar que si bien es deseable

que esta atribución corresponda, en el futuro, exclusivamente al Poder Judicial, también debe decirse que en la reforma constitucional del 11 de junio de 1999, se precisa textualmente que "Los Consejeros no representan a quienes los designan, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad...".

Esto pone de manifiesto la no intervención del Presidente y del Senado de la República en los asuntos que son de exclusiva competencia del Poder Judicial de la Federación.

Una de las tareas principales del Consejo de la Judicatura Federal es la competencia que tiene para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrados de circuito y jueces de distrito, así como en los casos en que junto con los servidores citados concurre algún otro del Poder Judicial de la Federación; el Órgano que determine el Consejo será competente para sancionar los casos no comprendidos para el Pleno.

Para evitar la acumulación y rezago en el conocimiento de asuntos, se prevé que el Pleno del Consejo puede establecer por medio de acuerdos generales los casos en que la Contraloría del Poder Judicial conozca, determine y aplique las sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Existe un sistema de escalafón para los empleados del Poder Judicial de la Federación, el cual deberá ser reglamentado por los

Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal bajo los criterios generales que ellos mismos establezcan. Ya que con esto lo que se pretende es el de igualar las oportunidades de ascenso y eliminar prácticas nocivas basadas en favoritismos y privilegios.

En realidad se trata de una instancia administrativa colegiada que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial y, fundamentalmente, la custodia de la autonomía de los órganos de este poder y la independencia e imparcialidad de sus miembros.

El Consejo de la Judicatura Federal ha probado ser hasta el momento el órgano idóneo para facilitar la función jurisdiccional del Supremo Tribunal del país, que hasta antes de la reforma constitucional veía distraída su principal función en cuestiones meramente administrativas. Además, la disciplina y vigilancia que el Consejo ejerce sobre todo el personal que integra los tribunales federales, ha ido mejorado paulatinamente la profesionalización de sus miembros.

Debe señalarse también que los métodos de selección para las designaciones de jueces y magistrados utilizados por el Consejo, han dado como resultado que las personas con mejor preparación y mayores méritos sean las que ocupen tales cargos, pues tal selección ha sido llevada a cabo conforme a concursos de oposición, incluso abriendo la convocatoria de esos concursos a personas que no

pertenecen al Poder Judicial de la Federación. Circunstancia inusitada en su historia que habla de la apertura e intención de que sean verdaderamente los más capaces quienes ocupen los cargos que se concursan.

Como órgano auxiliar de dicho Consejo en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste, se encuentra el Instituto de la Judicatura. Éste lleva a cabo los cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial y cuenta con un área de investigación, la cual tiene como función primordial la realización de los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

### **3.12 La cuestión de la Unidad de la Jurisdicción**

La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación revivió la discusión sobre el principio de la unidad jurisdiccional. Efectivamente, si bien la integración tiene algunos defectos técnicos, tiene la virtud de haber abierto la puerta a una posible incorporación futura de otros tribunales federales al Poder Judicial. Efectivamente, no se ha estudiado de manera adecuada la creación de tribunales en la esfera del Poder Ejecutivo Federal y en los ejecutivos estatales. Es un cabo suelto que merece analizarse por su significación. Si bien estos tribunales dictan sus fallos con autonomía y no existe duda sobre la imparcialidad de sus fallos, deberían

incorporarse al Poder Judicial Federal como les corresponde y evitar la existencia de jurisdicciones múltiples. Estos tribunales surgieron por diversas razones, y existen por disponerlo la Constitución general y las Constituciones estatales.

Es conveniente restablecer la unidad formal de la jurisdicción y darle mayor peso institucional al Poder Judicial de la Federación. Subsisten fuera de su ámbito y dentro de la administración pública federal las Juntas de Conciliación y Arbitraje -materialmente tribunales del trabajo- los tribunales federales agrarios y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación. También han proliferado tribunales administrativos que resuelven controversias entre los particulares y las autoridades de los gobiernos federal y del Distrito Federal, y otros similares en las entidades federativas. Igualmente podríamos mencionar a los tribunales de conciliación y arbitraje establecidos para resolver conflictos entre los servidores públicos y los órganos del Estado a los cuales prestan sus servicios.

La experiencia de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación es una llamada de atención de lo que puede ocurrir con una anexión meramente formal. No basta que la Constitución enumere al tribunal como parte integrante del Poder Judicial Federal, para que esto ocurra realmente con todas las consecuencias. El Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación por declaración constitucional, es cierto, pero no tiene las notas distintivas de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial.

Por dar un ejemplo, no existe propiamente la carrera judicial electoral, ni operan para los integrantes del Tribunal Electoral los acuerdos generales sobre administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, que están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es conveniente hacer una distinción entre la unidad de la jurisdicción y la especialización. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, lo que no significa que se trate de un tribunal especial de los prohibidos por la Constitución, por ser órganos jurisdiccionales por comisión *ad hoc* o *ex post facto*. El principio de unidad no impide la existencia de la jurisdicción especializada. La complejidad de la organización social, y consecuentemente del ordenamiento jurídico, hace imposible que todos los magistrados o jueces tengan una preparación general que les permita indistintamente juzgar cualquier tipo de litigio. En los procesos contencioso-administrativos, y en la materia fiscal, se hizo evidente esta distinción, y la materia electoral no es excepción por su alto grado de especialización y por las particularidades de la propia materia. Sin embargo, la proliferación de tribunales en el ámbito del Poder Ejecutivo no es adecuada para los efectos de fortalecimiento e independencia del Poder Judicial de la Federación, por lo que la unidad de la jurisdicción es un anhelo altamente deseable.

