



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Agrario

COMPETENCIA TEMPORAL O EXTRAORDINARIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P r e s e n t a :
MARTHA CRUZ RÍOS

Asesor: Lic. Carlos D. Vieyra Sedano



CIUDAD UNIVERSITARIA 2008



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
OFICIO INTERNO SEM. AGR/008/08
ASUNTO: Aprobación de Tesis

DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

La alumna MARTHA CRUZ RIOS, con numero de cuenta 8737171-4, elaboro en este Seminario bajo la asesoria y responsabilidad del Lic. Carlos D. Vieyra Sedano, la tesis denominada "COMPETENCIA TEMPORAL O EXTRAORDINARIA DE LOS **TIRBUNALES** AGRARIOS" y que consta de 125 fojas útiles.

La tesis de referencia, en mi opinión, satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo ~~que~~ con **apoyo** en la fracción VIII del articulo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho. se otorga la aprobación correspondiente y se autoriza su **presentación** al jurado **recepional** en los términos del Reglamento de Exámenes **Profesionales** de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a **día**) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin **haberlo** hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de esta Facultad.

Reciba un cordial saludo.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F. 4 de JUNIO del 2008

DR. MANUEL RUIZ DAZA
Director del Seminario



c.c.p.- Dr. **Ruperto Patiño Manffer**.- Director de la Facultad,. Presente
c.c.p. Lic. Oscar Vásquez del Mercado Cordero.- Secretario General.- presente.

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por su infinita Misericordia y bendiciones con que me ha favorecido.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Quién me abrió sus puertas y permitió que en sus aulas, recibiera las armas para poder combatir la batalla diaria de la vida.

A mis Profesores:

Por compartir conmigo sus conocimientos, en especial al Lic. Carlos D. Vyera Sedano, por su apoyo y ayuda invaluable.

A mis Amigos:

Por estar siempre conmigo, muy especialmente a David Eliseo Fernández Ramírez, por todo su apoyo y ayuda incondicional.

A mis tíos:

*En especial a Miguel Andrés Magno y Gloria Chávez Gómez:
Por su ayuda incondicional, mi eterno agradecimiento.*

A mis Hermanos:

*Gabriela, Guadalupe; Raúl, Miguel, Luis, Laura y Mario
por ser mis compañeros de vida.*

A mis Abuelas:

*Especialmente a Eligia Guadalupe Magno
Rodríguez, por creer siempre en mí.*

A mis sobrinos y sobrinas:

Como testimonio, de que los sueños pueden cumplirse.

A mis Padres:

*Por hacer tuyas mis batallas, y enseñarme que a veces
podemos darnos una tregua pero jamás claudicar.*

*Al regalo más grande y hermoso que Dios y la vida me han dado:
Mi hija **REBECA**, por ser mi motor e impulso.*

COMPETENCIA TEMPORAL O EXTRAORDINARIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

ÍNDICE

Introducción	3
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

1.1. Plan de Ayala	5
12. Ley de 6 de Enero de 1915.....	9
1.3. Congreso Mexicano de Derecho Procesal	10

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS TRIBUNALES AGRARIOS

2.1.- Reformas al artículo 27 constitucional en 1992.....	21
2.1.1.- Exposición de motivos.....	21
2.1.2.- Análisis de la fracción XIX.....	46
2.2. Definición y Naturaleza jurídica de los tribunales agrarios.....	48
2.2.1.- Definición.....	48
2.2.2.- Naturaleza jurídica.....	49
2.3. Tribunales agrarios.....	49
2.3.1.- Tribunal Superior Agrario.....	49
2.3.1.1.- Estructura.....	49
2.3.1.2.- Facultades.....	51
2.3.2.- Tribunales unitarios agrarios.....	52
2.3.2.1.- Estructura.....	52

CAPÍTULO TERCERO

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA AGRARIA

3.1.- Jurisdicción y competencia	55
3.1.1.- Jurisdicción.....	55
3.1.2.- Competencia.....	59
3.1.2.1.- Clases de competencia.....	62
3.2. La competencia en materia agraria	70
3.2.1.- Competencia agraria de 1915 a 1991.....	70
3.2.2.- Competencia agraria de 1992 a la fecha.....	78

CAPÍTULO CUARTO

COMPETENCIA TEMPORAL O EXTRAORDINARIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

4.1.- La Competencia del Tribunal Superior Agrario.....	81
4.1.1.- Competencia ordinaria.....	81
4.1.2.- Competencia temporal o extraordinaria.....	83
4.2. Naturaleza jurídica.....	84
4.2.1.- Fundamento jurídico.	84
4.2.2.- Rezago agrario.....	87
4.2.3.- Estado de Resolución.....	99
4.2.4.- Sentencias de los tribunales agrarios.....	101
4.3. La competencia de los tribunales agrarios.....	110
4.3.1.- Competencia ordinaria.....	110
4.3.2.- Competencia extraordinaria y temporal.....	111
4.4. Importancia de la conclusión del rezago agrario.....	113
4.5. Fin de la Competencia temporal o extraordinaria.....	114
4.6. Rezago Jurídico.....	115
CONCLUSIONES.....	121
FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....	123

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de tesis abordamos un tema por demás importante y trascendental en la vida del agro mexicano, como lo es la conclusión del rezago procesal agrario, entendiéndose éste como aquellos asuntos que en su momento se instauraron y tramitaron ante la Secretaría de la Reforma Agraria y que no contaba con resolución definitiva.

A partir de las reformas hechas al artículo 27 constitucional en el año de 1992, la conclusión del rezago procesal agrario fue una tarea encomendada a los tribunales agrarios.

La inquietud por abordar y desarrollar este tema nace del interés por el campo mexicano; no podemos olvidar que los grandes acontecimientos sociales de nuestro país tuvieron su origen los problemas del campo. Es entonces nuestro deber como mexicanos juristas dar o tratar de dar solución a los problemas que enfrentan día a día los campesinos mexicanos.

El rezago procesal agrario es un problema que ha afectado durante mucho tiempo al campo mexicano, al igual que otros problemas de quienes tienen que ver con el agro, pero es de elemental justicia dar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a los hombres del campo, a la gente que trabaja la tierra, para no vivir con la incertidumbre que representa el verse amenazado constantemente en su patrimonio familiar; la certeza jurídica es uno de los objetivos que persiguen las reformas al artículo 27 de nuestra carta magna de 1992 como presupuesto para invertir y hacer producir su tierra.

Por ello, en el primer capítulo de la presente investigación se realiza un análisis de los antecedentes que pusieron de manifiesto la necesidad, por demás imperiosa, de que el agro mexicano contara con tribunales especializados para resolver los conflictos agrarios, retomando lo expresado por el caudillo del sur, Emiliano Zapata, en su Plan de Ayala, firmado el 28 de noviembre de 1911, en el que se propuso la creación de tribunales especializados para resolver los problemas del campo. Esta idea fue retomada en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, por los estudiosos del derecho agrario quienes insistieron en la necesidad de contar con tribunales agrarios para resolver las cuestiones del campo.

En el segundo capítulo de esta tesis explicamos la creación, estructura y facultades de los tribunales agrarios. También la creación de los tribunales agrarios, que implica un cambio importante en magistratura agraria, puesto que bajo un nuevo esquema de justicia se cumple con la obligación estatal de dar solución pronta, expedita y justa a los problemas planteados por los campesinos de México. Los tribunales agrarios contribuirán a dar solución a los problemas que se susciten en el agro mexicano, al igual que otras instituciones del sector agrario que en el ámbito de

su competencia lograrán llevar la justicia agraria hasta el último rincón de la república mexicana.

El tercer capítulo tiene como objetivo analizar la competencia de los tribunales agrarios de 1915 a 1991, puesto que la competencia estaba en manos de autoridades administrativas con facultades jurisdiccionales, representada en primera instancia por el Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas y Delegados Agrarios, entre otros, que resolvían las controversias agrarias atendiendo más a criterios políticos que jurídicos. Así mismo, se analiza la competencia agraria vigente a partir de 1992, la cual está conferida a los tribunales agrarios que, en su carácter de tribunales especializados, disponen de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus sentencias.

La competencia agraria a partir de 1992 presenta nuevas aristas, las cuales son analizadas en el capítulo cuarto.

En el cuarto capítulo se estudia la competencia temporal o extraordinaria de los tribunales agrarios, la cual consiste en resolver el rezago procesal agrario y ser el instrumento a través del cual se solucionen de forma rápida y apegada a la ley los asuntos instaurados desde hace décadas y proporcionar con ello justicia y certidumbre jurídica en el campo mexicano. Se destaca también en este capítulo, la importancia de la nueva competencia permanente de los tribunales agrarios.

En el apartado de conclusiones se destaca la importancia, para el bien de los campesinos mexicanos, que el Tribunal Superior Agrario y también los tribunales unitarios agrarios resuelvan a la brevedad los conflictos que tienen décadas de haberse iniciado e inclusive es conveniente que el Tribunal Superior Agrario amplíe su competencia ordinaria y permanente, para contribuir también a solucionar la problemática jurídica que se vive en el campo.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

1.1.- Plan de Ayala

A lo largo de la historia de México se ha buscado fortalecer al agro mexicano, dando tratamiento especial a este problema que ha sido y es pieza medular dentro de la estructura política, económica, social y cultural en el pueblo mexicano.

Es por ello que considero pertinente iniciar nuestro análisis con la promulgación del Plan de Ayala, que a juicio de muchos estudiosos de la materia y el nuestro, marca una etapa importantísima dentro de la búsqueda de una justicia agraria. El mencionado Plan fue expedido el 28 de noviembre de 1911, firmado en Villa de Ayala, en el Estado de Morelos, y surge a raíz del descontento que existía entre los campesinos de la época ya que consideraban que el entonces Presidente de la República, don Francisco I. Madero, había traicionado los principios revolucionarios y con ellos las promesas agraristas contenidas en el Plan de San Luis antecesor del documento en estudio; además de que aquellos pueblos que exigían el cumplimiento de lo prometido eran sometidos por la fuerza.

El Plan de Ayala es considerado como el puntal en el movimiento agrario mexicano, cuyos realizadores fueron Otilio Montaña y Emiliano Zapata, el primero de los nombrados profesor pueblerino de primeras letras y el segundo de origen campesino, que paso a la historia como “El Caudillo del Sur”, es símbolo del agrarismo en nuestro país.

Emiliano Zapata Salazar nació en San Miguel de Anenecuilco, población cercana a Villa de Ayala, en el Estado de Morelos, el día 8 de agosto de 1879, siendo hijo del fecundo matrimonio formado por el señor don Gabriel Zapata y la señora Cleofas Salazar.¹

Tanto Otilio Montaña como Emiliano Zapata vivieron en carne propia las injusticias de que eran víctimas los campesinos, situación que les ayudo a comprender mejor las necesidades de sus compañeros de clase y los llevó a la defensa de sus derechos.

Por eso, el Plan de Ayala no obstante sus notorias deficiencias, sintetizó durante dos lustros las aspiraciones justas de los

¹ Suplemento La Jornada; El cronista de Morelos, lunes 10 de abril de 1989, México 1989, pág. 2.

proletarios del campo. Además, el éxito histórico del documento firmado en Villa de Ayala se explica por el tesón y la lealtad con que fue defendido por el general Zapata y sus compañeros, quienes sin escatimar sacrificio alguno jamás traicionaron su bandera.²

El mencionado documento está constituido por 15 artículos de los cuales once son de índole puramente político y cuatro son los que contienen los ideales agraristas, siendo éstos los artículos 6, 7, 8 y 9; razón por la cual los transcribiremos textualmente:

6°. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la 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 tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

7°. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8°. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

9°. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes

² Silva Herzog, Jesús; El agrarismo mexicano y la reforma agraria; pág. 179.

eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso.³

En el artículo 6º de éste documento podemos dilucidar que se proponía la restitución de tierras a los pueblos, además agrega el mencionado precepto que se crearían al triunfo de la revolución “Tribunales Especiales”, lo que podemos traducir que ya se pensaba en la creación de tribunales agrarios que se encargarían de impartir justicia en el agro mexicano; este anhelo largamente acariciado tuvo su realización hasta el año de 1992, cuando en las reformas hechas al artículo 27 de nuestra carta magna, el 6 de enero del año mencionado, se estableciera en su fracción XIX, la fundamentación legal para el establecimiento de los tribunales agrarios, es decir, tuvieron que pasar 81 años para que este ideal agrarista se convirtiera en realidad. La doctora Martha Chávez Padrón opina que la parte medular del plan de Ayala se ubicó en la petición de los tribunales especializados para la materia agraria, porque implicó una legislación también especializada y que simbolizó desde el 28 de noviembre de 1911, la verdadera Revolución.⁴

El artículo 7º. propone la expropiación como medio para poder dar tierras a los pueblos y ciudadanos de México y terminar con el monopolio existente sobre la tierra. “A decir del Licenciado Soto y Gama, en esta cláusula Zapata sólo pedía el fraccionamiento de las dos terceras partes de los latifundios. El Zapatismo nunca suprimió el latifundismo porque tanto necesitaban las haciendas de los pueblos, como éstas de aquéllas. El hacendado necesitaba los vecinos del pueblo para que trabajaran por temporadas su tierra; y los habitantes de los pueblos necesitaban de las haciendas porque no todos los vecinos se les podía dar terrenos, ésta sólo se les darán a los que vivían con la tradición de los ejidos. No siempre las cosechas eran buenas y por eso el vecino del pueblo necesitaría como complemento un pequeño jornal. En conclusión, sostenían que debían convivir la parcela y la hacienda mediana.⁵

En el artículo 8º. se menciona que en el caso de que los hacendados y caciques de la época se opusieran al Plan, se procedería a nacionalizar sus bienes y de la venta que de ellos se hiciera, con el producto obtenido se utilizaría para indemnizaciones de guerra. “Aquí no había indemnización como en los casos del séptimo precepto. Advertimos que la confiscación se consideró necesaria porque el verdadero apoyo que tenían los regímenes detentadores del poder, era el económico que prestaban las haciendas.⁶

Ampliando en el artículo 9º. que se utilizarían las leyes de desamortización según conviniera, a lo que un estudioso de la materia en una crítica hecha a este a precepto contenido en el documento en análisis sostuviera este artículo es de una

³ Fabila, Manuel; Cinco Siglos de Legislación Agraria; págs. 215-216.

⁴ Chávez Padrón, Martha; El Problema Agrario y El Derecho Agrario; pág. 253.

⁵ Opus. cit.; pág. 254.

⁶ Idem.

vaguedad desoladora e impracticable, porque se trataba de problemas diferentes y de un momento histórico distinto al momento histórico y a los problemas que trataron de resolver las leyes de 25 de junio de 1856 y 12 de julio de 1859.⁷

El Plan de Ayala termina con una exhortación al pueblo de México a apoyar el Plan con las armas y concluye diciendo las frases:

“Libertad, Justicia y Ley”

Las cuales resumen los ideales agraristas del ejercito zapatista. Erróneamente se ha pensado a lo largo de la historia que el lema de los caudillos del sur era “Tierra y Libertad”, cuando en el propio Plan se plasman, en su parte final, los ideales por alcanzar siendo estos los que ya mencionamos (Libertad, Justicia y Ley).

Sea de ello lo que fuere los zapatistas procuraron cumplir con el Plan de Ayala, pues el 30 de abril de 1912, se llevó a cabo la primera restitución de tierras al pueblo de Ixcamilpa por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos. Tal acto debió haber tenido carácter más bien simbólico, a causa de las condiciones anormales derivadas de la contienda, pero ponía de relieve la sinceridad de Zapata y, seguramente, fortaleció el ánimo de sus soldados para proseguir la lucha.⁸

Indiscutible es la importancia histórica del Plan firmado en Villa de Ayala que sirvió de bandera a la revolución agrarista del sur, que se prolongó durante muchos años, influyó en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia.⁹

Mucho se ha escrito sobre el Plan de Ayala y de sus creadores brillando con luz propia el general Emiliano Zapata, que supo despertar conciencias y fortaleció al campesinado mexicano. Zapata no claudicó nunca, “persiste en su noble intransigencia porque él y sus hombres tenían auestas el dolor de las usurpaciones y de los arrebatos” y ese es su valor que lo convierte en el Apóstol de la Justicia Social.¹⁰

La egregia figura de Zapata, por derecho propio, se ha constituido en el símbolo del campesino mexicano en su permanente lucha por lograr su completa emancipación social, económica, política y cultural.¹¹

⁷ Silva Herzog, Jesús; Opus. cit.; pág. 179.

⁸ Idem.

⁹ Mendieta y Núñez, Lucio; El Problema Agrario de México; pág. 183.

¹⁰ Chávez Padrón, Martha; Opus. cit.; pág. 252.

¹¹ Lemus García, Raúl; Derecho Agrario Mexicano; pág. 189.

1.2.- Ley de 6 de Enero de 1915

Es también en la Ley de 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el número 5 del periódico “El Constitucionalista”, en la H. Veracruz, Veracruz, el 9 de enero de 1915, en donde además de establecerse la autonomía legislativa de la materia agraria, al ser la primera ley agraria, encontramos antecedentes de lo que hoy conocemos como tribunales agrarios, dicha ley comprendía doce artículos, los cuales de una manera breve señalaremos su contenido.

El artículo 1° de la mencionada ley, declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

En los artículos 2° y 3°, de la misma ley, se establecen las acciones agrarias de restitución y dotación de tierras.

Los artículos 4°, 5° y 12°, indica cuales son las autoridades que se establecen para resolver los asuntos a los que se refería la propia ley, naciendo la Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos.

En los numerales 6°, 7°, 8° y 9°, se fijan los procedimientos para las acciones de restitución y dotación de tierras.

El artículo 10°, se refiere a los recursos, dicho numeral señala: “...Los interesados que se creyesen perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año...”¹²

Por último el artículo 11°, indica la situación en la cual quedarían las tierras que la misma ley refería.

La Ley de 6 de enero de 1915, no sólo insistía en los principios ya fijados desde el Gobierno Agrarista de Madero, también establecía procedimientos de fácil observancia para la ejecución positiva de las resoluciones que se dictaran.

La importancia de la ley a la que nos hemos referido, obedece a que en ella se funda toda nuestra legislación agraria e incluso nuestro artículo 27 Constitucional.

¹² Fabila, Manuel; Opus. Cit.; págs. 230-232.

1.3.- Congreso Mexicano de Derecho Procesal

Como ya mencionamos al principio de este trabajo de tesis, que a lo largo de la historia de nuestro país, se ha buscado dar solución a este tan añejo problema agrario. Muestra de ello han sido los Códigos y Leyes; así como la estructura para la impartición de justicia, que sobre la materia se han realizado.

Podemos mencionar como ejemplo de esta búsqueda constante “El VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal”, organizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, que se realizó en Xalapa, Veracruz en el año de 1979, y donde se analizaron por muchos estudiosos de la materia las perspectivas para la creación de los Tribunales Agrarios.

A continuación expondremos algunas de las ponencias que a juicio nuestro fueron las más relevantes del mencionado congreso:

El Doctor Gonzalo Armienta Calderón inicia su ponencia relativa a “Las perspectivas de los Tribunales Agrarios en el Derecho Agrario Mexicano”, con una remembranza del origen histórico del problema agrario y dice:

“...Las raíces del problema agrario de México se hunden en la etapa misma de formación de la nación mexicana, cuando la conquista y colonización española la hacen irrumpir en la historia de occidente. El sistema colonial, alentado por las ideas del mercantilismo, se fundó en la utilización intensiva de la mano de obra indígena, en el establecimiento de cargas tributarias a los súbditos mexicanos, en la concentración de tierra y en la introducción de actividades modernas (la ganadería y la minería que trastocaron el régimen de tenencia de la tierra prehispánico).