## **CAPÍTULO 4. EFECTOS JURÍDICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS AL FORMAR PARTE DEL PODER JUDICIAL FEDERAL**

Es importante mencionar que los motivos esenciales de una reforma a las leyes implica cambiar el sentido, contenido o alcance de una norma jurídica, dichas reformas no son consideradas como caprichosas, sobre todo las reformas constitucionales. Es un acto del legislador que tiene la intención encaminada hacia la persecución de uno o varios objetivos, como es, el realizar un reconocimiento jurídico a una situación de hecho, es decir, proveer el marco jurídico a una situación que en los hechos es una realidad, ya sea con la intención de tutelarla, resolverla, encauzarla hacia otros rumbos o para disolverla, así como el de utilizar el derecho como un instrumento para provocar actitudes, para adecuar conductas.

Las reformas pueden aparentar ser buenas alternativas, y al adoptarse, se prueban si resultan ser adecuadas o equivocadas. En este sentido cuando los legisladores tienen frente a ellos un problema que es necesario resolver en forma legislativa, debe entenderse que la solución que presentan siempre es la que consideran mejor.

Quizá, se puede pensar que no existe algún fundamento substancial que impulse o motive la propuesta que hoy se presenta, porque se dirá, que los efectos del juicio agrario están suplidos, y por

mucho, con el Juicio de Amparo en la parte que procede para hacer efectivas las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, pero tal consideración estaría equivocada. Basta para ello detenernos a observar que el juicio de amparo, lamentablemente, es uno de los rubros jurídicos que más especialización requieren, no obstante la pretendida suplencia de la queja que, evidentemente no alcanza para cambiar la causa pretendida, de tal suerte que resultan ser excesivamente caros para los interesados y porque, finalmente, aquella violación que hubiere sido consentida durante el procedimiento ordinario, ya no es susceptible de ser reparada.

Si se considera que la entidad política se encuentra más cercana al logro de sus fines, propios y auténticos, cuando su función y sus relaciones con los ciudadanos o miembros del grupo social se encuentran sometidas al Derecho, se estará de acuerdo con que el propósito fundamental que se persigue en esta propuesta, es que el Poder Judicial de la Federación debe ser la instancia competente para juzgar de las controversias que se susciten por los conflictos agrarios.

Esto explica que los Tribunales Agrarios son los que, por la naturaleza de sus funciones, y pese a los criterios doctrinales que en contrario obran en el derecho mexicano, deben formar parte del Poder Judicial de la Federación, para romper definitivamente con los lazos que de hecho los atan a las autoridades jurisdiccionales administrativas y que, aunque se diga que se trata de organismos autónomos frente al Poder Ejecutivo Federal o Local, esta circunstancia no es categórica; puesto que, debido a los diversos

factores de poder que intervienen en su constitución, en general, no les es posible juzgar con plena independencia ni actuar con total autonomía al haber sido nombrados por aquél a quién están juzgando, por más que sea el poder legislativo quién finalmente designe o ratifique su nombramiento.

Para comprender la propuesta que se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, analizaré algunos artículos de nuestra Ley Fundamental, en donde es claramente comprendida la naturaleza de los tribunales encargados de administrar justicia, claro que, por la magnitud del presente trabajo, no se estudiará toda la Constitución sino solo la parte que corresponde a este tema.

En el artículo 14, de igual manera, se hace mención de un órgano jurisdiccional legalmente autorizado, para poder conocer de un juicio tal como se maneja en su texto que dice: "...sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos..." el cual se considera que debe de estar dentro del Poder Judicial para que pueda actuar con la legalidad del artículo 49 y 94.

Conocido es el artículo 16 que determina "...sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente..." por lo que la autoridad debe ser una con esa facultad que la ley le da para poder actuar, y debe de estar apegada a la división de poderes ya establecidos, como se marca en el artículo 49 Constitucional, además de eso señala: "sino por la autoridad judicial..."

En el artículo 17, se menciona "... a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla.." deduciendo así que los únicos tribunales legalmente facultados para tal actuación, son los que están dentro del Poder Judicial, aplicándose así la normatividad del artículo 49 Constitucional.

El artículo 22 refiere su texto "... no se considerará... hecha por la autoridad judicial... tampoco considera...que ordene la autoridad judicial..." de donde claramente se desprende y se interpreta la actuación de un poder judicial y su radio de actividad, así como las facultades que le han sido conferidas, y que además sólo ella puede hacer tales actos.

#### **4.1 Tribunales fuera del Poder Judicial de la Federación**

Tanto en la práctica como en la teoría, es realmente notorio que los Tribunales Agrarios se encuentran fuera del Poder Judicial, ya que actúan de conformidad a lo ordenado en nuestra Carta Magna, específicamente en el artículo 27 en su fracción XIX párrafo primero y tercero, expresando que: "Con base.., y apoyará la asesoría legal de los campesinos;... La ley... de justicia agraria, y..." pero dicho artículo se debe analizar ya que probablemente contraviene lo ordenado por los demás artículos que hablan de las facultades del Poder Judicial y de la división de poderes, tales como el 14, 16, 17, 21 y 22 antes mencionados, tales tribunales actúan con cierta legalidad que les otorga la Constitución, pero no con la facultad real con la que deben

estar investidos, en este caso, el estar actuando dentro del Poder Judicial.