La legislación tutelar que en beneficio de los mexicanos dictó la Corona no gozó de la efectividad necesaria para preservar sus instituciones territoriales y para proteger sus propiedades agrarias. La lejanía y magnitud de la Nueva España y la fuerza económica y política de los encomenderos y de los grupos en ascenso (comerciantes, mineros y altos burócratas) ocasionaron que el poder público careciera de fuerza suficiente para evitar que la Legislación se convirtiera en letra muerta y con ello se pusiera fin al despojo de las comunidades indígenas y a la pulverización de su patrimonio agrario.

La introducción de la ganadería y de actividades agroindustriales, como caña de azúcar, coadyuvó a la destrucción de las actividades agrícolas tradicionales. La expansión de los ingenios y de la minería y la aparición del latifundismo basado en el despojo de las propiedades rurales exigió la utilización de mano de obra ajena y,

por ende, la implantación del sistema salarial. Así amplios grupos indígenas dejaron de ser propietarios de los medios de producción rural para pasar a prestar sus servicios a los nuevos propietarios a cambio de un salario...”¹³

Ya en el siglo XIX a decir del autor en estudio el campesinado mexicano siguió siendo objeto de explotación y asegura que “El problema agrario alcanzó su punto más álgido a finales de la primera década de este siglo porque no fue posible resolver las ineficiencias económicas y sociales que eran constitutivas de una actividad agropecuaria sustentada en la competencia territorial y en la explotación de la mano de obra campesina. la Revolución -iniciada el 20 de noviembre de 1910- encontró su causa material en el problema del campo. Si bien los primeros grandes documentos revolucionarios (el Plan de San Luis de Francisco I. Madero y el Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza)¹⁴; dieron mayor énfasis a la reivindicaciones políticas, ello se explica porque fieles a su formación demoliberal los caudillos postulaban que la implantación de la democracia política se desprendía forzosamente y por añadidura la democracia social y económica y, consiguientemente, la solución al problema agrario configurado golpe a golpe durante cuatro siglos .

Fue hasta la expedición del Plan de Ayala (analizado con anterioridad) proclamado por el caudillo del sur Emiliano Zapata, que se consignara en el citado plan el principio reivindicador del Derecho Agrario Mexicano.

El reparto agrario, en el marco mismo de la Revolución, se inició el 6 de agosto de 1913, cuando el general Lucio Blanco reparte la hacienda “Los Borregos” a escasos kilómetros de Matamoros, Tamaulipas.

En 1917 cobra vigencia la nueva constitución, que dedica su artículo 27 a la cuestión agraria y, en general, a la riqueza territorial. Sin embargo, la normativa agraria todavía no ha resuelto la cuestión campesina, no sólo porque ello implicaría haber dado solución a un aspecto fundamental de la economía, sino también han aparecido nuevos problemas sociales y económicos centenarios de un país del tamaño de México, debe añadirse la existencia de ingredientes supervenientes, (crecimiento urbano acelerado y otros), cuya presencia ha complicado la cuestión agraria.

“...Para enfrentarse al problema agrario tal y como se presenta en la realidad, se están tomando diversas medidas concurrentes, de entre las que destaca la revisión de la legislación y la administración agrarias a fin de obtener los siguientes objetivos principales; concluir el reparto agrario, explotar más intensa y racionalmente la tierra,

¹³ Armienta Calderón, Gonzalo; Perspectivas de los Tribunales Agrario; Memorias del Congreso Mexicano; pág. 341.

¹⁴ Estos planes se expidieron el 5 de octubre de 1910 y 26 de marzo de 1913 respectivamente.

disponer de mayores recursos y resolver con más celeridad las controversias agrarias...”¹⁵

En lo referente a la magistratura agraria, conviene recordar que desde los inicios del movimiento revolucionario de 1910 se demandó que los problemas agrarios, sobre todo los de restitución de tierras a los poblados despejados, deberían ser conocidos, substanciados y resueltos por órganos del Estado diferentes a los tribunales de jurisdicción ordinaria, los cuales durante el Porfiriato, habían sido un dócil instrumento para desposeer a los campesinos de sus tierras. El ordenamiento preconstitucional reduce la competencia del Poder Judicial en materia de redistribución de la propiedad agraria y se le atribuyen amplias facultades al Poder Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Locales.

No obstante el avance radical del Derecho Agrario en las últimas décadas, se ha acumulado un rezago de expedientes agrarios que tienen consecuencias jurídicas, económicas y sociales de la mayor trascendencia. La falta de resolución definitiva de los procedimientos iniciados desde la década de los treinta provoca frustración entre los campesinos, inseguridad jurídica para la pequeña propiedad y retracción de la inversión y del esfuerzo empresarial del pequeño propietario.

Argumenta el doctor Gonzalo Armienta que la denegación de justicia es consecuencia de diversos factores y señala que uno de ellos es la estructura de la administración pública que adolece de defectos substanciales y hace mención a la Secretaría de la Reforma Agraria que opera como órgano instructor del procedimiento que cuenta con una excesiva concentración de funciones, lo que ocasiona lentitud en la substanciación de expedientes. El Cuerpo Consultivo Agrario órgano centralizado emitía materialmente todos los dictámenes que posteriormente firmaba el jefe del Ejecutivo, lo que ocasionaba la tardanza en la resolución en los asuntos agrarios, ambos problemas se trataron de resolver con la desconcentración regional, es decir dando más amplias funciones en materia agraria a los gobernadores locales.

Otro de los problemas que abarca el doctor Armienta es el rezago agrario, que a decir de él se explica en razón de la estructuración de la Comisión Agraria Mixta que carecía de uniformidad organizativa y de criterios necesarios para aplicar ordenamientos federales, varias son las causas que originaron la acumulación de expedientes y por ende el rezago agrario, causas que estudiaremos más adelante en otro capítulo.

Señala nuestro autor que otro elemento que entorpeció una expedita y eficaz administración de la justicia agraria, fue la competencia directa del presidente de la República, yendo más lejos de lo que la revolución y el constituyente de 1917 previó en el artículo 27 de nuestra carta magna.

¹⁵ Armienta Calderón, Gonzalo; Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; págs. 343-345.

Es entonces a decir del doctor Armienta el abatimiento del rezago agrario “la condición sine qua non” para que se instituyeran los tribunales agrarios y añade que tal reflexión no violenta el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra constitución.

Para ejemplificar lo anterior el doctor Armienta hace mención en su ponencia a un ensayo escrito en 1930 por “Don Narciso Bassols” en el cual rebatía una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual negaba el carácter de tribunales a las juntas de Conciliación y Arbitraje, previstas en las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional. La Corte sostenía que un tribunal “se caracteriza por el sistema de jerarquía de admisión de recursos y de secuelas de procedimientos” Bassols argumento entonces que no eran, en esencia, definitorias de los tribunales, y concluyó: “Las juntas de conciliación son y serán los tribunales mexicanos del trabajo”.

La jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a decir de nuestro autor sirvió de base para apoyar la reforma constitucional mediante la cual se fundó la creación de tribunales de lo contencioso-administrativo.

“Las leyes federales podrán instruir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Encontramos, entonces, en la experiencia mexicana y dentro del Ejecutivo federal, dos tipos de tribunales: los tribunales administrativos y los tribunales de la administración. Los primeros conocen y resuelven controversias entre el Ejecutivo y los administrados y el segundo lo hacen tratándose de conflictos entre gobernados.

Así señala que era necesaria la reforma a los artículos 27 y 104 constitucionales, para la creación de los Tribunales Agrarios, esto en razón de que se modificaría la magistratura agraria prevista por estos preceptos y porque se crearía un Tribunal con competencia mixta, cuyo funcionamiento como tribunal de la administración no se contemplaba en el texto constitucional.

En lo tocante a la competencia de los tribunales agrarios estimaba el doctor Armienta que deberían conocer únicamente de las controversias agrarias no atribuidas al jefe del Ejecutivo Federal por la constitución ya que la competencia de este fue definida por el constituyente originario, a raíz del movimiento revolucionario de carácter agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria debe hacerlo tratándose de los procedimientos no contenciosos previstos por la legislación secundaria, y los tribunales agrarios habrán de conocer de los litigios agrarios ubicados fuera de las facultades que en esta materia conforman la competencia presidencial.

El Cuerpo Consultivo Agrario seguirá siendo órgano de jurisdicción en la materia agraria que la constitución reserva al presidente de la república.

Para tales fines debería expedirse una ley de justicia agraria de carácter federal. Se trataría de tribunales especializados que por la complejidad técnica que reviste la materia y por su carácter político sería inconveniente ubicarlos dentro de la órbita del Poder Judicial. En todo caso deberá respetarse el criterio establecido en el artículo 104 de la constitución para que, además del juicio de garantías en algunos casos, las sentencias definitivas de esos órganos jurisdiccionales sean recurribles ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De la misma forma se podría modificar el juicio de amparo para que proceda, en ciertos casos, el amparo uni-instancial ante tribunales colegiados de circuito.

A continuación nuestro autor hace mención a la forma en que deberán ser integrados los tan mencionados tribunales agrarios y también hace alusión a algunas peculiaridades que deberá revestir el proceso agrario y dice:

Los magistrados integrantes de las salas deberán ser designados por jefe del Ejecutivo con ratificación del Senado, deberán durar en el ejercicio de su cargo seis años y contar con las garantías indispensables para asegurar su autonomía e independencia. Los tribunales agrarios para cumplir con su cometido, tendrán que ser órganos dotados de plena jurisdicción. Así mismo el nuevo proceso agrario deberá recoger los viejos aportes mexicanos:

Oralidad, concentración, inmediatez, indisponibilidad de derecho material y procesal, sumariedad, simplificación de formas, suplencia de la deficiencia de la queja, reglas de la sana crítica para valorar las pruebas, limitación de incidentes y recursos y procedimientos conciliatorios del litigio previo a la iniciación del proceso.

El servicio de procuración de justicia dependerá del mismo órgano jurisdiccional y los procuradores estarán facultados para iniciar de oficio ciertos procedimientos ante los tribunales de la materia.

Termina el doctor Gonzalo Armienta Calderón su brillante exposición haciendo la siguiente reflexión "...La creación de tribunales agrarios especializados, autónomos, independientes, dignos, ágiles y expeditos, es lo que requiere la reforma agraria mexicana para encontrar un nuevo impulso que permita que un gran número de mexicanos vean colmadas sus aspiraciones de seguridad jurídica. En ese propósito se unen mexicanos y extranjeros, doctrinarios y hombres de acción...".¹⁶

La excelentísima doctora Martha Chávez Padrón, reconocida agrarista hizo ciertos comentarios al respecto de la creación de los tribunales agrarios, a los que tituló "Algunos comentarios sobre el tema de los tribunales agrarios" que fueron publicados por la revista del Senado Mexicano y que el Congreso Mexicano de Derecho Procesal, por la relevancia de tales comentarios analizaremos su contenido.

¹⁶ Opus. cit; págs. 355-356.

A decir de la doctora Martha Chávez el tema de los tribunales agrarios es tan añejo como la lucha agrarista y señala que el pionero indiscutible de esta cuestión fue el General Emiliano Zapata , para constatar lo anterior basta revisar el también estudiado “Plan de Ayala” y advierte “...Por una parte este Plan es un documento histórico de existencia y contenido irrefutable que nos hace aceptar querámoslo o no, que el ejército zapatista fue el que, dentro de todas las fuerzas revolucionarias, y desde 1911 por lo menos, expresó formal y claramente su deseo de luchar por llegar a obtener tribunales agrarios, con una estructura diferente a los hasta entonces existentes, que fuera si no especial, si especializada en el tratamiento de los problemas campesinos por los cuales luchaban...”¹⁷

También advierte que la razón que tuvo Emiliano Zapata para solicitar tribunales especializados en materia agraria, fue la restitución de las tierras, en virtud de que la constitución que tenía vigencia en ese tiempo fue la de 1857, que en su artículo 13 prohibía los tribunales especiales y el 27 garantizaba la propiedad privada, además este artículo incorporaba a su contenido la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, razón por la cual “ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces”.

Todo este marco jurídico acompañado de circunstancias sociales y políticas desfavorables para el campesinado mexicano, originó la búsqueda de una verdadera justicia agraria. Es importante destacar que en estos comentarios la doctora Martha Chávez Padrón expresa que fue Emiliano Zapata quien planteó la inversión de la carga de la prueba, al proponer que fueran los usurpadores y no los comuneros quienes defendieran sus derechos, con lo que dio la pauta para el principio de innovadoras y desconocidas modalidades al derecho procesal común, perfilando con ello el preludio del nuevo derecho Procesal Social. Estas y otras razones llevaron a la doctora Chávez a llamar a Zapata “El Apóstol de la Justicia Social”.

Además señala nuestra autora que para entender mejor el tema de los tribunales agrarios, es necesario remontarnos a la teoría de la división de poderes, que hasta ahora en ningún país del mundo contemporáneo se ha podido dar en su forma más pura, en todas las constituciones que han regido nuestro país se ha señalado la división de poderes, así la constitución de 1824 lo establecía en su artículo 6 y la de 1857 en su precepto 50, hasta llegar a nuestra carta magna vigente que lo dispone en su artículo 49 que a la letra dice:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión,

¹⁷ Chávez Padrón, Martha; Algunos Comentarios sobre el tema de los tribunales agrarios; Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 443.

conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.¹⁸

Hace mención en estos comentarios nuestra autora a un discurso que dio el licenciado Horacio Castellanos Coutiño, donde habla de la división de poderes y dijo “la separación es relativa lo que significa que más que separación de poderes, hay distinción de las funciones del Estado, conferidas a diferentes órganos, sin que estos estén estrictamente especializados. Hay campos de excepción en lugar de una total independencia; participaciones conjuntas y fórmulas de interacción. A esta separación la doctrina la clasifica como separación flexible o coordinación, y más propiamente dicho: colaboración de poderes...”¹⁹

Debemos observar que en nuestro sistema jurídico el derecho común la mayoría de las normas son típicamente jurídicas y excepcionalmente materiales, ósea, generalmente emanadas del Legislativo y excepcionalmente del Ejecutivo; y que en nuestro derecho agrario nos es dado contemplar mayor cantidad de normas y actos de tipo material. Dicha tendencia aún encontró eco en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, en sus artículos 476 y 480 que dicen textualmente:

Artículo 476.- Los plazos y términos a que esta ley se refiere se computarán por días naturales, con excepción de los que esta misma ley se limiten a días hábiles.

Artículo 480.- El Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en esta ley, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones, así como formulando los instructivos que fueren necesarios.

Las dudas que se susciten en la aplicación de la presente ley, serán resueltas por el propio Ejecutivo.²⁰

Señala la autora en estudio que nuestro sistema agrarios es muy singular, por lo cual no resulta extraño que seamos partidarios de la “...Teoría de que el Poder Judicial puede dividirse en el típicamente jurídico o sea el típico Poder Judicial, y en un Poder Judicial material o delegado, siendo éste el ejercido por órganos complementarios del Poder Judicial típico, con toda la sustancia del mismo, es decir, de un juez imparcial que conforme a derecho establecido juzga las pretensiones de dos o más partes contendientes, como es el caso de la justicia laboral y la agraria (Artículos 123 y 27 constitucionales); también podemos señalar el caso del artículo

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Porrúa S.A.; págs. 43-44.

¹⁹ Ley Federal de Reforma Agraria; Porrúa S.A.; Trigésima séptima edición; pág. 169.

²⁰ Opus cit.; pág. 170.

104, fracción I, de la constitución general que distingue entre los tribunales judiciales y los administrativos...”.²¹

Después la doctora Chávez hace un somero recorrido en la evolución de este singular sistema agrario, y cita decretos y artículos que se han dado a lo largo de nuestra historia y que dan forma a la estructura para la impartición de justicia en el campo mexicano. Continúa diciendo que el Estado cumple su función jurisdiccional de tres maneras: 1) Organizando la administración de la justicia; 2) Determinando la competencia de los tribunales que la integran; 3) Estableciendo las reglas de procedimiento a que deben sujetarse los jueces y litigantes en la substanciación de los procesos.

En este orden de ideas el constituyente de 1917 sentó las normas básicas para regular las relaciones de nuestros sujetos de derecho en el campo, coordinando los poderes Judicial y Ejecutivo, así como la existencia de colaboración entre ellos, ejemplo de lo anterior es la Secretaría de la Reforma Agraria y otras instituciones.

Los procesos agrarios que se ventilan ante un órgano jurisdiccional competente y en los cuales se pretendía resolver el conflicto entre dos o más partes, y no entre el Estado y una parte. ya que en los principios de la Reforma Agraria no se había aclarado este punto, por que se dio el calificativo de administrativos a todos los procedimientos agrarios y a las autoridades ante las cuales se tramitaban.

Por todo lo anterior y en virtud de los antecedentes históricos, jurídicos y legislativos, afirma la estudiosa de la materia la doctora Martha Chávez Padrón se empezó a pedir la “creación de tribunales agrarios”, además, de que nuestro proceso histórico había alcanzado la madurez necesaria para ser rebautizado y a decir de ella tal cambio “...puede implicar un proceso perfeccionador del órgano jurisdiccional agrario; y el cumplimiento de un viejo compromiso diferido, como es la descentralización de la justicia agraria...”.²²

Muchos son los beneficios que la doctora Martha Chávez Padrón veía y ve en la creación de los tribunales agrarios, por supuesto no asegura que con ellos se resuelva del todo el problema agrario, pero si son una salida viable en la búsqueda para darle solución, por que como argumenta ella misma “que los expedientes problema en materia agraria lo son no por falta de disposiciones procedimentales y autoridad ante la cual tramitarlos, sino por situaciones jurídicas complicadas con condiciones sociales, económicas y políticas”.

Considerando que nuestra actual legislación agraria, sus acciones, procedimientos y magistratura, es producto de nuestros antepasados, conjugado con ideas y pensamientos de caudillos que han desfilado en nuestra larga historia haciendo sus aportaciones, así como grupos de todos los niveles. Y contemplaba en

²¹ Chávez Padrón, Martha; Algunos comentarios sobre el tema de los tribunales agrarios; Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 452.

²² Ibidem.; págs. 458 y 463.

ese tiempo nuestra autora que había llegado el momento de cambiar el lema “Tierra y Libertad” por el de “Tierra y Producción”, el futuro así lo exige y sino queremos más miseria y retraso entre nuestro campesinado es menester de todos propiciar los cambios necesarios para lograr que se alivien dichos males. termina esta erudita exposición con las siguientes notas que por la importancia que tuvieron y tienen los transcribiremos textualmente:

“...De antemano admitimos que las medidas propuestas no son todas las que se podrían tomarse para perfeccionar la magistratura Agraria, los Tribunales Agrarios y la descentralización de la justicia agraria, sus principios procesales y sus procedimientos, pero sería un inicio tan prudente como innovador; tan organizativo como real; tan acorde con la teoría como con la práctica; tan respetuoso de la enseñanza histórica, como atento a las necesidades de los nuevos tiempos; tan respetuoso de las autoridades, como del campesinado; tan coordinador de la división de poderes, como del Pacto Federal.

Por las experiencias del ayer lejano, como del reciente, sabemos que cualquier nueva Ley Agraria, por muy buena que sea, no resolverá por sí sola las situaciones difíciles del campo, en su tenencia y producción, si no está apoyada en una ágil administración, una capacidad técnica y una honestidad completa. tan importante como avanzar, es hacerlo sólidamente; tan importante como trabajar, es hacerlo eficazmente.