## **4.2 La Iniciativa Constitucional**

En México existe un procedimiento para la reforma de nuestra Ley Fundamental, previsto en el artículo 135 de la misma ley suprema, constituyendo un factor decisivo y de cambio, de acuerdo a las diferentes etapas por las que la sociedad mexicana ha transitado en los últimos años.

No deviene ocioso mencionar, que la Constitución resulta ser un instrumento para garantizar la libertad individual, constituyendo un pacto de convivencia de los diversos sectores que integran la sociedad, es por ello, que es preciso ofrecer una vía de adaptación de la Constitución a la realidad cambiante, máxime cuando los tiempos que corren hoy en día, la variación vertiginosa de la sociedad entera resulta ser una característica de esta época en particular.

El derecho ha experimentado grandes cambios, transformaciones quizá, radicales algunas, pero encaminadas sin duda hacia el encuentro de un sistema de procuración y administración de justicia más sano, más ético, más responsable, más justo e imparcial. Un sistema de procuración y administración de justicia, que ciertamente tenga su apoyo en la existencia de instituciones político jurídicas serias y dignas que, por consiguiente, garanticen a todo gobernado el respeto absoluto de sus valores fundamentales.

La necesidad de la reforma constitucional se erige como una bandera de defensa de los derechos y libertades del ciudadano, toda vez que los distanciamientos entre la Constitución y la realidad de la sociedad se hacen evidentes, corrosionando las bases del ordenamiento jurídico, tomando en consideración que las estructuras socioeconómicas cambian, y es evidente que las estructuras jurídico políticas deben acompañarlas en dichos cambios.

Un régimen constitucional se caracteriza por la eficacia de la Constitución formal, es decir, porque ésta sea el elemento más importante del ordenamiento jurídico.

Con ese carácter se presentó la reforma constitucional de diciembre de 1994, considerada por muchos, como la más amplia y radical habida en la transformación de la estructura de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Entre los cambios más significativos, se encuentra el relativo a que atinadamente estimuló la organización interna y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, al involucrar en ella aspectos fundamentales como la creación del Consejo de la Judicatura Federal, para delegar en éste las facultades propiamente administrativas del Poder Judicial de la Federación y dejan a la Suprema Corte de Justicia su función exclusiva de tribunal constitucional. Sin embargo, no deja de ser el producto de un acto humano que, como tal, en tanto lo exija la satisfacción de las necesidades económicas, políticas y sociales que día a día demande la sociedad, no queda exenta de la

imperfección y del ajuste que las disposiciones fundamentales que consagra, merezcan gradualmente en función de las consabidas exigencias.

#### **4.3 Necesidad de una verdadera división en el ejercicio del poder**

Para nada resulta satisfactorio que a la fecha todavía se presente confusión en materia de administración de justicia, labor que por autonomía le corresponde al Poder Judicial, no al Ejecutivo. La ciudadanía demanda una verdadera división en el ejercicio del poder, y que se superen los tiempos del presidencialismo a ultranza que caracterizó por mucho tiempo a nuestro país. Ahora más que nunca se requiere de mayor seguridad jurídica en todos los aspectos, y evitando el otorgar privilegios a uno de los Poderes en detrimento de otro, es necesario que desaparezcan los tribunales dependientes del Poder Ejecutivo, pues la existencia de éstos, hace nugatoria la garantía de administración de justicia consagrada y reconocida en el artículo 17 de la Constitución Política del país, a fin de que exista verdaderamente el derecho subjetivo público de administración de justicia por tribunales que sean expeditos para impartirla y con verdadera independencia de los otros poderes, mediante la división jurisdiccional, incorporando los tribunales en materia agraria al Poder Judicial.

Por lo anteriormente expuesto, se plantea una serie de reformas a diversas legislaciones a efecto de que los Tribunales Agrarios formen parte del Poder Judicial de la Federación, de la siguiente manera:

#### **4.4 Decreto por el que se reformarían diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar a los Tribunales Agrarios dentro del Poder Judicial Federal**

Posibles reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar a los Tribunales Agrarios dentro del Poder Judicial de la Federación.

*a) Se reforma el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, para quedar en lo-sucesivo de la siguiente manera*

**Artículo 27.- ...**

...

*I a XVIII.- ...*

*XIX.- ...*

*Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, se instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción pertenecientes al **Poder Judicial de la Federación**, integrados por magistrados **designados por el Consejo de la Judicatura Federal**.*

...

**b)** *Se reforman los artículos 94, 97, 100, 101, 105, 107 y 110 constitucionales, para quedar redactados de la siguiente manera.*

**Artículo 94.-** *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en los Tribunales Agrarios**, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

...

*La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, del Tribunal Electoral, **de los Tribunales Agrarios**, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.*

*El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito de los Juzgados de Distrito, de los Tribunales Agrarios.*

...

...

*La remuneración que perciban por sus servicios los-.Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, **Magistrados Agrarios**, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.*

...

**Artículo 97.-** Los Magistrados del Circuito, **Magistrados Agrarios**, y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o **Magistrado Agrarios** o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito, **de los Tribunales Agrarios** y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

...

...

Los Magistrados de Circuito, **Magistrados Agrarios** y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

**Artículo 100.- ...**

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; **seis** Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito, **Magistrados Agrarios** y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

...

...

**Artículo 101.-** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, **los Magistrados Agrarios**, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, **Magistrado Agrarios**, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados

*o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.*

...

...

**Artículo 105.- ...**

*I a II.- ...*

*III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito, **Magistrados Agrarios**, dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

...

...