Este estudio, sus observaciones y sugerencias lleva el fin de servir directa o indirectamente, mientras el encargado de pulsar la realidad nacional -nuestra máxima autoridad agraria- percibe el momento propicio para instrumentar mayores transformaciones que perfeccionen nuestras instituciones Agrarias surgidas de una Revolución, y por ende revolucionarias, a fin de que podamos realizar en el campo, y para todos nuestros campesinos -pequeños propietarios, comuneros, ejidatarios, colonos baldíos y nacionaleros- la justicia agraria por la que lucharon Morelos y Ponciano Arriaga, Zapata y Carranza y el millón de mexicanos que entregó su vida por ese ideal de la Revolución mexicana de 1910...”.

²³

Para finalizar este primer capítulo del presente trabajo de tesis transcribiremos las conclusiones a las que llegaron en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, respecto a la creación de los tan mencionados tribunales agrarios.

Conclusiones de la Comisión número tres, referida a “Perspectivas para la creación de Tribunales Agrarios”.

²³ Ibidem.; págs. 480-481.

“...Primera.- El VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal se pronuncia por la creación de Tribunales Agrarios especializados, enmarcados formalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, pero dotados de plena autonomía e independencia para dictar sus fallos, por lo que no existirá en este respecto, dependencia jerárquica alguna entre ellos y cualquier autoridad administrativa.

Segunda.- Los Tribunales Agrarios actuarán en forma colegiada y serán órganos de justicia retenida respecto de las acciones de Dotación, Ampliación y Restitución de tierras, bosques y aguas, por lo que los dictámenes que sobre esta materia formulen serán sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal para la emisión de la Resolución Presidencial correspondiente. Asimismo, actuarán en forma colegiada cuando se impugne un acto de autoridad.

Tercera.- Los Tribunales Agrarios, a través de sus Magistrados serán órganos jurisdiccionales unitarios para la instrucción y resolución de las controversias entre particulares (Comuneros, Ejidatarios y Pequeños Propietarios).

Cuarta.- Tomando en consideración el carácter que de primera autoridad agraria tiene en el país el C. Presidente de la República, los Tribunales Agrarios no tendrán competencia para revocar o modificar las resoluciones presidenciales que el Ejecutivo Federal dicte en materia agraria.

Quinta.- La Ley Federal de Justicia Agraria, cuya promulgación deberá proponerse por este Congreso para la creación de los Tribunales Agrarios, deberán contemplar la integración de una Sala Superior compuesta por cinco miembros que tendrá como función la de establecer jurisprudencia obligatoria para los Tribunales Agrarios, al resolver las contradicciones existentes entre las tesis sostenidas en los fallos que estos pronuncien, bien sea actuando en forma unitaria o colegiada.

Sexta.- El proceso que se instruya ante los Tribunales Agrarios deberá ser oral y responder, por lo tanto, a los principios de inmediación, publicidad, instancia única, economía, brevedad en los plazos y términos y ausencia de recursos e incidentes, conformando así, lo que en la doctrina procesal mexicana se conoce como proceso por audiencias.

Séptima.- En el proceso agrario privará el principio de oficiosidad y tendrá carácter eminentemente publicista. Para la valoración de las pruebas se aplicarán las reglas de la sana crítica, con el objeto de que impere la verdad real sobre la verdad formal.

Octava.- El proceso ante los Tribunales Agrarios deberá estar precedido por un procedimiento conciliatorio únicamente por lo que respecta a los litigios entre particulares y en relación con aquellos derechos que tengan el carácter de disponibles.

Novena.- La Ley Federal de Justicia Agraria deberá contemplar la existencia, organización y competencia de una Procuraduría Agraria que podrá actuar e iniciar procedimientos de manera oficiosa, con el objeto de tutelar los derechos de ejidos y comunidades, ejidatarios y comuneros. Esta Procuraduría dependerá de la Sala Superior Agraria.

Décima.- Los Tribunales Agrarios gozarán de imperio, por lo que se les dotará de las facultades necesarias para obtener de la autoridad administrativa la debida ejecución de sus fallos, pero sin que ello implique su interferencia en la política agraria o en el ámbito administrativo...”²⁴

²⁴ Conclusiones de la Comisión número tres, Referida a “Perspectivas para la creación de los tribunales agrarios”; Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; págs. 531-532.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS TRIBUNALES AGRARIOS

En este capítulo explicaremos la creación y funcionamiento de los tribunales agrarios así como su estructura, bajo este orden de ideas comenzaremos por la creación de los tribunales agrarios.

2.1.- Reformas al artículo 27 constitucional en 1992

2.1.1.- Exposición de motivos (del decreto de reformas al artículo 27 constitucional)

A continuación reproduciremos la exposición de motivos, remitida por el jefe del Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, sobre el decreto de reformas al artículo 27 constitucional, que es el que en una de sus fracciones da el marco jurídico de existencia a los mencionados tribunales agrarios.

Exposición de Motivos²⁵

“...C.C. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Presentes:

El campo es el ámbito de la nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar la mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra nación.

México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos a nuestra población. En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con gran intensidad. De los cambios profundos hemos salido fortalecidos en nuestra identidad, renovados en nuestra

²⁵ Valle Espinosa, Eduardo; El Nuevo Artículo 27 Constitucional; págs. 75-93.

unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo.

Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual, Todos juntos, y cada uno, queremos que cambio se asocie con progreso. Aspirando a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello un sentido de justicia como su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está formada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable.

La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base a nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia 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 debemos cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias, y sobre todo, proteja

nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sea parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la nación. 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.

1. El camino recorrido en la transformación del campo.

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido y debemos ratificar su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su posición por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Algunos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

a) La experiencia de nuestra historia.- El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y del sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la corona, la de los monarcas, los nobles y la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última, y se refería a las tierras de uso común. Para la expansión trasatlántica del imperio español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la corona y no de los monarcas. La corona transmitió la propiedad de la tierra a los

individuos por distintos mecanismos, el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores.

b) La conformación de la gran propiedad.- Las leyes de indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por los indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abuso y despojos de la tierra y agua fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un fundo legal al rededor 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributo y gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esa división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o no dejó hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. la dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e infundido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la corona para promover en asentamientos mayores, otorgándoles fundos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena reciente su máxima reducción, superando apenas al millón de pobladores. Dado el bajo número de europeos, mestizos y africanos radicados por entonces en el territorio, éste se encontraba severamente despoblado. El reclamo de los indígenas, a veces expresado en términos agrarios, era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena, propiciaron excesos y fueron extinguidas en

época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera una gran base territorial, mediante la hipoteca, la donación y la heroica.

La merced onerosa o compra de tierras públicas supuestamente baldías y la composición de títulos para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, también onerosas, permitieron a la corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirieron títulos nobiliarios, otorgados por la corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente y latifundista cerrado, que generó inequidad. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad.

Al fin del siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de 5 millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad de la estructura agraria que desembocaría en la lucha por la independencia. Así lo señalan las proclamas y decretos de los insurgentes, en especial de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes en que disponen tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

c) La reforma en la mitad del siglo XIX.- A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de “manos muertas”, la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y

religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la Ley de los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria fue temporal superada y la propiedad circuló más ampliamente. También, se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial. Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores por medio de la apariencia discrecional y onerosa. Se estableció un arreglo que permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa. Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se considera legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. Se estaba gestando la gran movilización agraria de nuestra revolución.

d) El sello agrario de la Revolución. En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra que cultivaban como aparceros por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudieron a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primordiales, muchas veces localizados en el Archivo General de la nación, con su memoria histórica como sustento del reclamo de justicia. En el marco de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los papeles pasaban de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así los recibió Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley de 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos. Leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910, había 622,000 propiedades, de las cuales el sesenta por ciento eran menores de cinco hectáreas; en el otro extremo 10,000 haciendas mayores de 1,000 hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional y las 110 más grandes, el quince por ciento, contaban con 272,000 hectáreas en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó a 2'600,000 ejidatarios, y se restituyó o dio reconocimiento a 2,000 comunidades pobladas con 400,000 comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en ese proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios, herederos de antiguas posesiones pequeñas o beneficiados con el reordenamiento de la gran propiedad. Forman parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 hectáreas cada uno: de las sólo 1.7 hectáreas eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los años veinte se legisló para brindar protección a los dotados. Se estableció la parcela individual inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

Más tarde, cuando la demanda de los pueblos y localidades se satisfizo, los beneficiados del reparto recibieron tierras más distantes, dando origen a los nuevos centros de población en los que se formó el casco urbano dentro de la porción común del ejido. Se conformaron así tres áreas básicas dentro del ejido con funciones diversas y derechos específicos y diferenciados: el área común, la parcela y el centro de población. Cuando el reparto entre 1936 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El ejido reflejó una diversidad de condiciones, resultantes de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria. Tenían por objeto aumentar producción y productividad en la medida que las mejores tierras se iban repartiendo. Desde 1926 se han destinado recursos públicos para el financiamiento a la producción rural y el riego. Desde 1939 se cuenta con instrumentos e instituciones públicas para regular la comercialización y de abasto. A partir de 1950 la provisión de insumos para la producción rural ha sido apoyada desde el Estado. Desde 1958 se consagró la reforma agraria integral para apoyar la transformación de los ejidos en unidades eficientes para producir en beneficio de sus integrantes. Se ha realizado una acción permanente de enormes proporciones para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural. Todas éstas han sido respuestas a demandas en condiciones específicas. Hasta mediados de los años sesenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria

vitalidad transformó la raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y la justicia a los campesinos: los liberó de la hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy, debemos emprender nuevos caminos.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la Reforma Agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.

Lección imborrable de esta gran historia es la tenacidad de las luchas agrarias por justicia y la profunda fe en la capacidad transformadora de la Ley. El camino del cambio, hoy, debe reconocer las realidades y también actuar conforme a las mejores tradiciones de los movimientos agrarios de México. Debemos preservar lo valioso que hemos conquistado por esas luchas del pasado y debemos construir las bases para la lucha actual y futura del campesino por su libertad, dignidad y bienestar. La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responder a las demandas de los campesinos de hoy y las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizadora para la transformación.

2.- Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte el proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto. Esta ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo,

alrededor de la cuarta parte del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamientos y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se encuentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencia ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todos las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por si sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud, también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus exportaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, incluso de venta de tierras ejidales que se

llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para tener acceso a financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía de derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, induce a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

Nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio: los bosques y selvas tropicales, los litorales con potencial acuícola, las zonas de recolección de plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no sujetos a concesión, entre otros muchos requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores.

Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso, reactivar el crecimiento sostenido mediante la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado substancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce competitividad. La estabilización lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los cambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.

En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darle vialidad a nuestras potencialidades, para tener acceso en nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive. La visión y el talento de los constituyentes nos ha dotado de una dirección precisa para propiciar cambio y crecimiento, procurar justicia y combatir pobreza. La inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad e injusticia social. Debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.

3.- La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional.

La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 nuestro ordenamiento supremo. Esta norma establece la propiedad originaria de la nación y somete las reformas de propiedad y uso al interés público. Por eso, realizar los ajustes que demande la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del Constituyente. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No sólo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.

En el artículo 27, el Constituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra nación. Por ello, se mantienen en el texto del artículo 27, la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos del tercero al séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo según fracción VI, parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracciones IX y XX.

3.1 Objetivos de la Reforma: Justicia y Libertad.

Ampliar justicia y libertad es el objetivo de ésta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional que se benefician con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una nación más próspera. Para lograr, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo, éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino.

También deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

3.2 Lineamientos y modificaciones

a) Dar certidumbre jurídica en el campo. El fin del reparto agrario.- La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya no tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimulan al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XVI, en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones, encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propone que la fracción XVII se mantenga, exclusivamente, en el caso de fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevar a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años; de no cumplirse, procederá a venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará restablecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierras.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir opciones productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

La justicia agraria.- Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer en el texto

constitucional en la fracción VII tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

b) Capitalizar al Campo. Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograrlo, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas.

Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

La pequeña propiedad.- La pequeña propiedad es consubstancial a la Reforma Agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, esta iniciativa mantienen los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancharo individual.

Con el fin del reparto agrario. los certificados de inafectabilidad necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.

Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolas aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo lo refuerza al admitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yermos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

Nuevas formas de asociación.- La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y, así, superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de nuestra economía.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, productiva y el valor agregado. Necesitamos más inversión pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas

de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Desde hace casi una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundios encubiertos. El tiempo del latifundio es el pasado. No más propiedad individual de enormes extensiones e improductiva. No lo permitiremos en la ley, no lo tolerará la práctica social. Los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas para la equidad. Se reafirma esa decisión histórica. Se abren, así, las posibilidades para el uso racional de la tierra, sin afectar el consenso en contra de la acumulación injusta.

Para lograr los cambios que promueven la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones, propietarias de terrenos rústicos. Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos. también se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren bienes raíces.

Confiamos que crear las condiciones para que la capacidad organizativa de los productores conjunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes, independientemente de la modalidad de asociación y otras formas contractuales para la producción. Con estas modificaciones reconocemos la realidad y la orientamos al brindar certeza y protección legal a prácticas organizativas que ya se vienen llevando a cabo en el campo mexicano. Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado. Todo a partir de la libertad y voluntad de los productores rurales.

c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivada de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. EL respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y

la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre el manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas, compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protege y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrá ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas opciones; dejarían de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellas que no deben realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requieren apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos.

Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales con respeto y solidaridad, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos. Debemos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos, a la diversidad en las formas de tenencia y de aprovechamiento de la tierra. Podremos superar los retos como lo hicimos tantas veces en el pasado.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos y extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VII y XVIII, y la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

4. Carácter integral de la transformación en el campo. El desarrollo, el crecimiento con justicia social, no puede lograrse sólo por el cambio a la ley; requiere de una propuesta y un programa más

amplio. La reforma al campo mexicano que proponemos a la nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales aseguraremos el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa se consolide. Convoca, por eso, a toda la sociedad para sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo.

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias por medio del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio, estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.

El bienestar rural es condición esencial en este proceso. Estamos realizando, con la decidida participación de los habitantes del medio rural, un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social por abajo del cual ninguna familia debe vivir. A través del Programa Nacional de Solidaridad, hemos construido o rehabilitado cerca de 20,000 cafetaleros con menos de 5 hectáreas recibieron apoyo para la producción y comercialización; 87 organizaciones forestales y más de 1,000 organizaciones de productores indígenas, conforme a sus propias iniciativas, recibieron recursos para el desarrollo de proyectos productivos. Todas esas inversiones son recuperables gracias al trabajo que realizan los propios productores.

Además, se está impulsando la construcción de obras de riego y su rehabilitación, de infraestructura pecuaria, proyectos agroindustriales y de fomento minero en el medio rural. Se conformaron cinco programas de desarrollo regional que integran los esfuerzos para establecer un crecimiento armónico y sostenido. Los resultados son tangibles. El propósito es fortalecer estas acciones para tejer una auténtica red de protección social a los campesinos de menos ingresos y productividad. Esta forma integral extenderá sus beneficios a quienes de buena fe han solicitado tierras, pero que la existencia de ellas, no permite responder, será mediante ofrecer

oportunidades de empleo productivo como Solidaridad trabajará con ellos y para ellos.

Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días; la construcción de un nuevo modo de vida campesino, con más bienestar, libertad y justicia; la nueva relación entre el Estado y sociedad que está contenida en nuestra propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener vitalidad y permanencia, se construye como apoyo al empeño, a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo. Esto es principio y método de Solidaridad en el medio rural.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta.

Debe partir de la reforma al artículo 27, porque es ésta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

Reconocimiento lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respeto a los valores que han nutrido nuestras luchas agrarias esta iniciativa propuesta al Constituyente Permanente, persigue conducir el cambio del agro mexicano para que en él exista más justicia y se genere más prosperidad. Sus instrumentos promueven la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento del ejido y comunidades.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario.

Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos. Es un deber de justicia.

La iniciativa propone las adecuaciones a la configuración constitucional de nuestro sistema de tenencia de la tierra, conforme a la nueva realidad que vivimos. Los ajustes del orden legal no van a implicar la solución automática a nuestros problemas más urgentes: ellos no derivan únicamente de la tenencia de la tierra. Los problemas del campo mexicano son muy complejos, su resolución presenta enormes retos porque en el campo confluye la gran diversidad de la nación, en él se vincula toda la sociedad, sus alcances definen buena parte de nuestro futuro. No podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas. Tomará tiempo; requerirán de toda nuestra unidad y dedicación.

La reforma constitucional y, después, reglamentaria, es un paso trascendente e indispensable. Pero es necesaria, además la participación de los gobiernos de los estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del Gobierno Federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, su sentido práctico, su enorme voluntad. De ahí, los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merecen y necesita el campo mexicano.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, CC. Secretarios, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de:

DECRETO DE REFORMAS AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- Se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII, XV y XVII y se derogan las fracciones X a XIV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Art. 27.-

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así

como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación. lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

I a III.-

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dedique a actividades agrícolas, a efecto de que las tierras propiedad de las sociedades se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad.

V.-

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

VII.- La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre la parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualesquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relaciones con la tenencia de la tierra de los ejidatarios y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de plena autonomía y plena jurisdicción.

VII y IX.-

X.- (se deroga)

XI.- (se deroga)

XII.- (se deroga)

XIII.- (se deroga)

XIV.- (se deroga)

XV.- Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equidad se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosques, monte o agostadero de terreno áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de

ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que reúnan los requisitos que fije la ley.

XVI.- (se deroga)

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contados a partir de la notificación correspondiente;

b) Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará a embargo ni a gravamen ninguno.

XVIII a XX.-

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación:

ARTÍCULO SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes, siempre que no se antepongan a lo establecido en este mismo Decreto.

ARTÍCULO TERCERO.- Los comisariados ejidales continuarán funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, de conformidad con las disposiciones legales vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Reitero a ustedes CC. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 7 de noviembre de 1991.

Sufragio Efectivo, No Reelección

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari...”

2.1.2.- Análisis de la fracción XIX del artículo 27 constitucional.

Los cambios estructurales propuestos en la iniciativa presidencial permitieron el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro, a efecto de proporcionar mayores elementos en la lucha contra la pobreza. La justicia social, bien entendida, en primer lugar debe lograr la recuperación económica de los grupos campesinos sin descuidar los demás aspectos de la vida rural, así como la consiguiente elevación de los ingresos del sector agrario. En este orden de ideas, el presidente Carlos Salinas de Gortari ha manifestado que la reforma del Estado mexicano pugna por desarrollar el país, dando crecimiento y expansión a los originales planteamientos de la Revolución mexicana y afirmando el deber que tiene el Estado, a través del orden jurídico, de elevar el bienestar social y garantizar la seguridad y la paz públicas.