**Artículo 107.- ...**

*I a II.- ...*

*III.- Cuando se reclamen actos de los tribunales **mencionados en el primer párrafo del artículo 94 de ésta constitución** o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

*a) ...*

*b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por **los tribunales que se mencionan en el primer párrafo del artículo 94 de ésta constitución**, no reparable por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.*

...

*VI a XVIII.- ...*

**Artículo 110.-** *Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito, **Magistrados Agrarios** y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

Así mismo, se propone que el Consejo de la Judicatura Federal sea el encargado de nombrar a los integrantes de esos tribunales; en estas condiciones, con el interés de que las designaciones se lleven a cabo con estricto apego a la ley y precisar que el ingreso y ascenso de los miembros de estos Tribunales Agrarios se otorgue en virtud de la capacidad y vocación de servicio que hubieren demostrado en el ejercicio de su actividad profesional.

La independencia del juzgador, debe ser preservada no sólo de la interferencia de los actores políticos de una comunidad, sino de las presiones de una sociedad que se debate entre intereses de índole

económica y el anhelo de una verdadera solidaridad social. Para ello, una de las funciones primordiales del Consejo de la Judicatura Federal, será la adecuada selección, designación y permanencia de jueces y magistrados. El verdadero Estado de derecho, se consolida cuando la figura del juzgador alcanza los niveles que la sociedad reclama de su trabajo, de su compromiso ético y comunitario. Es importante señalar que para el derecho la figura central es el Juez, ya que un ordenamiento jurídico no puede funcionar sin los jueces.

Los Tribunales Agrarios son, por lo menos legal y doctrinalmente, órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, como quedó anteriormente señalado.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece claramente que lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza de los tribunales agrarios, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Esto quiere decir que, los tribunales agrarios ejercen una función formal y materialmente judicial y, como no están adscritos al Poder Judicial, como los otros tribunales de que habla la Constitución en su artículo 94, no gozan de plena autonomía en su administración.

Son formalmente judiciales, pues ejercen una función judicial, están dotados de la facultad legal para resolver, atender juicios agrarios y procurar justicia, los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, la cual tiene un amplio contenido dado

que resuelve conflictos, demandas, recursos; e incluso cabe el juicio de amparo en contra de las sentencias que emitan los Tribunales Agrarios. Por lo que hace a su función material, éstos emiten jurisprudencias; pero por lo que hace a su independencia, es indudable que no la tienen.

La división de Poderes en México es muy clara cuando se habla de funciones formales o materiales; cada Poder goza de una completa organización, jurisdicción y competencias, las cuales ordenan su forma de actuación. El Poder Ejecutivo cuenta, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la Secretaría de Gobernación, la misma tiene la facultad de otorgar al Poder Judicial el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones, no por esta situación el Poder Judicial está subordinado al Ejecutivo o depende estructuralmente de él, pero por lo que hace a los Tribunales Agrarios, no gozan de autonomía administrativa por estar subordinados al Ejecutivo. Se debe entonces, como ya se mencionó, dar facultades al Consejo de Judicatura para que sea este quien nombre a los integrantes de los referidos tribunales.

Resulta evidente la necesidad de que para avanzar en la Justicia Agraria, aplicando sus normas con éxito, debemos hacer las reformas correspondientes a la Constitución y a las leyes correlativas, que garanticen una plena autonomía de los magistrados agrarios al emitir sus resoluciones; lo que ayudará a una mejor impartición de dicha Justicia Agraria, respecto de los conflictos sobre tenencia de la tierra, así como las mejores relaciones entre los diversos sujetos agrarios.

Por lo anteriormente señalado se propone reformar el artículo 94 constitucional para el efecto de incorporar al Poder Judicial Federal a los Tribunales Agrarios, por virtud de que actualmente dependen orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo, siendo que realizan funciones jurisdiccionales, reformando por ende el segundo párrafo, de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

#### **4.5 Posibles reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial para incorporar a los Tribunales Agrarios al Poder Judicial Federal**

Es importante reformar diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, para quedar como sigue:

### ***TÍTULO PRIMERO***

### ***DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN***

### ***CAPÍTULO UNICO***

### ***DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN***

***Artículo 1o.-*** *El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:*

*I.-...*

### ***VIII.- Los tribunales agrarios***

### ***SECCIÓN 3a.***

### ***DE SUS ATRIBUCIONES***

**Artículo 81.** *Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:*

- VI. *Hacer en nombramiento de los magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados agrarios, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;*
- VII. *Acordar las renunciaciones que presenten los magistrados de circuito, jueces de distrito y magistrados agrarios;*
- VIII. *Acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito, jueces de distrito, y magistrados agrarios*
- IX. *Suspender en sus cargos a los magistrados de circuito, jueces de distrito y magistrados agrarios, a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que le hubiere solicitado.*

*La suspensión de los magistrados de circuito, jueces de distrito, y magistrados agrarios por parte del Consejo de la Judicatura Federal constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento, si llegara a ordenarse o a efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal. El Consejo de la Judicatura Federal determinará si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración, y en su caso, el monto de ella durante el tiempo en que se encuentre suspendido.*

- XI. *Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito, jueces de distrito, y magistrados agrarios, que aparecieran involucrados en la*

*comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;*

*XIX. Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito, juzgados de distrito, y magistrados agrarios.*

*XX. Cambiar la residencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito, y del tribunal agrario, para desempeñar las funciones de magistrados y jueces, respectivamente, en las ausencias temporales de los titulares y facultados para designar secretarios interinos;*

*XXIV. Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito, y del tribunal agrario, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;*