Otro elemento de justicia social que involucra la reforma al artículo 27 constitucional, fue abatir el llamado paternalismo, que estructurado a través de mucho tiempo se volvió una verdadera atadura. Tal vez se partió de un supuesto noble, pero que se convirtió en una seria limitante. porque nos llevó a presumir equivocadamente

que el campesino mexicano se encontraba restringido en su capacidad de tomar decisiones propias, casi siempre teniendo que recurrir a una burocracia creciente. La burocratización en el campo produjo severas injusticias en contra de los campesinos, dilatando esperanzas que nunca llegaron a cristalizar.²⁶

Como podemos ver las razones para la creación de los tribunales agrarios, se dieron en base a la imperiosa necesidad de una verdadera justicia agraria y con ello dar solución al tan añejo problema agrario, es por ello como anotamos al principio de este capítulo el Decreto de Reformas al artículo 27 constitucional fue aprobado por el Congreso de la Unión y publicado el 6 de enero de 1992, fecha importantísima para el agro mexicano, "...siendo las decimocuartas reformas al mencionado artículo, que resultaron las más numerosas de su historia y las que contienen mayores transformaciones...",²⁷ es así que el mencionado precepto constitucional en su fracción XIX, sentó las bases para la creación de los órganos jurisdiccionales agrarios, al señalar:

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

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y...²⁸

Como ya mencionamos con anterioridad tanto en la exposición de motivos como en la propia fracción XIX del artículo 27 constitucional se refleja y plasma la demanda permanente del campo mexicano, era impostergable, que los campesinos contarán con instrumentos legales propios que dieran certidumbre y justicia al agro mexicano.

²⁶ Abascal Valdez, Rubén; Reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Agraria; La Modernización del Derecho Constitucional Mexicano Reformas Constitucionales 1992, págs.. 61-62.

²⁷ Chávez Padrón, Martha; Estudios sobre un solo tema del artículo 27 constitucional breve historia de los tribunales agrarios en México; La Modernización del Derecho Constitucional Mexicano Reformas Constitucionales 1992; pág. 130.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Porrúa S.A.; pág. 31.

2.2.- Definición y Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios

2.2.1.- Definición

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

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo primero define a los tribunales agrarios como:

“...los órganos dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional...”²⁹

Podemos dilucidar del mencionado artículo que corresponde a los tribunales agrarios administrar justicia en el campo en todo el territorio nacional, lo cual harán emitiendo sentencias dando con ello solución a los problemas que se susciten entre la gente del campo, considero acertada la definición de tribunales agrarios contenida en el citado precepto, recordemos que esta facultad -la de administrar justicia en el campo- es delegada ya que con anterioridad le pertenecía al jefe del Ejecutivo Federal, decisión que fue muy acertada, en virtud de que al mencionar que “son órganos dotados de plena jurisdicción y autonomía”, se busca con ello acabar con el centralismo que en ésta como en muchas materias aqueja a nuestro país.

Es entonces necesario conocer las causas y motivos que empujaron a la tan esperada creación de los tribunales agrarios, el Presidente de la República en ese momento el Lic. Carlos Salinas de Gortari envió el siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, al H. Congreso de la Unión la propuesta de Decreto para reformar el artículo 27 de nuestra Carta Magna, que esencialmente regula las formas de tenencia de la tierra y los derechos de los campesinos.

Dichas reformas al mencionado artículo 27 constitucional fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión y por las treinta y un honorables legislaturas de los estados, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos.

Por la importancia que reviste saber cual es la naturaleza jurídica de dichos órganos de administración de justicia agraria será nuestro segundo punto a tratar en el siguiente apartado.

²⁹ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; Porrúa S.A.; pág. 93.

2.2.2.- Naturaleza Jurídica

El reclamo de los sectores ligados con el campo para el establecimiento de los Tribunales Agrarios, culminó con la reforma constitucional al artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, la que en la esfera que es objeto de nuestro comentario, deroga las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias, y adicionó la fracción XIX con dos párrafos que instituyen los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.

La naturaleza jurídica de los tribunales agrarios es peculiar, aun por la fuente del nombramiento de los magistrados; su estructura y organización responde a la trascendencia e importancia de su ministerio. Gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, sin influencia de ninguna naturaleza, ni presiones externas. El origen de su nombramiento que corresponde a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, y el hecho que no pueden ser separados de sus cargos y funciones durante el período de su nombramiento, sino por motivos plenamente justificados, aseguran esa autonomía. Gozan por otra parte de jurisdicción plena, lo que significa que tienen facultades cabales para juzgar y resolver las cuestiones relativas a su competencia y que gozan de poder suficiente para ejecutar sus propias determinaciones y sentencias.³⁰

2.3.- Tribunales Agrarios

Por su parte la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA), así como el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (RITA),³¹ rigen en sus preceptos la vida jurídica y administrativa de dichos órganos de administración de justicia agraria.

Empezaremos por recordar la estructura con la que cuenta los tribunales agrarios, así diremos que estos se componen de: Un Tribunal Superior y los Tribunales Unitarios Agrarios.

2.3.1.- Tribunal Superior Agrario

2.3.1.1.- Estructura

³⁰ Lemus García, Raúl; Derecho Agrarios Mexicano; pág. 325.

³¹ La primera promulgada el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año. Reformada por decreto de 30 de junio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio del mismo año y el segundo por acuerdo del Tribunal Superior Agrario del 12 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, por el que se reforma el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios del 8 de mayo de 1992, publicado en el Diario Oficial del 12 del mismo mes y año.

El Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco magistrados numerario de entre los cuales uno es el magistrado presidente- y un magistrado supernumerario, dicho tribunal tiene su sede en el Distrito Federal, cabe hacer mención que el magistrado presidente dura en su encargo tres años pudiendo ser reelecto. (Artículo 3 de la LOTA).

El Tribunal Superior Agrario es un organismo colegiado que sesiona en sala o en pleno, sus resoluciones las toma por unanimidad o mayoría de votos, para que sesione válidamente, se requiere la presencia de por lo menos tres magistrados, de entre los cuales debe estar el Presidente, el cual tendrá voto de calidad en caso de empate.

Tratándose de tribunales especializados, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece aquellos requisitos mínimos que deben satisfacer las personas para ser designados magistrados, con el propósito de que la administración de justicia en los campos de México esté en manos de sujetos de reconocida probidad y notoria capacidad. En su artículo 12, se señalan los requisitos siendo estos:

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

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

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

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

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

Los anteriores requisitos señalados son tanto para los magistrados numerarios y supernumerarios, sobre estos últimos como ya dijimos habrá uno para el Tribunal Superior Agrario y el número que disponga el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, para suplir las ausencias temporales de los magistrados de los tribunales unitarios.

Cada magistratura contara con los secretarios de estudio y cuenta que fije el propio tribunal, además el Tribunal Superior deberá contar con los órganos: Secretaría General de Acuerdos, Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Centros y Unidades de Publicaciones de Justicia

Agraria y Capacitación de Informática y otros que autorice el propio tribunal tomando en cuenta el presupuesto aprobado.³²

2.3.1.2.- Facultades

Las facultades administrativas del Tribunal Superior, conforme a la Ley son:

Artículo 8. Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

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

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

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

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

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

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

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

³² Arts. 2 y 3 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;

VIII. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

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

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

XI. Las demás atribuciones que le confieran ésta y otras leyes³³

2.3.2.- Tribunales Unitarios Agrarios

2.3.2.1. Estructura.

Por su parte los tribunales unitarios agrarios están encabezados por un magistrado numerario, cabe destacar que los mencionados tribunales operan como órganos itinerantes; no se requiere que se constituyan en entidades burocráticas, se desplazarán a los lugares, zonas o regiones, donde tengan su asiento los grupos y núcleos agrarios en conflicto. Por eso, en la Ley Orgánica se prevé que los tribunales unitarios tengan, a parte de su sede permanente, residencias temporales, para que se desplacen a los lugares en los que se requiera y sea necesaria su directa participación para impartir justicia con pleno conocimiento de la realidad del medio rural. El Tribunal Superior tiene la facultad de señalar los itinerarios de las residencias temporales. Es indudable que la desconcentración y regionalización de los tribunales agrarios es útil y conveniente para que los juzgadores estén en contacto directo con los problemas jurídicos y con los sujetos a quienes se les deba impartir justicia. Con ello se cumple con uno de los objetivos de la reformas al artículo 27 constitucional llevar la justicia agraria hasta el más recóndito lugar del territorio nacional.

Actualmente son 49 tribunales unitarios, repartidos a todo lo largo y ancho del territorio nacional, cuyas sedes son:

Distrito	Sede	Entidad Federativa
1	Zacatecas	Zacatecas
1a	Aguascalientes	Aguascalientes sede alterna
2	Mexicali	Baja California Norte
2a	Ensenada	Baja California Sur sede alterna

³³ Art. 8; Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

3	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas
4	Tapachula	Chiapas
5	Chihuahua	Chihuahua
6	Torreón	Coahuila
7	Durango	Durango
8	Distrito Federal	Distrito Federal
9	Toluca	Estado de México
10	Naucalpan	Estado de México
11	Guanajuato	Guanajuato,
12	Chilpancingo	Guerrero
13	Guadalajara	Jalisco
14	Pachuca	Hidalgo
15	Guadalajara	Jalisco
16	Jalisco	Guadalajara
17	Morelia	Michoacán
18	Cuernavaca	Morelos
19	Tepic	Nayarit
20	Monterrey	Nuevo León,
21	Oaxaca	Oaxaca
22	Tuxtepec	Oaxaca
23	Texcoco	Estado de México
24	Toluca	Estado de México
25	San Luis Potosí	San Luis Potosí
26	Culiacán	Sinaloa
27	Guasave	Sinaloa
28	Hermosillo	Sonora
29	Villahermosa	Tabasco
30	Ciudad Victoria	Tamaulipas
31	Jalapa	Veracruz
32	Tuxpan	Veracruz
33	Tlaxcala	Tlaxcala
34	Mérida	Yucatán
34a	Campeche	Campeche sede alterna
35	Ciudad Obregón	Sonora
36	Morelia	Michoacán
37	Puebla	Puebla
38	Colima	Colima
39	Mazatlán	Sinaloa
40	San Andrés Tuxtla	Veracruz
41	Acapulco	Guerrero
42	Querétaro	Querétaro
43	Tampico	Tamaulipas
44	Chetumal	Quintana Roo
45	Chihuahua	Chihuahua
46	Huajuapán de León	Oaxaca
47	Puebla	Puebla
48	la Paz	Baja California Sur

49

Cuautla

Morelos

Los tribunales unitarios contarán con un Secretario de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y Jefes de las Unidades de Control de Procesos, Administrativa, Audiencia Campesina y Jurídica, para atender las funciones que se detallan en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

De forma breve hemos tratado de explicar la estructura con la que cuentan los tribunales agrarios, que como órganos encargados de administrar justicia en el campo, es necesario que cuenten con los medios adecuados para cumplir cabalmente con su tarea, la de trascender en la historia como verdaderos instrumentos de justicia y que los hombres y mujeres del campo depositen en ellos su confianza y la solución a sus problemas.

CAPÍTULO TERCERO

LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

3.1.- Jurisdicción y competencia

3.1.1.- Jurisdicción

Creo conveniente comenzar nuestro análisis partiendo de la diferencia entre jurisdicción y competencia, que en muchas ocasiones son consideradas como sinónimos incurriendo en un gran error, por lo anterior explicaremos primero que debemos entender por jurisdicción.

“...Partiendo de la idea de que la soberanía es el poder supremo del Estado y este comprende tres grandes funciones: “La Legislativa, La Administrativa y La Jurisdiccional”. Ahora bien dividiendo estas tres grandes funciones en diferentes órganos encargados de realizarlas diremos que, la función legislativa está encomendada y siendo más específicos en nuestro país al poder Legislativo (Congreso de la Unión), la función Administrativa recae en el poder Ejecutivo (Presidente de la República) y por último la función jurisdiccional en el poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación), cabe destacar que debe imperar entre los mencionados poderes la división para evitar conflictos. El licenciado Fernando Flores Trejo señala “Hasta la fecha, la mayoría de los países, independientemente de la forma de gobierno o Estado bajo la que se organiza, han adoptado una división funcional tripartita, que se manifiesta en la tarea de confección de leyes (función legislativa); en el quehacer gubernativo y de administración y ejecución de las leyes (función ejecutiva); así como en la aplicación de las leyes (función jurisdiccional)...”.³⁴

Una vez entendida la división de poderes existentes en nuestro país nos abocaremos a la función jurisdiccional por así convenir a nuestro estudio.

³⁴ Flores Trejo, Fernando; Jurisdicción y Competencia; Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 47.

“Podemos observar que dentro de la estructura estatal, una de las tres funciones centrales realizadas por el ente jurídico soberano es la de administrar justicia, la de aplicar las leyes, la de resolver los conflictos jurídicos, tarea sin duda grandilocuente y enaltecedora de los más altos fines sociales y estatales, siendo a la vez, una de las más importantes características del régimen democrático, el gobierno de los jueces, encargados de la preservación del orden jurídico del Estado.

Esta función se realiza por conducto de los órganos judiciales o jurisdiccionales y de aquí que resulte indiscutible su trascendencia.

De lo anterior se desprende un apotegma innegable TODOS LOS ÓRGANOS JUDICIALES POSEEN JURISDICCIÓN a fin de realizar sus tareas (juzgamiento, aplicación, ejecución de sentencias, etcétera y en el caso de los sistemas judiciales el control constitucional)”.³⁵

Es preciso entonces definir ¿Qué es jurisdicción?, para ello a continuación transcribiremos algunas definiciones de diferentes autores estudiosos del tema:

J. Ramiro Podetti: “Jurisdicción es el Poder Público, que una rama del gobierno ejercita, de oficio o a petición de interesado, instruyendo un proceso, para esclarecer la verdad de los hechos que afectan al orden jurídico actuando la ley en la sentencia y haciendo que ésta sea cumplida”.³⁶

Alfredo Rocco: “La Jurisdicción es la actividad mediante la que el Estado procura directamente la satisfacción de los intereses tutelados por el derecho, cuando por algún motivo inseguridad o inobservancia no se realiza la norma jurídica que los tutela”.³⁷

Carnelutti: “Jurisdicción es la potestad conferida por el Estado a determinados órganos para resolver mediante la sentencia las cuestiones litigiosas que les sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones”.³⁸

Chiovenda: “La Jurisdicción puede ser definida como la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos sea al

³⁵ Opus. Cit.; pág. 47.

³⁶ Definición citada por el doctor Gonzalo Armienta Calderón, en su exposición titulada Algunas reflexiones sobre los conceptos de jurisdicción y competencia, ofrecida durante la celebración del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 25.

³⁷ Ibidem; pág. 28.

³⁸ Idem.

afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva”.³⁹

El doctor Gonzalo Armienta Calderón: señala como primer punto ¿qué debemos entender por potestad jurisdiccional? y continua diciendo es aquel atributo del Poder del Estado conferido a determinados órganos del gobierno y, excepcionalmente a los particulares, para que de manera autónoma e independiente diriman los conflictos y controversias que alteren el orden jurídico aplicando imparcialmente la ley mediante actos inmutables provistos de coercitividad.

Cuando dicha potestad se confiere en conjunto a una unidad orgánica de tribunales con total autonomía frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo, éstos constituyen el Poder Judicial.

Por lo que atañe a la función jurisdiccional, podemos definirla como aquella actividad que en ejercicio de la potestad jurisdiccional realizan los tribunales para solucionar los litigios y tutelar el orden jurídico”.⁴⁰

León Duguit: “Mediante la función jurisdiccional, el Estado hace constar la existencia y la extensión de una regla de derecho o de una situación de derecho, en caso de violación o de contienda, y dispone de las medidas necesarias para asegurar el respeto debido a su decisión”.⁴¹

Cortes Figueroa: “La Jurisdicción es una función del Estado y por ello una función de carácter eminentemente Pública; por excepción, con suma reserva para unos y muy condicionante para otros, se advierte el desarrollo de la función jurisdiccional por algunas personas o entes no estatales: los árbitros”.⁴²

Couture: para él “La jurisdicción es una función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud por el cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución”.⁴³

³⁹ Ibidem; pág. 29.

⁴⁰ Definición a la que llegó el doctor Gonzalo Armienta Calderón; Algunas reflexiones sobre los conceptos de jurisdicción y competencia; Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 33.

⁴¹ Definición citada por el Lic. Fernando Flores Trejo, en su ponencia Jurisdicción y Competencia, ofrecida durante la celebración del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 54.

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

Cipriano Gómez Lara: señala que “entendemos a la jurisdicción como una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general al caso concreto controvertido para solucionar o dirimirlo”.⁴⁴

Eduardo Pallares: “Jurisdicción etimológicamente la palabra jurisdicción significa decir o aclarar el derecho. Desde el punto de vista más general jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales, en los asuntos civiles o penales que llegan a su conocimiento, pero este concepto es empírico y no penetra al fondo del problema científico”.⁴⁵

Escriche: explica el significado de la palabra jurisdicción como “El poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes; y respectivamente. LA POTESTAD DE QUE SE HAYAN ENVESTIDOS LOS JUECES PARA ADMINISTRAR JUSTICIA, OSEA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS CIVILES O CRIMINALES O LAS LEYES”.⁴⁶

Rafael de Pina: “La jurisdicción es la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes lo ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben de decidir la jurisdicción es una actividad estatal ejercida en su mayor volumen por los jueces profesionales o jueces funcionarios, pero que comparten con ellos, en forma legalmente señalados, los jueces no profesionales (jurados, árbitros, etcétera)”.⁴⁷

Es el licenciado Fernando Flores Trejo, quien después de haber hecho un análisis de algunas definiciones de jurisdicción, determinó que las más importantes características de la jurisdicción son las siguientes:

I.- La jurisdicción es una actividad del Estado.

Que la mayoría de los autores aceptan, salvo en casos como el Arbitraje Privado.

II.- Que implica una función aplicadora del derecho.
(Como también asienta gran parte de los autores).

III.- Para dirimir controversias suscitadas.

(Tesis que sostiene José Chioyenda y da una nota esencial del concepto. Agrega que es la aplicación de la norma al caso concreto,

⁴⁴ Ibidem; pág. 55.

⁴⁵ Ibidem; pág. 56.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Ibidem; pág. 57.

criterio muy aceptado, porque constituyen una verdad necesaria y siempre realizable, pues el legislador de generalidad a su supuesto previsto y que Calamandrei hace notar).

IV.- Haciendo subsistir la actividad por la pública o la ajena. (Elaborada por el propio Chiovenda como respuesta a la prohibición de la autodefensa y que da otra característica al concepto).

V.- Y en la cual el que juzga y manda es un tercero imparcial. (Característica dada por Carnelutti delimitando todavía mejor el concepto).

VI.- Juez Público nacional.

La mejor fórmula para realizar la función aplicadora del Derecho, es a través del llamado proceso jurisdiccional que supone la intervención de un juzgador dotado de pleno poder de imperium para brindar fuerza coactiva a su resolución a fin de que ésta sea acatada.

Y llega a la siguiente definición de jurisdicción basándose en las conclusiones a las que llegó:

“...En conclusión, jurisdicción es la actividad propia del estado, que realiza una función aplicadora del Derecho para dirimir las controversias suscitadas, substituyendo la actividad privada por la pública, en la cual el que juzga y manda es un tercero imparcial, juez público nacional...”.⁴⁸

3.1.2.- Competencia

Una vez que hemos determinado que es y que debemos entender por jurisdicción, podemos adentrarnos al estudio de la competencia que es el punto a tratar en este capítulo.

Sobre el concepto competencia también se han realizado profundos estudios para llegar a un solo concepto que pueda definirla, pero como es de imaginar no se ha logrado, sin embargo si han coincidido en ciertas características que la identifican y por supuesto la diferencian de la jurisdicción.