*XXXIII. Fijar los períodos vacacionales de los magistrados de circuito, jueces de distrito y magistrados agrarios, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria;*

## **DE LA VISITADURIA JUDICIAL**

*ARTÍCULO 98. La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito, de los juzgados de circuito, de los juzgados de distrito, y de los tribunales agrarios, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.*

### **DE LA CARRERA JUDICIAL.**

*ARTÍCULO 106. Para poder ser designado magistrado de circuito, y magistrados agrarios, se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito internacional, con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos en esta ley respecto de la carrera judicial.*

*Los magistrados durarán seis años en el ejercicio, al término de los cuales, si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.*

*ARTÍCULO 110. La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:*

- I. Magistrados de Circuito.*
- II. **Magistrados del Tribunal Agrario***

- III. *Juez de Distrito*
- IV. *Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia*
- V. *Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia*
- VI. *Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro*
- VII. *Secretario de Acuerdos de Sala*
- VIII. *Subsecretario de Acuerdos de Sala*
- IX. *Secretario de Tribunal de Circuito*
- X. *Secretario de Juzgado de Distrito*
- XI. **Secretario de Tribunal Agrario**
- XII. *Actuario del Poder Judicial de la Federación*

#### *Del ingreso a la Carrera Judicial*

ARTÍCULO 112. *El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito, magistrado fiscal, magistrado laboral, magistrado agrario, y juez de distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre.*

ARTÍCULO 113. *Las designaciones que deben hacerse en las categorías de magistrado de circuito, **magistrado agrario**, juez de distrito, deberán ser cubiertas mediante concurso interno de oposición y mediante concurso de oposición libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.*

#### **DE LA ADSCRIPCIÓN Y RATIFICACIÓN**

ARTÍCULO 118. *Corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, asignar la competencia territorial y el órgano en que deban ejercer sus funciones los magistrados de circuito, **magistrados agrarios**, y los jueces de distrito.*

*Asimismo, le corresponde, de conformidad con los criterios establecidos en el presente capítulo, readscribir a los magistrados de circuito, **magistrados agrarios** y jueces de distrito una competencia territorial o a un órgano de materia distinta, siempre que las necesidades del servicio así lo requieran y haya causa fundada y suficiente para la readscripción.*

ARTÍCULO 119. *En aquellos casos en que para la primera adscripción de magistrados de circuito, **magistrados agrarios** y jueces de distrito haya varias plazas vacantes, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en consideración, de conformidad con el acuerdo respectivo, los siguientes elementos:*

*I a V...*

ARTÍCULO 120. *Tratándose de cambios de adscripción de magistrados de circuito, **magistrados agrarios** y jueces de distrito se considerarán los siguientes elementos:*

*I a V...*

ARTÍCULO 121. *Para la ratificación de magistrados de circuito, **magistrados agrarios** y jueces de distrito a que se refiere el primer*

*párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en consideración, de conformidad con el reglamento respectivo, los siguientes elementos:*

*I a V...*

*ARTÍCULO 146. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, **magistrados agrarios**, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados están impedidos para conocer de asuntos, por alguna de las causas siguientes:*

*I a XVIII...*

*ARTÍCULO 151. Los magistrados de circuito, y **magistrados del Tribunal Agrario**, otorgarán la protesta constitucional ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal*

*ARTÍCULO 154. Los secretarios y empleados de los tribunales de circuito, del **Tribunal Agrario**, y de los juzgados de distrito podrán practicarse por los propios magistrados o jueces o por los secretarios o actuarios que comisionen al efecto.*

*Fuera del lugar de la residencia de los tribunales de circuito, **del Tribunal Agrario**, las diligencias se practicarán por el magistrado de*

*circuito, los magistrados agrarios, el juez de distrito del lugar donde habrá de realizarse la diligencia, comisionados al efecto.*

*ARTÍCULO 160. Los magistrados de circuito **magistrados agrarios**, y los jueces de distrito disfrutarán anualmente de dos períodos de vacacionales de quince días cada uno, en los períodos que fije el Consejo de la Judicatura Federal.*

*ARTÍCULO 161. Durante los períodos vacacionales a que se refiere el artículo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal nombrará a las personas que deban substituir a los magistrados o jueces, y mientras esto se efectúa, o si el propio Consejo no hace los nombramientos, los secretarios de los tribunales de circuito, del **Tribunal Agrario** y de los juzgados de distrito, se encargarán de las oficinas respectivas en los términos que establece la ley.*

*ARTÍCULO 162. Los magistrados de circuito, **magistrados agrarios**, y los jueces de distrito otorgarán a los secretarios, actuarios y demás empleados de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, dos períodos de vacaciones durante el año, que no excederán de quince días cada uno, procurándose que no sean concedidas simultáneamente a todos los empleados de la misma oficina.*

*Es importante señalar que se deroga el artículo 16 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y se reforman el 6º, 15 y 17, del mismo ordenamiento legal para quedar como sigue:*

*Artículo 6º.- En lo no previsto expresamente en esta Ley, se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza de los tribunales agrarios **y con las funciones de los magistrados que los integran,** la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

*Artículo 15.- Los magistrados serán designados por **el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al procedimiento establecido para los magistrados de circuito y de distrito.***

*Artículo 17. Los Magistrados **durarán en su encargo seis años. Si concluido dicho término fueren ratificados serán inamovibles.***

#### **4.6 Principios procesales de los Tribunales Agrarios de la Federación**

Ahora bien, los Tribunales Agrarios al formar parte del Poder Judicial tendrán como finalidad la de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y en general para la impartición de la justicia agraria, investida de una serie de principios procesales que lo rigen, que son, a saber, los siguientes:

1.- INICIATIVA DE PARTE, este principio se refiere a la competencia del Tribunal para iniciar de oficio algún proceso.