En tal situación y siguiendo la escuela del Lic. Fernando Flores Trejo, retomaremos algunas de las definiciones que se han dado sobre la competencia, para su análisis y llegar a una definición o concepto propio:

Calamandrei: “La competencia, es una determinación de los poderes jurisdiccionales de cada uno de los jueces, que se manifiesta prácticamente en una limitación de las causas sobre las cuales pueda

⁴⁸ Flores Trejo, Fernando; Jurisdicción y Competencia; Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; págs. 58-59.

ejercer”. Y añade “entendiéndose de este modo por competencia de un juez el conjunto de causas sobre las cuales puede él ejercer, según ley, su fracción de jurisdicción”.⁴⁹

David Lazcano: “La competencia es la capacidad del órgano del Estado para ejercer la función jurisdiccional”.⁵⁰

Eduardo J. Couture: “La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez”. Expresa que la competencia es una medida de la jurisdicción, los jueces, indica, tienen jurisdicción; pero no todos tienen competencia para conocer de un determinado asunto. Un juez competente es, al mismo tiempo, juez con jurisdicción; pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción y sin competencia.⁵¹

Cipriano Gómez Lara: “La competencia es en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto, es decir, es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones. La jurisdicción como hemos dicho, es una función del estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma”.

Además aclara que la competencia en sentido lato, puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. En sentido estricto, es referida al órgano jurisdiccional.⁵²

Eduardo Pallares: “La competencia es la porción de jurisdicción que se atribuye a los Tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional”.⁵³

Manressa: manifiesta que “La competencia es la facultad de conocer de determinados negocios”.⁵⁴

Guasp: considera a “La competencia como la atribución a un determinado órgano jurisdiccional de determinadas pretensiones con

⁴⁹ Definición citada por el doctor Gonzalo Armienta Calderón, en su ponencia titulada, Algunas reflexiones sobre los conceptos de Jurisdicción y Competencia; Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 34.

⁵⁰ Ibidem; pág. 35.

⁵¹ Idem.

⁵² Gómez Lara Cipriano; Teoría General del proceso; pág. 174.

⁵³ Definición citada por el Lic. Carlos Viñamata Paschkes, en su ponencia titulada Doctrina y Jurisprudencia Mexicana sobre Competencia; Memorias del XII Congreso Mexicano de derecho procesal Mexicano; pág. 115.

⁵⁴ Ibidem; pág. 116.

preferencia a los demás órganos de la jurisdicción, y por extensión, la regla o conjunto de reglas que deciden sobre dicha ejecución”.⁵⁵

Carnelutti: “Llama competencia a la extensión del poder que pertenece a cada oficio o cada componente del oficio en comparación con los demás; el concepto de competencia incluso, según el significado de la palabra, implica el concurso de varios sujetos respecto de un mismo objeto, que, por todos, se distribuye entre ellos. Por consiguiente, competencia es el poder perteneciente al oficio o al oficial considerado en singular”.⁵⁶

José Becerra Bautista: nos dice que “La competencia es la medida de la jurisdicción que cada órgano tiene”.⁵⁷

Boncenne: ha considerado a la competencia como “La actitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado o bien la facultad y el deber de un juzgador o Tribunal para conocer de determinado asunto”.⁵⁸

Rafael de Pina y José Larrañaga: “Competencia es la medida del poder o facultad, otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto”.⁵⁹

Después de haber retomado algunas de las definiciones que sobre el particular se han emitido y en base a ellas sacaremos nuestras conclusiones sobre que es la competencia:

I.- Es la medida, porción o límite de la jurisdicción.

Según lo podemos desentrañar de las diferentes definiciones que mencionamos.

II.- Atribuida a tribunales y jueces.

Aquí hablamos de tribunales o jueces pertenecientes al Estado que están encargados de administrar justicia.

III.- Para realizar una función jurisdiccional.

Como mencionamos con antelación todos los tribunales y por ende los jueces que los presiden tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de determinado asunto.

IV.- Y dirimir controversias o conocer de un determinado asunto.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

Una vez que se ha determinado el ámbito de competencia se sabe que juez y tribunal conocerá y resolverá la controversia.

Consideramos que estas conclusiones comprenden todas las características recurrentes en las definiciones estudiadas, por lo que concluimos que:

“La competencia es la medida, porción o límite de la jurisdicción, atribuida a tribunales y jueces, para realizar la función jurisdiccional y dirimir controversias o conocer de un determinado asunto”.

3.1.2.1.- Clases de competencia

Una vez que hemos definido y diferenciado a la competencia de la jurisdicción nos abocaremos al estudio de los criterios que nos ayudan a determinar la competencia de los órganos encargados de administrar justicia.

“...Existe consenso en afirmar, en bien de la seguridad jurídica, garantía de los ciudadanos, que la competencia debe estar definida en la ley, esto es, la atribución de facultades de conocimiento y resolución he de hallarse prevista, en forma explícita, en un texto jurídico de rango legal. El juzgador, entonces, posee únicamente la competencia que la ley le atribuye; no puede recibirla de otra fuente orgánica, como sucedió, en tiempo pretérito, cuando el monarca delegaba en el magistrado la potestad de juzgar, tampoco puede obtenerla de disposiciones -un reglamento, por ejemplo- que no provienen del poder legislativo y tienen rango diferente e inferior al de la ley...”⁶⁰

El maestro Cipriano Gómez Lara señala que “la competencia jurisdiccional puede tener dos dimensiones o manifestaciones y éstas son las siguientes: La competencia objetiva y la competencia subjetiva.

“...La genuina competencia es la objetiva porque se refiere al órgano jurisdiccional, con abstracción de quien sea su titular en un momento determinado. En cambio, la competencia subjetiva no alude a dicho órgano jurisdiccional sino a su titular, a la persona o a las personas físicas encargadas del desenvolvimiento del desempeño de las funciones del órgano...”⁶¹

Advierte que se habla de cuatro criterios para determinar la competencia objetiva que son: a) La materia, b) El grado, c) El territorio, y d) La cuantía o importancia del asunto.

⁶⁰ García Ramírez, Sergio; Elementos de Derecho Procesal Agrario; pág. 212.

⁶¹ Gómez Lara, Cipriano; Teoría General del Proceso; pág. 175.

Los criterios anteriores también conocidos como criterios determinadores de la competencia.

Continúa diciendo que a los anteriores criterios suelen agregar otros dos que son: e) El turno, y f) La prevención.

A los que también se les suele llamar criterios afinadores de la competencia.

Cabe hacer la aclaración que la competencia por territorio y grado (jerarquía) puede ser modificada, a petición de las partes o bien por la importancia y trascendencia del asunto lo que en nuestro sistema recibe el nombre de atractivos.

A continuación explicaremos cada uno de los criterios señalados:

a) La materia.- En razón de la complejidad que se vive en la actualidad se ha buscado la especialización en el conocimiento y con ello una mejor y más acertada solución en los problemas que aquejan a la vida moderna, por ello en el Derecho como en muchas otras ramas del quehacer humano sus diferentes áreas así tenemos que hay derecho civil, penal, laboral, fiscal, agrario, etc., así como tribunales especializados en el conocimiento de los asuntos de dichos áreas, como ejemplo de lo anterior tenemos los asuntos agrarios que se ventilan y resuelven en los tribunales agrarios, y estos a su vez no pueden conocer de asuntos civiles, laborales, familiares, penales y así sucesivamente.

En ciudades donde la población no es abrumadora puede existir un sólo juzgado donde se conozca tanto de asuntos penales como civiles, es decir, un juzgado mixto, repito que esto solo se puede dar porque la carga de trabajo no es agobiante, caso contrario de lo que sucede en las grandes ciudades donde la población es enorme y no puede existir un sólo juzgado o tribunal que conozca de todos los asuntos, es entonces necesario que se especialicen para repartir la carga de trabajo y con ello se proporcione una eficaz y rápida justicia.

Atendiendo a todas las consideraciones anteriores para determinar la competencia se ha utilizado el criterio de la materia como dice el ya citado maestro Cipriano Gómez Lara “La división de la competencia en función de la materia, es en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán aplicarse para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, presentado a la consideración del órgano respectivo”.⁶²

El doctor Fernando Flores Trejo; considera que “La materia es el criterio competencial que se determina tomando en cuenta la naturaleza, el contenido intrínseco del objeto del litigio, tomando en cuenta el dinamismo jurídico que acrecienta cotidianamente su caudal cognoscitivo y hace necesario el tratamiento especializado de la temática jurídica, que a su vez se traslada al campo judicial,

⁶² Opus. cit; pág. 176.

especializándose los órganos jurisdiccionales en el conocimiento específico de asuntos contenciosos”.⁶³

Competencia por razón de materia, es decir, atendiendo a las distintas ramas del derecho Alcalá Zamora, señala que se trata de una competencia que atiende al interés jurídico preponderante, es decir, civil, laboral, fiscal, penal, etc. Esto es importante ya que en la actualidad los órganos encargados de administrar justicia tienden cada vez más a la especialidad, sin embargo no deben confundirse con los Tribunales Especiales, los cuales están prohibidos por el artículo 13 de nuestra Carta Magna, excepción hecha de los Tribunales Militares que se consignan en el propio numeral. Los Tribunales Especializados van surgiendo como resultado, del volumen de trabajo que se va desarrollando sobre una materia determinada.

b) Grado.- Este criterio objetivo de la competencia se asemeja al concepto de instancia, señala Carnelutti “por la especial actividad que le está encomendada a un Tribunal”, o lo que es igual, es la competencia que se relaciona con la diversidad de instancias y recursos judiciales, basada en la organización actual de la jerarquización de los Tribunales.⁶⁴

Es decir, según la estructura jurídica y sistema de jerarquía con que cuente determinado Estado, será el orden que se seguirá para el conocimiento de los asuntos, así por ejemplo, en nuestro país los que conocen en primera instancia de los asuntos son los Tribunales del Fuero Común y en una segunda instancia los Tribunales del Distrito o los Tribunales Colegiados de Circuito o alguna Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda.

- Suprema corte de Justicia de la Nación
- Tribunales Colegiados de Circuito
- Juzgados de Distrito
- Juzgados del Fuero Común

Propiamente en materia agraria el Tribunal Superior Agrario, conoce de los asuntos correspondientes al llamado Rezago Agrario que más adelante estudiaremos, y en cuanto a los asuntos promovidos por los campesinos después de las reformas al artículo 27 constitucional en el año de 1992, conocen los Tribunales Unitarios Agrarios.

Algunos estudiosos señalan que el criterio de grado se determina con los recursos o medios de impugnación que deben agotar los particulares ante los

⁶³ Flores Trejo, Fernando; Jurisdicción y Competencia; Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 59.

⁶⁴ Viñamata Paschkes, Carlos; Doctrina y Jurisprudencia Mexicana sobre Competencia; Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 122.

diferentes órganos encargados de administrar justicia, en virtud, de que sino lo hicieren así no podrán continuar con el trámite procesal siguiente.

El maestro Cipriano Gómez Lara apunta “El tribunal de primera instancia no puede conocer de asuntos de segunda instancia y, viceversa, el tribunal de segunda instancia no puede, por regla general, conocer de los asuntos de primera instancia. Sin embargo, es en este tipo de competencia, donde se puede dar el fenómeno llamado de prórroga competencial de grado, el cual consiste en que un asunto sale de la primera instancia, por una apelación, sin que haya terminado el proceso en la primera instancia, y al resolverse la cuestión incidental que la apelación respectiva suponía las partes, de común acuerdo, pactan que el asunto ya no regrese a la primera instancia y continúe su desenvolvimiento en la segunda, hasta llegar a la sentencia. Este es un aspecto dispositivo del proceso únicamente entendible y aceptable en aquellos tipos de procesos en los cuales no se afecte ni el interés ni el orden público y en los que, también las partes tienen la libre disposición de sus derechos procesales”.⁶⁵

En materia agraria la ley establece (artículo 198 Ley Agraria) que las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios, pueden ser impugnadas por medio del Recurso de Revisión, siempre que resuelvan cuestiones relacionadas con límites de tierras, restitución de tierras y nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria, del cual conocerá el Tribunal Superior Agrario, en el supuesto de que este medio de impugnación no fuere agotado se estaría violando el principio de definitividad, que como sabemos indica que antes de promover el Juicio de Amparo se tienen que haber agotado todos los medios de impugnación previstos en la ley, salvo las causas que la misma ley exceptiona.

Asimismo, la vigente Ley Agraria en su artículo 200 establece que contra las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios (que no resuelvan cuestiones agrarias de las previstas por el numeral 198) y el Tribunal Superior Agrario, procede el juicio de amparo.

c) Territorio.- Este criterio de definición de la competencia atiende a circunstancias de tipo geográfica, económica, demográfica y social, las que explicaremos a continuación:

Geográfica.- “Este punto es particularmente relevante en países de gran extensión geográfica y compleja organización política. En tales casos es preciso acotar el ámbito territorial en el que se generan los problemas de los que conocerá determinado juzgador, instituyendo, de tal suerte, la competencia territorial de éste. La división del trabajo que se halla en la raíz de la distribución de competencia se sustenta, en este caso, en una razón geográfica. desde luego, hay competencias coexistentes en virtud del territorio, sea que se trate de órganos de diverso orden jurisdiccional, sea que se trate de órganos del mismo orden que puedan actuar en un solo espacio territorial.

⁶⁵ Gómez Lara, Cipriano; Teoría General del Proceso; pág. 176-177.

“...En el primer caso se halla, por ejemplo, la coexistencia de la justicia federal con la estatal o local, característica de una república federal como México. En esta hipótesis el deslinde obedece a la materia sobre la que pueden resolver los tribunales de uno y otro fueros que coexisten en cierta demarcación geográfica-política. En el segundo se encuentran los órganos de un mismo orden que coinciden territorialmente y entre los que se distribuye el conocimiento de controversias conforme a otro criterio para la definición de la competencia: el turno...”.⁶⁶

Económico.- Así pues cada estado dedicado a diferentes actividades económicas, habrá algunos cuya actividad sea eminentemente agrícola, otras ganadera y algunos industrial, esto en razón de las condiciones geográficas como, suelo, clima, etc., que favorecen en cada caso las mencionadas actividades económicas, de acuerdo al desarrollo económico que presente cada estado será la medida en que demande su población el establecimiento de órganos de administración de justicia.

Demográfica.- Existen entidades con gran número de habitantes y otras que su población es muy escasa, esto tiene que ver directamente con las condiciones geográficas y económicas del lugar, en virtud del número de habitantes aumentan los problemas, por lo que se hace necesario instalar en esas poblaciones mayor número de tribunales u órganos encargados de la impartición de la justicia.

Social.- Según la actividad económica será la clase social que predomine, en el estado, y cuando la clase predominante es la de más escasos recursos, el derecho trata de establecer un equilibrio, así es como se puede hablar de la rama del derecho social que entre sus fines busca proteger a las clases más desprotegidas frente a otras que son más fuertes económicamente, ejemplo de ello son los trabajadores y los campesinos, cuya protección es en razón de que no cuentan con los recursos económicos necesarios y por lo cual son objeto de abusos.

Todas las circunstancias antes mencionadas (geográfica, económica, demográfica y social) necesariamente deben tomarse en consideración para determinar la competencia en razón del territorio.

Esta competencia es designada por varios autores con el nombre de competencia horizontal y tiene como finalidad distribuir el trabajo judicial entre los órganos jurisdiccionales de la misma categoría, es decir, se trata de un criterio de distribución adicional o complementario de los ya estudiados con anterioridad.

Para efectos de esta distribución las leyes orgánicas de las poderes judiciales a nivel local o federal, han dividido el territorio en el que ejercen jurisdicción en demarcaciones geográficas, procurando que constituyeran regiones integradas por

⁶⁶ García Ramírez, Sergio; Elementos de Derecho Procesal Agrario; pág. 213.

límites naturales y de fácil comunicación entre sí, a los que se denomina distritos, demarcaciones, circuitos o partidos judiciales, dentro de cuyos confines sólo puede actuar válidamente el o los órganos jurisdiccionales que en él residen.

También determina la competencia territorial de un órgano jurisdiccional el domicilio de las partes la ubicación de los bienes, el lugar del fallecimiento, etc., como puede constatarse consultando la legislación procesal respectiva.

“...Referencia muy especial debemos hacer en torno a la competencia territorial por cuanto que, en principio, es la única prorrogable por voluntad de las partes, lo que no puede acontecer con los demás criterios que son esencialmente improrrogables. Esto significa que en determinadas condiciones, los particulares pueden convenir en someter ciertos litigios a la decisión de un juzgado o tribunal en particular, aunque no sea competente en razón del territorio...”.⁶⁷

Hablando específicamente de la materia agraria recordaremos que el establecimiento y distribución de los tribunales agrarios se hace en función del índice de problemas que en la materia presenta cada estado, como es lógico con el transcurso del tiempo se han ido modificando atendiendo a las necesidades que presenta cada entidad federativa.

d) La Cuantía o Importancia del Asunto.- Este criterio determinante de la competencia parte de la idea de que los asuntos de poca monta, deberán ser resueltos por juzgados distintos a los establecidos, es decir, parte del supuesto de que a mayor cuantía mayor importancia y a menor cuantía menor importancia. Señala el maestro Cipriano Gómez Lara que casi todos los sistemas judiciales han creado órganos para conocer de asuntos de poca cuantía, y señala como características primordiales de estos tribunales que sus procedimientos no contienen formalidades rígidas, ni trámites dilatados o complicados, todo con la finalidad de que el proceso sea rápido y barato con ello se busca que el juez se convierta en la mayoría de los casos en amigable componedor, o juez de equidad. A este tipo de tribunales se les denomina de diferentes maneras juzgados de poca importancia, juzgados menores o juzgados de paz.

En la ciudad de México los juzgados de paz conocen de los asuntos en materia civil cuya cuantía no exceda de ciento ochenta y dos veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal (con excepción de los asuntos familiares y del arrendamiento inmobiliario).

En materia agraria, se ha llegado a determinar la competencia para conocer de determinados asuntos, atendiendo a la cuantía, aunque no tanto por el valor que en sí tenga en lo económico el predio objeto del litigio, sino atendiendo a la extensión de aquel.

⁶⁷ Torres Díaz, Guillermo; Teoría General del Proceso; págs. 81-82.

e) El Turno.- Este es un criterio llamado afinador de la competencia el cual consiste en que cuando existen en el mismo lugar dos o más jueces que tienen la misma competencia por grado, territorio y cuantía se distribuye entre ellos los asuntos que son de su competencia, es un sistema de distribución de los nuevos asuntos entre los juzgados correspondientes. Opera a través de una oficialía de partes única para todos los juzgados, la cual recibe todos los asuntos y los turna a los diferentes juzgados conforme van llegando.

Es necesario que en este sistema de distribución se tenga un estricto control, para evitar corruptelas, con la tecnología moderna éste sistema se hace más sencillo y hace más difícil la corrupción, ya que se instala un programa de computación, en el cual sólo se captura la demanda y automáticamente la computadora va distribuyendo los asuntos, sin que se puede tener injerencia en el turno y así ni los litigantes podrán hacer maniobras para que su asunto le toque al juzgador que quieren, ni el juez podrá escoger los asuntos de los que quiere conocer, evitando en lo posible la corrupción.

f) La prevención.- Este criterio afinador de la competencia se puede resumir a: “Primero en tiempo, primero en derecho”, es decir cuando dos o más tribunales son igualmente competentes para conocer de un determinado asunto, aquel que haya hecho primero la prevención o lo que es lo mismo conozca del asunto es el que determina a su favor la competencia, excluyendo a los demás, algunos estudiosos sugieren que aquel que emplaza primero a las partes es el que conocerá del asunto.

Hemos considerado en este trabajo de tesis los criterios más importantes y que doctrinalmente son los que se manejan, pero ello no implica que sean los únicos, quien se ha dedicado al estudio de este tema en particular, propone otros criterios, definidores de la competencia como son: Por elección; en razón de la persona; constitucional; condicional, etc.

II.- La competencia subjetiva.- Esta clase de competencia se refiere a la persona física titular del órgano jurisdiccional, el Juez debe ser imparcial, no tener ningún interés personal en el asunto, o tener alguna relación de tipo familiar o afectiva con alguna de las partes involucradas en el conflicto, o que se sienta comprometido con alguno de los involucrados con sentimientos de gratitud, odio o amistad, lo que implicaría que su sentencia se inclinara a un lado de la balanza, perdiendo el equilibrio que debe imperar entre las partes, para que exista una verdadera justicia.

En virtud de lo anterior la Ley ha previsto estos posibles desequilibrios y ha obligado a los juzgadores a revisar y respetar los siguientes conceptos:

- a) Los impedimentos.
- b) La excusa.
- c) La recusación.

Explicaremos a continuación brevemente cada uno.

a) Los impedimentos.- “Consiste en la descripción de situaciones o de razones que la Ley considera como circunstancias de hecho o de derecho que hacen presumir parcialidad del titular de un órgano jurisdiccional. Esto se refiere a los vínculos que pueda tener el Juez con las partes, ya por ser enemigo, amigo, familiar etc.”.⁶⁸

b) La excusa.- La cual consiste en que cuando el Juzgado se percata de existe algún impedimento para que conozca de determinado asunto, la Ley lo obliga a excusarse, o dejar de conocer del asunto.

c) La recusación.- esta debe ser observada por las partes involucradas en la controversia, en decir, cuando el Juez no se percata del impedimento, pero alguna de las partes sí, está podrá tramitar la recusación para que el Juez sea separado del asunto y no conozca de el.

Cabe hacer mención que en el ya tantas veces mencionado XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal celebrado en Tampico, Tamaulipas en el año de 1989, se estudiaron los criterios determinadores de la competencia y llegaron a las siguientes:

CONCLUSIONES⁶⁹

1.- Entre más formas para determinar la competencia existan, la administración de la justicia será más pronta y expedita.

2.- Se mencionan 19 maneras de determinar la competencia, pero se reconoce que pueden existir muchas más que irán perfeccionando día a día la aplicación del derecho.

3.- Para beneficio del afectado, debe interpretarse el artículo 20 fracción VI de la constitución en el sentido de que el juez competente no lo es sólo el del lugar y partido en que fue cometido el delito, pues debe atenderse a los casos de excepción como la acumulación, recusación o excusa, por lo tanto la prórroga de jurisdicción en esos casos no es inconstitucional.

4.- Hay materias en que por su naturaleza, la cuantía no se determina en lo económico, sino atendiendo a la naturaleza de los bienes, como en materia agraria, se puede determinar la cuantía atendiendo a la extensión de las tierras, aunque en estos casos debe atenderse de manera primordial a los intereses de carácter social.

⁶⁸ Gómez Lara, Cipriano; Teoría General del Proceso; pág. 182.

⁶⁹ Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; págs. 129-130.

5.- En nuestro país es conveniente que subsistan y se perfeccionen los Tribunales especializados, como el militar, el fiscal, el contencioso administrativo y el agrario cuya creación se considera necesaria.

6.- La competencia constitucional no puede establecerse por analogía sino mediante la aplicación estricta del precepto de la cual emana aquella.

3.2.- La Competencia en Materia Agraria

En materia agraria, con el paso del tiempo ha ido cambiando, para efectos de nuestro estudio tomaremos como punto de referencia el año de 1915, por ser crucial en la historia agraria de nuestro país.

3.2.1.- Competencia Agraria de 1915 a 1991

No podemos continuar nuestro estudio sin antes señalar la importancia y trascendencia que tienen en la historia de nuestra materia agraria la Ley de 6 de enero de 1915, creada por el ilustre don Luis Cabrera.

Recordaremos que el 3 de diciembre de 1912 don Luis Cabrera ante la H. Cámara de Diputados ofreció un discurso por demás significativo, prelude indiscutible de la Ley que nos ocupa, pues en dicho discurso se planteo verdaderamente el problema agrario.

Conocedor indiscutible don Luis Cabrera con agudeza sin igual determino la extensión y alcances de la problemática del agro mexicano.

Por la importancia que reviste la Ley de 6 de enero de 1915, transcribimos a continuación los 12 artículos de los que se compuso⁷⁰ :

Artículo 1º- Se declaran nulas:

I.- todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado

⁷⁰ Fabila Manuel; Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; págs. 230-232.

ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2º- La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3º- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

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

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

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

III.- Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5º- Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6º- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegalmente, y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargo del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

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

Artículo 7º- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8º- Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirán después a la comisión local agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9º- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10.- los interesados que se creyesen perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11.- Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

Artículo 12.- Los gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.

Como se ve, el Decreto de 6 de enero de 1915, no sólo insistía en los principios ya fijados desde el Gobierno Agrarista de Madero, y no sólo se servía del mismo cuerpo administrativo creado por dicho Gobierno para la resolución de las cuestiones agrarias, sino que establecía procedimientos de fácil observancia para la ejecución positiva de las resoluciones que se dictaran.

“...Con él, aunque se haya tratado de una relación parcial del problema, debe hacerse al Lic. Cabrera, la justicia, de que alcanzó a producir uno de los primeros y hasta ahora, de las mejores frutos que ha logrado la Revolución...”⁷¹

Hemos de mencionar que la ley en estudio funda, en rigor todas nuestras legislación agraria ejidal, ya que como sabemos discutida que fue por un conjunto de diputados revolucionarios, y tras algunas modificaciones fue presentada como iniciativa al Constituyente de 1917 por don Venustiano Carranza y formó el artículo 27 constitucional uno de los más importantes preceptos de nuestra carta magna.

Consideramos que son muchos los puntos importantes a considerar derivados de la ley de 6 de enero de 1915, pero únicamente resaltaremos en esta ocasión lo concerniente a la magistratura agraria establecida en la ley antes mencionada en los artículos 4º y 5º.

⁷¹ Molina Enríquez, Andrés; La Revolución Agraria de México; Tomo V; pág. 161.

En este orden de ideas el artículo 4º menciona la creación de las tres autoridades agrarias que tendrían a su cargo el trámite de los asuntos agrarios así nacen:

- I.- La Comisión Nacional Agraria.
- II.- Comisión Local Agraria.
- III.- Comités Particulares Ejecutivos.

La primera comisión mencionada se integró por nueve personas que fueron:

- El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato.
- Un representante de la Secretaría de Gobernación.
- Un representante de la Secretaría de Justicia.
- Un representante de la Secretaría de Hacienda.
- El jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.
- El jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento.
- El jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento.
- El jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.⁷²

La Comisión Local Agraria se integro por:

- Un Presidente.
- Un Secretario; y
- Tres Vocales, nombrados en el seno de la misma Comisión.⁷³

Los Comités Particulares Ejecutivos se integraron por:

- Un Presidente.
- Un Secretario; y
- Un vocal.⁷⁴

Como mencionamos en un principio la ley de 6 de enero de 1915, estableció la magistratura agraria al crear estas tres autoridades, por lo que se hace indispensable mencionar cuales eran las atribuciones de cada una de estas autoridades, por lo que a continuación las mencionamos.

ATRIBUCIONES

Comisión Nacional Agraria:

1.- Dictaminar, en todos los asuntos que sean enviados por las Comisiones Locales Agrarias.

2.- Vigilar, por medio de un cuerpo de inspectores de la Comisión Nacional Agraria, que las Comisiones Locales Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos procedan con diligencia y rectitud en cada negocio que se someta a su estudio, según las facultades que se les confieran y de acuerdo con las disposiciones que dicte la Comisión Nacional Agraria para mejor resolución de los asuntos agrarios;

⁷² Fabila Manuel; Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; pág. 238.

⁷³ Ibidem; pág. 301.

⁷⁴ Ibidem; pág. 302.

3.- Obtener la planificación, por medio de agentes técnicos, de los terrenos reivindicados por los pueblos, y de los terrenos obtenidos por dotación de los mismos para la correcta limitación de los predios y fácil fraccionamiento posterior de los terrenos;

4.- Reglamentar el funcionamiento de las Comisiones Locales Agrarias, de los Comités Particulares Ejecutivos, y de las Comisiones de Aprovechamiento de Ejidos, de acuerdo con las disposiciones generales de esta ley;

5.- Dictaminar sobre el monto de las indemnizaciones que se reclamen como consecuencia de una dotación de tierras, teniendo a la vista el valor catastral del predio, la porción afectada del mismo, las mejoras materiales, y las demás circunstancias de justa influencia para el valor del predio ocupado. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será el único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, debiendo nombrarse dos peritos: uno por la Comisión Nacional Agraria y otro por el interesado, y en caso de inconformidad de éste o de la Comisión Nacional Agraria con el juicio pericial, el avalúo de las mejoras deberá someterse a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no éste fijado en las oficinas rentísticas;

6.- Llevar un cuidadoso registro de todo el movimiento agrario del país, en el que aparezcan la acción del fraccionamiento de los latifundios, la forma nueva del aprovechamiento de la tierra, y las consecuencias del fraccionamiento en la producción natural de la República.

7.- Dictaminar sobre todas las consultas de orden técnico o administrativo que le hagan los pueblos o las Comisiones Locales, de acuerdo con la Constitución General.

Comisiones Locales Agrarias:

1.- Recoger y ordenar todos los elementos necesarios de prueba en los expedientes de dotación y restitución de tierras solicitadas por los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, es decir, sustanciar todos los expedientes;

2.- Admitir y tramitar todas las informaciones que sean útiles para obtener un pleno conocimiento acerca de la necesidad o conveniencia de dotación de tierras, y acerca de los derechos a la restitución solicitada, así como de la naturaleza, condición, descripción, producción, etc., de las tierras de que se trate e historia de la propiedad de cada región y de cada lugar;

3.- Consultar a la Comisión Nacional Agraria, a instancia de los interesados, la admisión y tramitación de las informaciones de que habla la fracción anterior, cuando a juicio de la Comisión Local Agraria no fueren útiles para el objeto que la misma fracción indica;

4.- Formular un dictamen completo, detallado y preciso, sobre la necesidad y conveniencia de la dotación pedida, o sobre el derecho de restitución solicitada, así como sobre la extensión de los terrenos que deben concederse o restituirse. De este dictamen se enviará copia al Gobierno del Estado y el expediente se remitirá a la Comisión Nacional Agraria;

5.- Vigilar los trabajos de los Comités particulares Ejecutivos.

Comités Particulares Ejecutivos:

1.- Ejecutar, en sus términos, las resoluciones definitivas dictadas por el Ejecutivo Federal, respecto de las restituciones o dotaciones;

2.- Levantar acta pormenorizada de las diligencias relativas en todo acto en que intervengan, y remitirla con un informe a la Comisión Local respectiva;

3.- Ministrar a la Comisión Local Agraria correspondiente todos los datos que ésta solicite, únicamente sobre hechos relativos a los terrenos solicitados en dotación o restitución;

4.- Informar a los interesados acerca de la tramitación de los expedientes agrarios.⁷⁵

Estas fueron las autoridades agrarias que en un principio se implantaron y como veremos más adelante se sustituyeron por otras en pro de una mejor magistratura agraria.

REFORMAS DE 1934 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

“La influencia ideológica de la ley de 6 de enero de 1915 queda manifiesta en el texto del artículo 27 constitucional, por lo que a rango constitucional se eleva, compartiendo jerarquía, vigentes ambas hasta el 10 de enero de 1934, en que se aboga la Ley de 6 de enero de 1915 y su contenido paso a formar parte del texto constitucional”.⁷⁶

Las reformas de 1934, establece el Lic. Mendieta y Núñez, trataron de llenar las más notables lagunas de la legislación anterior y suprimir contradicciones lamentables, esto sin conseguirlo.

Tales reformas consistieron principalmente en: establecer que la pequeña propiedad debía estar en explotación, cambiar las primitivas denominaciones de pueblos, rancherías y comunidades por el concepto jurídico de núcleos de

⁷⁵ Todas las atribuciones sacadas del libro Cinco Siglos de Legislación Agraria en México; págs. 300-303.

⁷⁶ Leyva García, Heriberto; Reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; pág. 287-288.

población, punto importante fue la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, así como la expropiación por causa de utilidad pública, de igual forma se introducen en estas reformas nuevas autoridades agrarias que sustituirían a las que venían funcionando y por último la intangibilidad de la pequeña propiedad, aclarando cual es el límite de la pequeña propiedad agrícola y cual el de la ganadera. Principalmente estos fueron los puntos más relevantes de las reformas.

En lo tocante a las nuevas autoridades agrarias establecidas en las reformas que estudiamos los cambios fueron los siguientes:

Nace un Departamento Agrario (antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como la Secretaría de la Reforma Agraria) y su Cuerpo Consultivo Agrario, sustituyendo a la Comisión Nacional Agraria; de igual forma surgen Las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias, continúan funcionando los Comités Particulares Ejecutivos para cada núcleo, y surgen en la estructura agraria los Comisariatos Ejidales para aquellos núcleos que ya tuvieran ejidos, es decir como órganos de representación.

“Estamos así frente a otra etapa más en la legislación Agraria; hay experiencia legislativa en las instituciones y conceptos fundamentales, reformas constitucionales, reestructuración de la magistratura agraria, acatamiento de las formalidades esenciales del procedimiento en el juicio, etc., todo lo cual nos hace forzosamente sentir una nueva etapa de avance en la Legislación Agraria”.⁷⁷

A continuación señalaremos cómo estaban integradas las autoridades agrarias antes mencionadas y cuáles eran sus atribuciones.

Cuerpo Consultivo Agrario:

“El Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano de la administración pública agraria contemplada a nivel constitucional. En efecto, el artículo 27 de la Carta magna en su fracción XI, inciso b) manifiesta:

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a)...

b) Un cuerpo consultivo compuesto por cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

Comisión Agraria Mixta:

Compuestas por cinco integrantes dos representando a la Federación, dos más de los Gobiernos Locales y un representante de los campesinos.

Comisariado Ejidal:

⁷⁷ Chávez Padrón, Martha; El Derecho Agrario en México; pág. 324.

Para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos, integrados por tres representantes, un Presidente, un Secretario y un Tesorero.

ATRIBUCIONES

“La dependencia del ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, e informarán al C. Presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria”.⁷⁸

Comisiones Agrarias Mixtas:

“...sus atribuciones consistían en substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del ejecutivo local; y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad”.⁷⁹

Comisariados Ejidales:

Su atribución principal la de representación del núcleo de población que ya contará con ejido, es decir se siguió conservando la función de los comités particulares ejecutivos y una vez que el núcleo de población solicitante de una acción agraria obtenía una resolución favorable, automáticamente cesaban las funciones del comité particular ejecutivo e inmediatamente entraba en funciones el comisariado ejidal, como órgano de representación del nuevo ejido.

3.2.2.- Competencia Agraria de 1992 a la fecha.

A través del tiempo hemos comprobado que se han dado diversas reformas a nuestro trascendental artículo 27 constitucional, en este modesto trabajo de tesis sólo hemos tocado a nuestro parecer aquella que han dejado una honda huella dentro de la Magistratura Agraria, que finalmente es el tema central de este capítulo.

Así llegamos a las ya tan comentadas reformas del 6 de enero de 1992, que modificaron en gran medida al artículo 27 de nuestra Carta Magna, mucho se ha dicho al respecto, infinidad de estudiosos de la materia en su momento hicieron comentarios sobre el particular y como ocurre cuando es tocado uno de los

⁷⁸ Ruiz Massieu, Mario; Temas de Derecho Agrario Mexicano; pág. 123.

⁷⁹ Ruiz Massieu, Mario; Derecho Agrario Revolucionario; pág. 177.

problemas más sensibles y latentes de nuestra Nación como lo es el campo mexicano las protestas no se hicieron esperar. Lo cierto es que tuvieron que pasar muchos años para la conformación de esta nueva transformación en el agro de México.

Son muchos los puntos importantes que se tocaron en dichas reformas, y no sería suficiente un capítulo o lo que es más todo un trabajo de tesis para estudiarlos. Por lo que únicamente señalaremos -según nuestro parecer- dos de los más importantes:

El primero de ellos es la capitalización y producción del campo, dando con ello la posibilidad de nuevas formas de asociación entre la gente del campo, para fomentar con ello la producción, años de miseria de nuestros campesinos costo esta nueva alternativa, sabemos que lo más importante en la actividad del campo es la tierra, con la que contaban nuestros campesinos, pero no así con los medios para hacerla producir, lo que se transforma en miseria. Es prácticamente imposible para los campesinos seguir haciendo producir la tierra con los medios tradicionales, si consideramos que para que una nación se fortalezca como tal, su gente debe de contar con todos los satisfactores para su desarrollo y uno de ellos, quizás el más importante su alimentación, aspecto que lamentablemente en nuestro país se ha dejado al olvido. Es tiempo y así lo consideraron los legisladores de atacar de fondo el tan añejo problema agrario, proponiendo nuevas salidas y fomentando la producción e inversión en el campo.

No es suficiente otorgarle al campesino un pedazo de tierra, necesita -ahora lo sabemos- más que eso, hablamos de los medios para hacerla producir, si consideramos que generalmente la clase campesina tiene un nivel muy bajo de vida, es de pensarse que no cuenta con los recursos económicos suficientes para invertir en la producción de su tierra, recurriendo en infinidad de ocasiones al crédito que muchas veces no le era concedido, no teniendo con ello más opciones para su problema, se empeñaron las autoridades en su momento, en repartir todo el territorio nacional o lo que se podía repartir de él, a tal grado de que ya ni siquiera se respetaba el mínimo de tierra que debía recibir cada campesino, es decir, ya no le tocaba de 10-00-00 hectáreas, en muchos casos es menos, porque tan dañino es el latifundio como el minifundio. Ciertamente es que esta reforma no solucionaba del todo el problema de la producción en el agro mexicano, pero si dio la pauta para la inversión en él, el riesgo que se corre es grande, pues en pro de la producción los grandes inversionistas y hablo de la gente que tiene o cuenta con el dinero suficiente, puede acaparar grandes extensiones de tierras, confiemos entonces en la buena fe de los inversionistas y en nuestras autoridades agrarias para que vigilen y protejan los intereses de la gente del campo.

El segundo punto importante tocado por las reformas es lo concerniente a la nueva Magistratura Agraria, como vimos en nuestro primer capítulo uno de los reclamos del Plan de Ayala era la creación de los “Tribunales Especiales”, que conocieran y resolvieran todas las controversias en materia del campo, dicho reclamo se ve satisfecho en estas reformas con la creación de los “Tribunales Agrarios”, así entonces, el artículo 27 Constitucional en su fracción XIX, párrafo

segundo, establece el fundamento legal para su creación, como ya mencionamos su función primordial es la de resolver los problemas que se susciten en el campo. Cabe mencionar que junto con los tribunales agrarios nace la Procuraduría Agraria órgano en cargo de tutelar y vigilar que se respeten los derechos de los campesinos.

Las reformas del 6 de enero de 1992 derogan la Ley Federal de Reforma Agraria, que era la que regia la vida jurídica del campo y sustituye a las autoridades agrarias encargadas de administrar justicia en el campo (Presidente de la República, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas) y en su lugar faculta a los tribunales agrarios para que siguieran conociendo de los asuntos agrarios iniciados bajo la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y nace a la vida jurídica la Ley Agraria, que la que actualmente rige las cuestiones del agro.

Con la creación de los tribunales agrarios se buscó dar a los campesinos órganos propios encargados de administrar justicia y con ello darles certeza jurídica lo que se traduce en tranquilidad para la gente del campo.