2.- LEGALIDAD, este principio se refiere tanto a la competencia del Tribunal como al procedimiento y al hecho de que el fundamento de

las sentencias de los Tribunales Agrarios, es forzosamente la Ley, debidamente interpretada, lo que garantiza la seguridad y justicia a favor de los participantes en el proceso agrario. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que en el artículo segundo Constitucional se determine que se debe considerar los usos y costumbres de los miembros de grupos étnicos indígenas cuando intervengan en los juicios agrarios sometidos a su jurisdicción.

3.- IGUALDAD, en el juicio agrario el Tribunal busca obtener el mejor resultado de las diligencias probatorias, sin lesionar el derecho de las partes, procurando siempre su igualdad, debiendo suplir las deficiencias de las partes en sus planteamientos de derecho cuando comparezcan los núcleos de población ejidales o comunales, colectivamente, o los comuneros ejidatarios en lo individual.

4.- DEFENSA, este principio implica que el justiciable siempre debe asistir al juicio debidamente asesorado; en caso de no ser así, se debe solicitar a la Procuraduría Agraria que proporcione un abogado a la parte que no se encuentre debidamente asistida.

5.- VERDAD MATERIAL, se pretende al instituir este principio que el Tribunal cumpla exitosamente con la función de impartir justicia, y para ello es necesario que tenga un conocimiento fidedigno sobre los hechos que ahí se controvierten, para lo cual se faculta al Tribunal para acordar la práctica, ampliación y perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados lo que se traduce en la

posibilidad de emitir acuerdo para mejor proveer, por los Magistrados de ese H. Tribunal Agrario.

6.- ORALIDAD, este principio implica que las actuaciones pueden realizarse en forma verbal, obviamente sin perjuicios de que debe quedar constancia en el expediente respectivo, y se encuentra plasmado en el artículo 178, de la Ley Agraria en que se establece que en la tramitación del juicio agrario los Tribunales se ajustarán al principio de la realidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la Ley.

7.- CELERIDAD Y CONCENTRACIÓN, con este principio se pretende que la justicia agraria sea oportuna y suficiente, es decir, que se otorgue con rapidez, prontitud y celeridad, sin embargo, la rapidez no debe confundirse con precipitación ya que ésta no sustituye el equilibrio ni a la reflexión que deben imperar en el procedimiento agrario, sino más bien puede equipararse a una justicia accesible a los ciudadanos y desprovista de obstáculos.

En cuanto a la concentración podemos decir que el artículo 185 de la Ley Agraria, establece un proceso concentrado, toda vez que el juicio se debe desahogar en tiempo y corto, de ser posible en una sola audiencia, o en un número pequeño de audiencias, e inclusive el dictado de la sentencia que puede ser posible realizarse en el mismo acto.

8.- PUBLICIDAD, este principio se refiere a que los juicios agrarios son públicos, es decir, que el pueblo puede acudir a la sala de audiencias, aún cuando no sea parte en el procesos ni tenga interés jurídico alguno, y su cometido consiste en evitar la arbitrariedad de las partes, pero de conformidad con lo establecido en el artículo 194 de la Ley Agraria, las audiencias serán públicas, en principio, salvo que proceda otra cosa en función del orden y la paz, esto es que de verse alterados la paz y el orden en la sala de audiencias, el juzgador puede ordenar el desalojo de la misma.

9.- INMEDIATEZ.- este principio va íntimamente ligado a los demás, esto es, porque no tendrían ningún sentido si no van de la mano del de inmediatez. Lo anterior es así, en virtud de que el Magistrado debe enterarse y observar personalmente el desarrollo de la audiencia, es decir, debe estar presente en el momento oportuno para estar en posibilidades de emitir una sentencia basada en su propia experiencia del procedimiento y no a través de terceras personas, como pudiera ser el secretario de acuerdos.

10.- ITINERANCIA, este principio complementa a los de inmediatez y celeridad, ya que es el tribunal quien llega a los campesinos, con lo que se favorece el acceso a la justicia y se otorga rapidez al despacho judicial. La itinerancia implica la ejecución de un programa meditado y previamente autorizado para la realización de diversas diligencias en lugares señalados.

Se puede realizar toda clase de actos procesales, excepto el dictado de la sentencia, a fin de evitar que el Magistrado pudiera ser presionado por los litigantes en cuanto al sentido de su fallo. Por otra parte, cabe señalar que se han establecido algunas sedes alternas extendiendo así la competencia territorial de diversos Tribunales, con el objetivo de acercar éstos a los campesinos y evitar que la lejanía los deje en estado de indefensión o deban realizar gastos que se encuentren fuera de su alcance.

11.- CONCILIACIÓN O COMPOSICIÓN AMIGABLE, este principio el Tribunal Agrario puede intentarlo durante todo el juicio, y obviamente antes de que se dicte sentencia correspondiente. La conciliación se materializa a través de un convenio, el que una vez calificado y en su caso aprobado por el Tribunal, tendrá el carácter de sentencia, ya que pone fin al litigio.

12.- LEALTAD Y PROBIDAD. Este principio se refiere a la conducta que deben observar tanto los litigantes y sus asesores como los jueces y sus auxiliares, esto es, que deben obrar con prudencia, equilibrio y razón. En el juzgador implica que resolverá los litigios sometidos a su jurisdicción con objetividad, libertad de jurisdicción e independencia y conforme a la ley, cuidando de que en el procedimiento se observen todos los principios que lo rigen.