“Los tribunales tienen trabajos urgentes, indispensables: no sólo ser y actuar, que es obvio, sino además y sobre todo prestigiarse. Del prestigio que consigan -conquisten, con trabajo recio y perseverante- dependerá en buena medida, el prestigio mismo del régimen agrario completo. Los tribunales juzgarán y por ello se juzgará -en alguna proporción, muy apreciable- a la reforma del 6 de enero de 1992. Están, de esta suerte, en un punto relevante de la frontera entre dos tiempos del agrarismo”.⁸⁰

Concretamente con el nacimiento de los Tribunales Agrarios, surge la nueva Magistratura Agraria pues son ellos los que en la actualidad tienen la responsabilidad que por años correspondió al Presidente de la República, como lo es la de administrar justicia en el campo, tarea por demás difícil y trascendente “Los tribunales son el intérprete de la legislación agraria, y en este sentido les corresponde una misión histórica: definir, establecer, arraigar, el rumbo social de esa legislación. Si así lo hacen, el Derecho agrario adquirirá la majestad y el carácter justiciero que se necesitan. De lo contrario, enterrarán el anhelo de millones de hombres del campo y cavarán su propia tumba. La moneda está en el aire todavía. Tienen la palabra los funcionarios de la justicia agraria”.⁸¹

Una vez que hemos hecho este breve recorrido a través de la historia de nuestra magistratura agraria, con la finalidad de entender con mayor claridad la competencia con que cuentan los tribunales agrarios, que es tema central de este capítulo.

⁸⁰ García Ramírez, Sergio; Justicia Agraria; pág. 13.

⁸¹ Ibidem.; pág. 29.

Podemos adelantar que en materia agraria existen dos tipos de competencia que son:

- a) Competencia ordinaria o permanente;
- b) Competencia extraordinaria o transitoria.

En cuanto a la mencionada en segundo término señalaremos que es aquella derivada del llamado rezago agrario en asuntos de tierras y aguas esencialmente, la cual estudiaremos con mayor detenimiento en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO CUATRO

COMPETENCIA EXTRAORDINARIA O TEMPORAL DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

4.1.- La competencia del Tribunal Superior Agrario

El tema de nuestra tesis y del presente capítulo obedece a la consideración de que con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 se creó dos tipos de competencia para los tribunales agrarios, una extraordinaria o temporal y la otra permanente o definitiva. La primera se traduce en la obligación constitucional o legal de los tribunales agrarios de continuar resolviendo los asuntos de naturaleza agraria instaurados antes de su creación, deberá resolver tanto los asuntos en los que aun no se ha dictado resolución como aquellos asuntos en los que tribunales agrarios actúan como autoridad sustituta. Esta competencia es temporal puesto que al concluir el rezago procesal agrario concluirá también esta competencia.

La competencia permanente o definitiva es aquella que la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, entre otros ordenamientos, le atribuyen como competencia a los tribunales agrarios.

4.1.1.- Competencia ordinaria

Con motivo de las reformas al artículo 27 constitucional en 1992, se expiden la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, ordenamientos que regulan la competencia ordinaria o permanente de los tribunales agrarios en los siguientes términos:

El artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala que el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer de:

I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;

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

IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;

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

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

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

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

VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;

VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos, y

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

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

Asimismo, el Tribunal Superior Agrario es competente para conocer de aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, ejerciendo su facultad de atracción, aplicando su criterio, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario, esta facultad esta contemplada en el artículo 10º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario también conoce de la excitativa de justicia, que no es otra cosa que el incumplimiento del tribunal unitario del que se trate en las obligaciones procesales que debe

cumplir, en los tiempos que fija la ley, cuando es procedente el Tribunal Superior obliga a su inferior jerárquico a cumplir en los tiempos procesales sus obligaciones.

Los artículos anteriormente señalados son los que contemplan la competencia ordinaria o permanente del Tribunal Superior Agrario.

La competencia ordinaria o definitiva del Tribunal Superior Agrario a nuestro criterio es muy restringida, ejemplo de ello es que el recurso de revisión sólo es procedente en tres casos, por lo que se considera pertinente ampliar dicha competencia.

La competencia del Tribunal Superior Agrario no debe ser confundida con las facultades administrativas que el artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios le confiere en su calidad de Tribunal Superior de los tribunales agrarios. Las facultades que señala el ordenamiento antes citado son de suma importancia y tienen una repercusión directa con la función jurisdiccional de los tribunales agrarios.

4.1.2.- Competencia temporal o extraordinaria

El reparto agrario fue el motor que impulso la reforma agraria, a consecuencia de que la tierra se acumulo en unas cuantas manos y pronto los campesinos se quedaron sin tierras para trabajar.

El reparto agrario fue una formula que en su tiempo funciono que cumplió un proceso por demás necesario para la transformación del campo. Una vez cumplido su ciclo el reparto agrario se convirtió en una formula desgastada e insostenible, haciendo imposible su continuación, lo que hizo necesario revisar el régimen social agrario, así se promovieron las reformas de 1992.

“...En 1991-1992 varió el rumbo del Estado mexicano en ese orden de cosas. La reforma constitucional de esos años estimó concluido el reparto agrario y emprendió otras reformas de acción agraria. Para ello, el Constituyente Permanente tomó en cuenta una serie de factores socioeconómicos que sustentaron, expresamente, el nuevo rumbo adoptado.

Se hizo ver, por una parte, que el crecimiento de la población en general y de la campesina en particular hacía imposible, prácticamente, la continuación indefinida del reparto agrario. Aumenta la población, no la tierra, se subrayó. En esta virtud, ha decrecido la superficie entregada a cada peticionario, la consecuencia es el minifundismo, que pulveriza la tenencia y no

sirve a los fines de una explotación agraria verdaderamente productiva...”⁸²

Tan perjudicial es el latifundio como el minifundio, ambos son extremos que el campo debe evitar, por su propio bien.

Otro de los motivos que impulsaron la reforma agraria, fue la falta de productividad del campo, a causa de las muchas limitantes con que contaban los campesinos para poder decidir sobre sus propios intereses.

Incentivar la producción en el agro mexicano fue uno de los factores determinantes aunados a otros, para que se dieran las reformas al artículo 27 de nuestra constitución.

México es un país cuya cultura agraria data desde sus orígenes, es por ello que los grandes cambios sociales que ha sufrido el país siempre han participado los campesinos e incluso provocando ellos mismos los cambios, buscando una mejoría en su nivel de vida y acabar con las injusticias de las que han sido objeto en el transcurso del tiempo. El interés del gobierno federal por que los campesinos tuvieran una pronta respuesta a sus demandas es lo que origino que se ampliara la competencia de los tribunales agrarios, naciendo así la competencia extraordinaria o temporal.

La competencia extraordinaria o temporal en materia agraria es aquella que surgió a raíz de la reforma agraria de 1992, tuvo como finalidad primordial terminar con los expedientes o asuntos que hace años fueron tramitados por los campesinos y que hasta nuestros días no han concluido.

4.2.- Naturaleza jurídica

4.2.1.- Fundamento Jurídico

El fundamento legal de la competencia extraordinaria o temporal de los tribunales agrarios lo encontramos primeramente en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992. Una vez que se llevaron a cabo las reformas del citado precepto constitucional, se fijaron los lineamientos para concluir con aquellos asuntos que no contaban con resolución definitiva, el referido artículo señala que:

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los

⁸² García Ramírez, Sergio; Elementos de Derecho Procesal Agrario; pág. 237.

asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que se resuelvan en definitiva.⁸³

La Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional en el artículo tercero transitorio determina que

ARTÍCULO TERCERO. La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Por lo que hace a los asuntos relativos a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias en los que en lo futuro se dicten, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992.

Los demás asuntos que correspondan conocer a los tribunales agrarios, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquellos entren en funciones.

⁸³ Ruiz Massieu, Mario; Nuevo Sistema Jurídico Agrario; págs. 215-216.

La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que se le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda.⁸⁴

El artículo cuarto de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece en su artículo cuarto que:

En relación con los asuntos a que se refiere el primer párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán los expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que a su vez:

I. Turne a los tribunales unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; o

II. Resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población.

Si a juicio del Tribunal Superior o de los tribunales unitarios, en los expedientes que reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio tribunal.

Así mismo se dictó un Decreto el 30 de junio de 1993, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* a los siete días del mes de julio de mil novecientos noventa y tres, en el cual se reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Ley Agraria, en cuyo artículo segundo señala lo siguiente:

SEGUNDO. Para la resolución de asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, y creación de nuevos centros de población, a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, el Tribunal Superior Agrario podrá contar con una sala Auxiliar, integrada por el mismo número de magistrados y procedimiento para su nombramiento que los que actualmente constituyen el referido Tribunal. El funcionamiento de la Sala Auxiliar se regulará por lo

⁸⁴ Ley Agraria; Editada por el Tribunal Superior Agrario, México, 2000, págs. 107-108.

previsto en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y su vigencia no podrá exceder del tiempo necesario para la resolución de los asuntos que le sean turnados por el Presidente del Tribunal Superior.⁸⁵

4.2.2.- Rezago agrario

¿Qué debemos entender por rezago agrario? Por rezago entendemos la acumulación en un tribunal u órgano administrativo de casos no resueltos, por fallas de los métodos de trabajo, negligencias, ineficiencia de personal, etcétera. Sobre el particular señalaremos que en materia agraria son todos los expedientes o asuntos agrarios que se tramitaron durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria y que hasta la fecha no han culminado con alguna resolución por parte de la autoridad responsable.

El doctor Sergio García Ramírez señaló en su primer informe como magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario que “Para los fines de esta competencia y de este informe, se entiende por rezago agrario, en forma exclusiva, el conjunto de los expedientes formados con motivo de solicitudes de tierras, aguas y bosques, en las vías de dotación, ampliación y nuevos centros de población; añádanse los formados para la restitución, el reconocimiento y la titulación de bienes comunales, que corresponden a los tribunales unitarios, tal es la disposición del artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional”.⁸⁶

Sin embargo, el rezago agrario no debe ser entendido sólo en su aspecto procesal, el rezago procesal agrario es entre otras cosas la consecuencia de años de burocratismo y juicios administrativos que entorpecieron la solución de los problemas agrarios, los trámites tan engorrosos y la difícil substanciación de los expedientes, así como diversas irregularidades en los procedimientos impedían dar pronta solución a las acciones agrarias ejercitadas por parte de los campesinos.

“...El rezago agrario también se explica por la estructuración de las Comisiones Agrarias Mixtas, que al ser órganos del Estado altamente influidos por el poder decoroso de los Gobiernos Locales, carecen de la uniformidad organizativa y de criterios necesarios para aplicar ordenamientos federales. Esa circunstancia, la escasez de recursos y el carácter lego de sus miembros junto con la ampliación competencial, que se les otorgó con motivo de la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, han ocasionado que no sean suficientemente eficientes en el ejercicio de sus funciones de instrucción, de ejecución, de consulta y jurisdicción...”⁸⁷

⁸⁵ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Editada por el Tribunal Superior Agrario, págs.-134-135.

⁸⁶ García Ramírez, Sergio; Justicia Agraria; pág. 127.

⁸⁷ García Ramírez, Sergio; Elementos de Derecho Agrario; pág.

La visión política que autoridades agrarias tenían de la impartición de la justicia provocó este rezago para perjuicio del campo mexicano.

Igualmente, cabe apuntar que: “el rezago agrario se ha acumulado, entre otras causas; porque se ha hecho una interpretación desafortunada de la simplicidad que debe tener el proceso agrario, lo cual ha motivado la instauración de expedientes sin los requisitos mínimos de procedibilidad. Tal es el caso de los procedimientos de dotación, ampliación y restitución, que ha sido usual se inicien y tramiten sin verificar previamente la existencia del poblado, el número de solicitantes o si reunían los requisitos establecidos por la Ley, para concluir en un dictamen denegatorio de la pretensión inicial, por la falta como ya se asentó, de un requisito de procedibilidad. La supresión del principio dispositivo en cuanto al desistimiento de la acción, y de preclusión, que han sido interpretados en el sentido de que la instancia sólo puede concluir con la resolución definitiva, han dado lugar, junto con los factores ya reseñados, a que prosiga su substanciación a pesar de que el poblado solicitante se haya desintegrado o de que los solicitantes hayan fallecido o perdido su interés”.⁸⁸

Otra de las causas que podemos mencionar como generadora del rezago agrario fue la enorme carga de trabajo que por mandato constitucional se le impuso al Presidente de la República, quien hasta el año de 1992 tenía en sus manos la tarea de resolver mediante una resolución -que el mismo emitía- todos los expedientes agrarios, este era el último paso que se tenía que dar para considerar a un asunto agrario como totalmente concluido, lo cual nos da una idea del volumen de trabajo que representaba y de lo lento que se tornaba atender todas las demandas de los campesinos.

El conjunto de las causas antes mencionadas ocasionaron el llamado rezago agrario. Fue entonces a decir del doctor Gonzalo Armienta Calderón durante su conferencia ofrecida en la celebración de VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal “**el abatimiento del rezago agrario es la condición sine que non para instituir los Tribunales Agrarios**”, que entre otras muchas funciones como ya vimos, tienen el encargo de terminar con los expedientes que constituyen lo que conocemos como rezago agrario y para que los tribunales agrarios tuvieran competencia para conocer y resolver dichos asuntos se les facultó mediante la competencia extraordinaria o temporal, que se circunscribe únicamente a la pronta solución de las acciones agrarias que se promovieron con anterioridad a las reformas del año de 1992 y que aun no contaban con resolución definitiva.

Sobre el particular el presidente de la República hizo una serie de manifestaciones, todas encaminadas a determinar o anunciar a un futuro no muy

⁸⁸ Armienta Calderón, Gonzalo; Perspectivas de los Tribunales Agrarios en el Derecho Agrario Mexicano; Memorias del VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal; pág. 352.

lejano la conclusión del rezago agrario, en su gira por el estado de Veracruz anunció que para junio de 1997, habría concluido el rezago agrario; nosotros consideramos que la conclusión del despacho de asuntos correspondientes a la competencia transitoria se contempla para un futuro más o menos cercano.

Cabe hacer la aclaración que el Presidente de la República a lo que se refería en cuanto a la terminación del rezago agrario, era a la remisión de dichos asuntos por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria vía Cuerpo Consultivo Agrario al Tribunal Superior Agrario, es decir, para junio de 1997, ya el Tribunal Superior tenía que haber recibido todos los asuntos pertenecientes al rezago agrario debidamente integrados listos para dictar sentencia definitiva en ellas. Hacemos esta aclaración porque se pensó que la terminación del rezago agrario se refería a todo incluyendo la sentencia por parte del Tribunal Superior Agrario, lo cual materialmente era imposible por razones más que obvias.

Hoy esos tribunales han recibido el “rezago” para decidir la última palabra, con arreglo a las leyes anteriores, en los millares de asuntos que restan a propósito de dotación y ampliación de tierras y aguas. Abatido el rezago habrá desaparecido -si la historia, no dispone otra cosa- el reparto de las tierras.⁸⁹

Sergio García Ramírez apunto que: “En abril de 1992, cuando se iniciaron los trabajos conducentes a establecer el Tribunal Superior Agrario, se previno que los nuevos tribunales recibirían millares de expedientes del rezago agrario. Todo hacía suponer que de cada diez casos relativos a dotación de tierras, ampliación de ejidos o nuevos centros de población, el Tribunal Superior Agrario dictaría nueve resoluciones adversas a los campesinos solicitantes, y apenas una favorable. Pero no fue así el Tribunal Superior despachó con razonable celeridad el gran rezago recibido de la Secretaría de la Reforma Agraria, sin necesidad de establecer una Sala Auxiliar, como se suponía. En enero de 1995, ese Tribunal Superior y los tribunales unitarios en los Estados ya han resuelto más del noventa por ciento del rezago que les fue turnado por la Secretaría de la Reforma Agraria y las comisiones agrarias mixtas. En cada sesión del pleno del Tribunal Superior, durante la mayor parte del tiempo transcurrido entre 1992 y 1994, fueron dictadas veinte o veinticinco sentencias. En las sesiones de las últimas semanas, este número no llega a diez, ha disminuido drásticamente el envío de expedientes al Tribunal Superior. Puede hallarse pendiente la remisión de otro conjunto importante de expedientes, pero el hecho es que el Tribunal Superior ha resuelto ya, en la más amplia medida, la carga que se le atribuyó. Así puede afrontar con suficiencia la nueva etapa que emprenda la justicia agraria”.⁹⁰

⁸⁹ García Ramírez, Sergio; Justicia Agraria; pág. 12.

⁹⁰ Opus, cit.; pág. 32.

Tanto el Tribunal Superior Agrario como la Secretaría de la Reforma Agraria, establecieron en forma conjunta una forma ordenada de transferencia de expedientes pertenecientes al rezago agrario, respetando cada quien sus atribuciones, esto en cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 de nuestra carta magna que reza así el cual fue transcrito con anterioridad

Gonzalo Armienta Calderón apuntó que se envistió a los tribunales agrarios de competencia transitoria -así también se le conoce a la competencia extraordinaria o temporal- que les permitirá a dichos órganos jurisdiccionales concluir en breve plazo con una aspiración del campesinado mexicano que no era congruente con la realidad al no existir ya terrenos que repartir y señala después de una ininterrumpida tarea de distribución de la tierra que duró 75 años, y mediante la cual se integraron más de 25,000 ejidos en el territorio nacional. Agotada la tierra por repartir, se ha implementado un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas e instaurar medios efectivos que protejan la vida comunitaria.

A una distancia de 4 años de la fecha en que entró en vigor la Reforma Constitucional de 1992 se han radicado en el Tribunal Superior Agrario 4525 expedientes de dotación de tierras, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población y de dotación y ampliación de aguas, de las cuales han quedado resueltos por sentencia definitiva 4,069 expedientes, lo que nos da un promedio de total de 814 sentencias por año proyectadas en cada una de las cinco ponencias que integran el Pleno del Tribunal. La superficie entregada a 83,607 campesinos beneficiados es de 1'449,535-54 (un millón cuatrocientas cuarenta y nueve mil quinientas treinta y cinco hectáreas, cincuenta y cuatro áreas).

En lo que atañe a los 37 Tribunales Unitarios Agrarios -hasta ese momento por que como ya vimos en la actualidad son 49 los tribunales unitarios- estos han tramitado 45,843 asuntos, de los cuales 11,136 corresponden al rezago agrario y 34,678 constituyen nuevos juicios iniciados a la luz de la legislación agraria vigente a partir del año de 1992. Se han concluido 35,251 expedientes y hay una existencia en trámite al 29 de febrero de 1996, de 10,592 expedientes. Del rezago agrario ha quedado ya resuelto el 96.4% (10,736 asuntos), y el otro 3.6% (400 asuntos) se encuentran subiudice, al haberse interpuesto contra las sentencias definitivas

dictadas por dichos órganos jurisdiccionales diversos juicios de amparo ante los tribunales de justicia constitucional.⁹¹

En cuanto a los juicios agrarios que se resuelven con mayor frecuencia en los Tribunales Unitarios Agrarios se encuentran:

- 1.- Juicios privativos de derechos agrarios individuales y en su caso nuevas adjudicaciones;
- 2.- Inconformidades contra los juicios privativos;
- 3.- Nulidades de actos y documentos;
- 4.- Conflicto parcelarios;
- 5.- Sucesiones;
- 6.- Restitución de tierras y aguas;
- 7.- Reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- 8.- Pérdida del núcleo a las tierras;
- 9.- Conflicto por límites.