#### **4.7 La Carrera Judicial Agraria**

Para consolidar la jurisdicción agraria y reflejar sus ventajas, es necesario mejorar las condiciones de servicio, para el buen funcionamiento como un instrumento eficaz, mediante la profesionalización a través de una auténtica carrera judicial y la separación entre funciones de juzgar y administrar. Por lo que, es importante mencionar que la reforma constitucional de 1994, tiene aciertos estimables, uno de ellos es la creación de los consejos de la judicatura.

La expresión carrera judicial ha sido objeto de múltiples interpretaciones o antecedentes, méritos, vocación y trayectoria de una persona en el ámbito de una actividad.

En relación a la carrera judicial, perteneciente al juicio o a la administración de justicia o a la judicatura, se ha definido, como el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial, o bien, como la profesión que ejercen los funcionarios judiciales o la serie de grados desde el inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo los funcionarios judiciales.

Por la trascendencia de la función jurisdiccional, desarrollados por la doctrina y por la legislación constitucional y reglamentaria, han derivado en las denominadas garantías judiciales o jurisdiccionales, que por un lado, contienen facultades o derechos substanciales de los juzgadores, tales como: independencia, inamovilidad, derechos

económicos, de autoridad, de eficiencia de su mandatos, y por otra parte, un conjunto de deberes u obligaciones prohibiciones, incompatibilidad, cargas sustanciales a sus reempeño jurisdiccional, y cuyo incumplimiento genera responsabilidad administrativa, civil, penal y hasta política.

Estos elementos, sin duda, producen estructuralmente hacia el interior de los órganos que conforman a la potestad jurisdiccional, una dinámica de organización y funcionamiento propia, autónoma e independiente pero que también produce efecto reflejo en el contexto de la interrelación con los justiciables, así como con los otros poderes del Estado Ejecutivo y Legislativo, Federales y locales.

Finalmente, se debe valorar las instituciones y en especial a la institución jurisdiccional agraria, por su idoneidad para proveer y aplicar los métodos normativos que llevan a la realización de los valores del Derecho: justicia y seguridad; aquélla, valor funcional y el valor supremo hacia el que convergen toda la historia del Derecho y los afanes de sus formadores y aplicadores.

## **CONCLUSIONES**

I. La existencia de un buen sistema de Tribunales Agrarios, no sólo por su efectividad y eficiencia, sino, además, por su credibilidad, protegería los derechos de propiedad y facilitaría que se llegara a soluciones viables y adecuadas. Los Tribunales Agrarios representan una instancia formal para la resolución de controversias.

II. La propuesta deriva, de que si bien es cierto los Tribunales Agrarios no pueden cambiar de un día para otro su régimen, su funcionamiento; tanto interno como externo, así como su normatividad, se estima que los Tribunales Agrarios que hoy se encuentran fuera del Poder Judicial, se incorporen poco a poco al mismo.

III. El cambio debe de ser gradual para evitar así errores y lagunas en una o más partes de los procedimientos de los Tribunales Agrarios, ya que lo único que se busca es que sean mejores y actúen dentro de marco de legalidad.

IV. La reforma no solo implica un cambio, sino también constituye un reordenamiento jurídico del sistema Judicial en nuestro país. Gradualmente se han establecido, y con acierto, cambios sustanciales en el Poder Judicial de la Federación, e históricamente éstos se

seguirán presentando cuando así lo exijan las circunstancias o necesidades que el gobierno y gobernados demanden.

V. La reforma constitucional puede ser comprendida desde una perspectiva positiva, entendiéndola como la construcción de nuevos cimientos constitucionales donde deberá apoyarse el sistema jurídico, o bien, puede ser comprendida con un sentido netamente negativo, es decir, ya no edificando y adaptando hacia el futuro, sino destruyendo las garantías necesarias para una vida en pacífica libertad; la edificación o destrucción depende de quien utiliza los instrumentos. El ordenamiento jurídico brinda al constituyente la posibilidad de cambio y de adaptación a la realidad social variante.

VI.- El poder constituyente deberá arbitrar los medios para posibilitar esa variación, empero siempre dentro de los marcos o limitaciones como se especificaron en este trabajo. La reforma implicará un cambio, una esperanza y la fe que se encaminan a la existencia de instituciones judiciales más dinámicas, eficientes y transparentes, y desde luego, que busca su afinidad con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Animada en espíritu de dinamismo, eficiencia y transparencia, precisamente la reforma que se plantea vendrá a contribuir a la mejora de la administración de justicia en México, y en especial, a la mejora que debe asistir al Poder Judicial de la Federación, al establecer la incorporación de los Tribunales Agrarios.

VII. Al aprobarse la incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación, se deberá entre otros adicionar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las bases generales de organización y funcionamiento de los Tribunales Agrarios o, en su caso, crearse el reglamento interior de estos nuevos órganos del Poder Judicial de la Federación.

Por lo tanto, la experiencia en la administración de justicia de más de dos siglos, su imparcialidad, equidad, autonomía, calidad y sobre todo la excelencia de sus resoluciones permiten realizar este trabajo, con el objeto de que los Tribunales Agrarios se integren al Poder Judicial de la Federación, logrando con ello, varios objetivos, entre los cuales se encuentra el de evitar la corrupción, basados en el código de ética que los impulsa y el de transparencia en los juicios que conoce, el de ahorro de tiempo y dinero para los campesinos en la tramitación de los asuntos encomendados por la ley, además de la unificación de criterios en la integración de la norma jurídica, haciendo efectiva la garantía de justicia pronta, expedita, gratuita y accesible a quienes la soliciten, puesto que obtendrán agilidad en la resolución de sus negocios con el conocimiento y aplicación de las tesis jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial Federal, liberando al Ejecutivo Federal, para que dedique la energía institucional a la procuración de justicia, generando así mayor seguridad pública y tranquilidad social, dejando únicamente en manos del Poder Judicial la administración de justicia y al Ejecutivo Federal la procuración de ésta, haciéndose efectiva la división de poderes y sublimando el

demandado valor de dar a cada quien lo que le pertenece, porque justicia retardada es justicia denegada.

VIII. Es importante señalar que el proceso de reclutamiento, selección y promoción de personal de los Tribunales Agrarios, se efectuaría a través del Consejo de la Judicatura Federal, el cual es el encargado de capacitar a los juzgadores, para dotarlos de las cualificaciones necesarias para desempeñarse dentro de los Estados constitucionales de derecho contemporáneos.

Es un procedimiento el cual le permite a los servidores de los Tribunales Agrarios, de cierta forma estimularlos y fortalecer el ingreso de profesionistas por mérito propio, teniendo como objetivo que la designación de los servidores públicos suceda una vez que las personas acrediten no sólo que cuentan con experiencia, sino también por haberse realizado una evaluación objetiva de su desempeño y conocimientos, logrando así avanzar en la profesionalización de los mismos y con ello sentar las bases para establecer una carrera jurisdiccional en materia agraria.

Dicho proceso se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, a través de la capacitación e implementación de un sistema de estímulos con base en evaluaciones en el desempeño y actualización de los servidores públicos, logrando una mayor profesionalización de los mismos; teniendo como fin regular el ingreso a las categorías de Secretarios de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios Notificadores, Actuarios Ejecutores; Jefes de

Unidades Jurídicas, Jefes de Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo, de los Tribunales Unitarios Agrarios; Peritos y Actuarios del Tribunal Superior.

## BIBLIOGRAFÍA

Honorable Congreso de la Unión. (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Oxford

Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley Agraria*. México: Fiscales ISEF, S.A.

Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*. México: Fiscales ISEF, S.A.

Honorable Congreso de la Unión. (2007). *Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos*. México: SISTA.

Honorable Congreso de la Unión. (2007). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México: SISTA.

Honorable Congreso de la Unión. (2007). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas.

Honorable Congreso de la Unión. (2007). *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. México: Delma.

Honorable Congreso de la Unión (2008). *Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y Acuerdos*. México: Fiscales ISEF, S.A.

Honorable Congreso de la Unión (2007). *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México: Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas.

Armienta, G. (1996). Un Nuevo Concepto de Jurisdicción y Competencia Agraria. *Revista de los Tribunales Agrarios*, 12,14-15.

Chávez Padrón, M. (1991). *El Derecho Agrario en México*. (4<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa, S.A.

De Ibarrola, A. (1983). *Derecho Agrario*. (2<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa, S.A.

Diez, L. (1992). Notas del Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34,12-20.

Durand, C. (2002). *El Derecho Agrario y el Problema Agrario de México*. México: Porrúa.

Fix Zamudio, H. (1986). *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes Tendencias políticas contemporáneas*. México: Coordinación de Humanidades UNAM.

García Ramírez, S. (1993). *Elementos de Derecho Procesal Agrario*. México: Porrúa, S.A.

García Ramírez, S. (1994, 14 de noviembre). *XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*.

Lemus, R. (1987). *Derecho Agrario Mexicano*. (6<sup>a</sup> ed.). México: Porrúa, S.A.

Muñoz, A. (2006). *La Carrera Judicial de los Tribunales Agrarios*. México: ED PAC (ME)

Porte Petit, L. *Conclusión del Rezago Agrario de la República, una nueva etapa en la Reforma Agraria*, México. D.F.: Palacio Nacional.

Sayeg Helú, J. (1991). *Constitucionalismo Social Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, La División de Poderes*. México: Autor.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (1996). *Temas de Derecho Procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*. México: Autor.

Zedillo, E. *Conclusión del Rezago Agrario de la República, una nueva etapa en la Reforma Agraria*, México. D.F.: Palacio Nacional.

Impartición de Justicia Agraria: Tribunal Superior Agrario, 2000-2006. (s.f.). Recuperado 06 de septiembre de 2007, de <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/pdf/INFORME%20DEL%20PRESIDENTE%202006.pdf>

Impartición de Justicia Agraria: Tribunal Unitarios Agrarios, 2000-2006. (s.f.). Recuperado 06 de septiembre de 2007, de

<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/pdf/INFORME%20DEL%20PRESIDENTE%202006.pdf>

Presupuesto autorizado a los Tribunales Agrarios 2007. (s.f.). Recuperado 17 de enero de 2007, de [http://www.ordenjuridico.gob.mx/FEDERAL/OA/TSA/Calendarios/2007/26012007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/FEDERAL/OA/TSA/Calendarios/2007/26012007(1).pdf).

Índice de Adjudicaciones de tierras baldías y deslindes. (s.f.). Recuperado 22 de agosto de 2007, de <http://www.ran.gob.mx/archivos/AGA/paginas/01-05.htm>.

Personajes que adquirieron el 95% de las tierras del Estado. (s.f.). Recuperado 16 de mayo de 2007, de <http://www.ran.gob.mx/archivos/AGA/paginas/01-05.htm>