El 21 de agosto de 1997 el Presidente de la República, pronunció un discurso para celebrar la terminación del rezago agrario, el cual por su importancia histórica, política y social lo transcribimos a continuación:

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DR. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, EN LA CEREMONIA DE CONCLUSIÓN DEL REZAGO AGRARIO.⁹²

“La justicia para los campesinos es una de las mayores responsabilidades del Estado mexicano.

Nuestra economía y nuestro desarrollo social no se entienden sin la Reforma Agraria. Hoy estamos a punto de culminar una primera etapa de este proceso fundamental de nuestra nación, por el que se ha entregado tierra a millones de campesinos, bajo los postulados de la Constitución de 1917 y de las leyes derivadas de su artículo 27.

Entre las muchas tareas necesarias para concretar la Reforma Agraria, una especialmente importante ha sido la superación del rezago agrario. Las reformas legales del artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria establecieron la obligación de la Secretaría de la Reforma Agraria de poner en estado de resolución todos los asuntos que se encontraran en trámite de las distintas acciones y

⁹¹ Armenta Calderón, Gonzalo; “Un Nuevo Concepto de Jurisdicción y Competencia Agraria”; conferencia sustentada en el Coloquio Internacional de Derecho Agrario, celebrado del 25 al 27 de marzo de 1996, México, D.F.

⁹² Versión estenográfica de las palabras pronunciadas el 21 de agosto de 1997, en el patio central del Palacio Nacional, tomadas de la publicación hecha por el Tribunal Superior Agrario titulada “Conclusión del Rezago Agrario”, México, 1997, págs. 11-19.

procedimientos agrarios previstos en la hoy derogada Ley Federal de Reforma Agraria, sobre las cuales no se hubiere dictado resolución definitiva. Dichos asuntos, conocidos como rezago agrario, debían ser turnados a los Tribunales Agrarios para su conclusión.

Me da entonces, mucho gusto estar con ustedes en esta ceremonia en que damos por cumplido el compromiso de acabar con el rezago agrario conforme a la definición a la cual me he referido.

El informe que da cuenta de la superación definitiva del rezago agrario en lo que corresponde al Gobierno Federal, aparece publicado hoy en el *Diario Oficial de la Federación*.

Después de un análisis riguroso, de un trabajo muy cuidadoso de varios años, desde 1992, se han remitido a los Tribunales Agrarios 11,367 expedientes que en 1992 se encontraban en trámite. Con esto ha quedado cumplido el Artículo 3º Transitorio del Decreto por el que en ese año se reformó el Artículo 27 Constitucional.

La superación del rezago agrario fue posible gracias a una enorme tarea técnica y jurídica, pero sobre todo es un acto de justicia para los hombres y las mujeres del campo mexicano.

Quiero destacar que la mitad de las resoluciones sobre los expedientes que ya están resueltos de manera definitiva por los Tribunales Agrarios, atendieron favorablemente las demandas de los campesinos como una muestra más de la justicia de nuestra Reforma Agraria.

Para dar solución definitiva a la demanda acumulada por las organizaciones campesinas en las llamadas minutas, se propuso la firma de acuerdos agrarios como una acción complementaria al abatimiento del rezago agrario. Hasta ahora se han firmado acuerdos con 130 organizaciones y núcleos campesinos en el estado de Chiapas, con 12 organizaciones en Oaxaca y con 17 centrales campesinas nacionales para atender, en el marco de la Ley, cerca de 10 mil demandas, y brindar soluciones alternativas en los casos que por su naturaleza y su alcance así lo requieren.

Hasta ahora el cumplimiento de los acuerdos agrarios sobrepasa el 50 por ciento de las demandas, y antes de que acabe el año habremos concluido por lo menos 75 por ciento de los acuerdos.

Recientemente las Secretarías de la Reforma Agraria, de Desarrollo Social y de Agricultura, firmaron un convenio para apoyar proyectos productivos derivados de los acuerdos agrarios que asegurarán su viabilidad y financiamiento.

Por otra parte, quiero hacer un reconocimiento especial al cuidadoso trabajo de los Tribunales Agrarios. De los 5,695 expedientes de tierras y aguas remitidos al Tribunal Superior Agrario, 83 por ciento han sido concluidos. Quedan pendientes de sentencia sólo 963. De los expedientes que estaban pendientes en los Tribunales Unitarios, 75 por ciento han tenido resolución. 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 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.

Reconocemos también el interés y el apoyo que las autoridades estatales, y en especial los señores gobernadores, han brindado a la solución del rezago agrario, que se ha realizado en permanente consulta con los poderes estatales, aunque es una materia de competencia federal.

El abatimiento del rezago agrario contribuye a otorgar certeza y claridad a las formas constitucionales de su propiedad. La seguridad en la tenencia de la tierra es esencial, lo mismo para la convivencia que para el desarrollo del campo. Los mexicanos necesitamos trabajar unidos para hacer frente a los enormes desafíos que nos plantean la pobreza y los rezagos acumulados en el campo.

Si algo no queremos los mexicanos es que nos dividan estériles y muchas veces trágicos enfrentamientos entre hermanos y vecinos, que además del drama humano finalmente se traducen en tierras ociosas o mal aprovechadas.

La certeza de la propiedad agraria es una condición para el desarrollo equitativo.

La tierra de nadie no es productiva. La tierra de nadie no le hace justicia a nadie.

La seguridad jurídica propicia el cuidado del suelo, el ahorro, la capitalización, el crecimiento del patrimonio y el progreso de la nación.

En especial la claridad en la propiedad alienta las distintas formas de asociación para el mejor aprovechamiento de la tierra, el trabajo y el capital con claras ventajas para aumentar la productividad.

El minifundio constituye actualmente una restricción grave para el desarrollo del campo, y la mejor manera de superarlo es mediante las diversas formas de asociación productiva en el marco legal.

El latifundio, por otro lado, está prohibido por la ley, y nunca volverá a ser parte de nuestra estructura de propiedad agraria.

Más de la mitad de nuestro territorio pertenece a ejidos y comunidades. Para aprovechar esa enorme extensión es indispensable contar con transparencia y certeza en los derechos de la propiedad social.

Para el desarrollo del campo es esencial la presencia de ejidos y comunidades fuertes, bien organizados. Su fortaleza se deriva de su propiedad y del manejo democrático de las decisiones para su desenvolvimiento.

La alianza para el Campo que hemos emprendido exige la participación comprometida en beneficio de la propiedad social.

Con los programas de la alianza seguiremos trabajando con las autoridades estatales y con los productores organizados.

El compromiso del Gobierno de la República con el desarrollo productivo de los ejidos y las comunidades es y será permanente.

Quedan tareas pendientes muy importantes para lograr el pleno ordenamiento y la regularización de la propiedad social. Destaca la certificación de los ejidos y comunidades a través del PROCEDE. Más de la mitad de los ejidos de todo el país han sido certificados; más de tres cuartas partes están incorporados ya al Programa.

Por eso reitero que antes del fin de esta administración estarán certificados todos y cada uno de los ejidos y las comunidades que se hayan incorporado al PROCEDE, voluntaria y oportunamente.

Tenemos que avanzar en el cumplimiento de las ejecutorias del Poder Judicial en materia agraria. A la fecha, más de la mitad ya han encontrado solución definitiva.

Asimismo, tenemos que regularizar las posesiones precarias otorgadas a campesinos por el Gobierno Federal: reitero que en ningún caso los campesinos serán desposeídos.

Estamos avanzando en la regularización de las colonias agropecuarias, propietarias de casi diez millones de hectáreas en todo el país, así como en la titulación de los terrenos nacionales que justamente reclaman sus legítimos poseedores.

La superación del rezago agrario permite concentrar recursos y capacidades del Gobierno Federal en este gran esfuerzo del ordenamiento y regularización.

El abatimiento del rezago agrario permite que brindemos mayor atención a los millones de trabajadores del campo que ya cuentan con documentos que acreditan su derecho a la propiedad.

A ellos tenemos que proporcionarles capacitación, información y apoyo para que se organicen como mejor les convenga y ellos lo decidan.

En esta tarea que hemos denominado Desarrollo Agrario, la misma tiene prioridad y urgencia.

Con el desarrollo agrario superaremos las limitaciones del minifundio.

Con el desarrollo agrario aprovecharemos de manera más productiva las tierras ejidales y comunales.

Con el desarrollo agrario haremos una distribución más justa y equitativa de los beneficios de una producción creciente.

El desarrollo agrario configura la nueva etapa de la Reforma Agraria mexicana.

Amigas y amigos:

El fin del rezago agrario no suspende la obligación del Estado mexicano y del Gobierno Federal para cumplir con el espíritu del Artículo 27 Constitucional: hacer de la propiedad agraria un factor decisivo para el progreso de nuestra sociedad y para el bienestar de la gente del campo.

El fin de un viejo problema nos permitirá concentrar recursos y experiencias para hacer frente a los retos que prevalecen en nuestro tiempo: la pobreza y el cuidado de nuestros recursos naturales.

El fin del rezago agrario nos proporciona la satisfacción de haber cumplido una etapa, y nos brinda la confianza para enfrentarnos al futuro.

Superar los conflictos derivados de la falta de claridad en la posición de la tierra nos permitirá derrotar en el campo a la injusticia. Los convoco a que construyamos juntos esta nueva etapa de nuestra Reforma Agraria.

Los convoco a que juntos hagamos de la tierra y de su propiedad el más firme sustento para un desarrollo equitativo en el campo mexicano.

Muchas Gracias.

Remisión de Expedientes turnados a los Tribunales Agrarios por acción Agraria:

ACCION	AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL POR ACCION
Dotación de Tierras		317	519	388	84	218	203	1,729
Ampliación de Tierras		518	855	547	146	249	222	2,537
Nuevo Centro de Población Ejidal		55	101	78	37	126	151	548
Incorporación de Tierras al Régimen Ejidal		13	12	86	32	25	18	186
Dotación de Aguas		133	335	132	21	15	2	838
Ampliación de Aguas		14	28	12	4	0	0	58
Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes		106	111	129	44	67	153	610
Restitución de Tierras		16	3	21	7	6	15	68
Restitución de Aguas		0	0	1	1	0	0	2
Conflicto por Límites		7	23	29	16	67	30	172
Permutas		0	3	3	3	1	3	13
División de Ejido		0	0	0	0	0	4	4
Fusión de Ejido		0	0	0	0	0	1	1
Inconformidad		323	114	94	19	19	7	576
Nulidad de Actos y Documentos		2	1	0	0	1	0	4
Cancelación de Certificados de Inafectabilidad		11	0	0	21	7	6	45
Pérdida del Derecho al Núcleo a las Tierras		17	19	78	7	2	1	124
Privación de Derechos Agrarios y Nuevas Adjudicaciones		1	6	0	0	4	5	16
Exclusiones		0	0	0	0	0	4,036	4,036
TOTAL		1,533	2,130	1,598	442	807	4,857	11,367

Remisión de Expedientes turnados a los Tribunales Agrarios por Entidad Federativa:

ENTIDAD EFDERATIVA AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL REAL
Aguascalientes	7	1	2	0	1	1	12
Baja Cal. Sur	62	17	1	3	3	1	87
Baja California	2	1	0	0	0	0	3
Campeche	86	3	1	0	2	1	93
Coahuila	21	28	43	7	27	17	143
Colima	12	45	8	1	2	1	69
Chiapas	160	194	255	85	67	38	799
Chihuahua	57	70	67	6	38	55	293
Distrito Federal	26	10	8	4	3	1,601	1,652
Durango	77	31	10	4	6	27	155
Guanajuato	10	180	94	15	36	23	358
Guerrero	33	55	24	7	10	66	195
Hidalgo	41	82	61	14	18	115	331
Jalisco	57	267	79	21	66	408	898
México	196	31	16	11	9	442	705
Michoacán	22	59	76	24	20	319	520
Morelos	8	10	7	2	1	71	99
Nayarit	85	14	3	4	5	559	670
Nuevo León	8	50	5	4	1	3	71
Oaxaca	35	65	122	55	151	497	925
Puebla	45	80	83	17	25	318	568
Querétaro	42	2	2	2	2	2	52
Quintana Roo	42	1	0	0	0	1	44
San Luis Potosí	23	90	27	8	9	18	175
Sinaloa	83	140	103	28	83	82	519
Sonora	76	64	90	17	44	55	346
Tabasco	26	106	19	7	7	6	171
Tamaulipas	19	116	165	32	38	26	396
Tlaxcala	9	9	2	1	1	3	25
Veracruz	91	254	221	59	129	95	849
Yucatán	28	2	0	0	1	0	31
Zacatecas	44	53	4	4	2	6	113
Total	1,533	2,130	1,598	442	807	4,857	11,367

Fuente: Diario Oficial de la Federación 21 de agosto de 1997.

4.2.3.- Estado de resolución

Los expedientes pertenecientes al rezago agrario según disposición legal tenían que ser remitidos al Tribunal Superior Agrario en estado de resolución; así lo señala el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, específicamente en su párrafo segundo que dice:

“...Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior...”.

La Secretaría de la Reforma Agraria vía Cuerpo Consultivo Agrario tenía que sustanciar los expedientes para enviarlos al tribunal superior agrario, es decir, todos los asuntos pertenecientes al rezago procesal agrario y partiendo de la acción agraria instaurada tenían que cumplir con los requisitos legales señalados en la ley, con lo cual el tribunal superior solamente tenía que dictar sentencia en ellos, sin realizar ninguna otra diligencia, puesto que los expedientes ya contaban con todas. Lo cual en la práctica no se dio así, ya que en muchos casos el tribunal tuvo que dictar acuerdos para mejor proveer -son aquellos acuerdos que dicta el tribunal cuando de la revisión hecha al expediente se advierte que no esta debidamente integrado-donde señalaba las diligencias que faltaban por realizar, para poder considerar a un expediente como debidamente integrado, a esto se refiere la ley cuando dice que se remitirán en “estado de resolución”, que no le haga falta nada al expediente para que el tribunal superior este en posibilidad de dictar sentencia definitiva en el.

Regularizar algunas cuestiones entre ambas instituciones (Tribunal Superior Agrario-Secretaría de la Reforma Agraria), costó muchos expedientes devueltos por parte del tribunal superior, ejemplo de ello fueron los expedientes devueltos por falta de notificaciones a particulares que cumplieran con los requisitos que establece la ley, en muchos casos dichas notificaciones tuvieron que realizarse por medio de edictos, por no localizarse ya las personas en los lugares y desconocer el lugar donde radican o por tratarse de personas finadas. Cabe hacer la aclaración que en su momento la Secretaría Reforma Agraria realizo las notificaciones a las partes pero tratándose de pequeños propietarios cuando no se les localizaba en el predio se fijaba una cédula noticatoria en el casco de la finca, porque así lo establecía la ley, una vez remitidos los expedientes al tribunal se encontraron que las notificaciones presentaban muchas deficiencias para poder considerarlas como legales, es por ello que acordaron ambas instituciones que la Secretaría en cuestión realizara nuevamente las notificaciones, pero esta vez cumpliendo y cuidando que hicieran conforme a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Por ser de aplicación supletoria en materia agraria, conforme a lo dispuesto en el artículo 167 de la ley Agraria vigente.

Otra de las causas de devolución de expedientes fue que por el tiempo transcurrido en los asuntos instaurados al llegar al tribunal superior para ser estudiados, se encontró que era necesario llevar a cabo nuevos trabajos técnicos informativos complementarios, para tener una visión más actual de en que estado se encontraban los predios de posible afectación o en otros casos dichos trabajos de investigación se solicitaban con el fin de vislumbrar la situación en que se encontraban el o los predios de posible afectación, ya que en los diversos trabajos realizados sobre los mismos algunos señalaban que se encontraban inexplorados y algunos otros decían lo contrario, es por eso que se solicitaban otros más para tratar de descubrir la situación real de el o los predios.

En otros casos la devolución de expedientes obedecía a la que en la cédula de integración que acompañaba al expedientes -así se nombro a la relación de documentos que contenía cada uno de ellos- señalaba o hacía mención de algún documento o documentos fundamentales en la sustanciación del procedimiento que se tratara y al revisar el expediente no obraban en autos, en estos casos también se regresaron a la Secretaría de la Reforma Agraria para que integraran el o los documentos faltantes.

Muchas otras fueron las causas de devolución de expedientes solamente hemos hecho mención de algunas para dar un panorama de lo que se tuvo que realizar para integrar un expediente, el tribunal en todos estos casos se pidió auxilio a la Secretaría del ramo, la misma ley lo estableció de esa forma así lo hace constar el artículo tercero transitorio de la ley agraria que su párrafo último dice

“...La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda...”.

También el tribunal superior ha solicitado auxilio a los tribunales unitarios agrarios, ejemplo de ello es que cuando el expediente se encuentra radicado en el tribunal superior y alguna de las partes presenta pruebas y alegatos y le son admitidas por el tribunal, ordena se gire despacho al tribunal unitario en el estado de que se trate, par que lleve acabo el desahogo de la o las pruebas ofrecidas (testimonial, inspección ocular, pericial, etc.) y una vez desahoga la o las pruebas ofrecidas el tribunal unitario remite las constancias y diligencias al Tribunal Superior para su estudio y consideración

En resumen poner en estado de resolución un expediente consiste en realizar todas las diligencias necesarias, para integrar debidamente el expediente, lo cual implica agotar todas las instancias e instituciones necesarias para llegar a la verdad de los hecho y que esta conste en documentos.

4.2.4.- Sentencias de los tribunales agrarios

Antes de las reformas del año de 1992 el Presidente de la República y las Comisiones Agrarias Mixtas, eran los únicos que podían dictar resoluciones y poner fin a las controversias agrarias. “Sabemos que el Presidente estuvo investido de autoridad “suprema autoridad agraria” para dictar resoluciones definitivas que en ningún caso podían ser modificadas, se entendió por resolución definitiva, por mandato del artículo 8 de la LFRA, a la que ponía fin a un expediente, esto es, a un procedimiento -hoy decimos juicios agrarios- de restitución o dotación de tierras, bosques o aguas, ampliación de las ya concedidas, creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales, expropiación de bienes ejidales y comunales, y establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades”.⁹³

El artículo 8 de la Ley Federal de Reforma Agraria señalaba que:

“El presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

- I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- II. De ampliación de los ya concedidos;
- III. De creación de nuevos centros de población;
- IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- V. De expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI. De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y
- VII. Las demás que señale esta ley”.⁹⁴

Además del Presidente de la República como ya mencionamos la Comisión Agraria Mixta también dictaban resoluciones únicamente en lo tocante a los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones (artículo 12, fracción II de la LFRA).

El artículo artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria señalaba que:

“Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

⁹³ García Ramírez, Sergio; Elementos de Derecho Procesal Agrario; págs. 629-630.

⁹⁴ Ley Federal de Reforma Agraria; Porrúa; pág. 9.

I. Sustanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamiento del ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad;

IV. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

V. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen”.⁹⁵

La responsabilidad de poner fin a las controversias agrarias a partir de las reformas del año de 1992 paso a los tribunales agrarios.

Los Tribunales Agrarios como órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia dictan resoluciones.

Las resoluciones se dividen en tres: Decretos, Autos y Sentencias.

Los Decretos: si se refieren a simples determinaciones de trámite.

Los autos son los que deciden cualquier punto dentro del negocio.

Las sentencias son las que deciden el fondo del negocio.

De la anterior clasificación nosotros estudiaremos a las sentencias, por ser las resoluciones judiciales que a partir de las ya mencionadas reformas de 1992, al artículo 27 de nuestra carta magna, son la forma en que deben de concluir los procedimientos agrarios.

⁹⁵ Opus cit.; págs. 13-14.

Sentencia es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.⁹⁶

Son entonces las sentencias las resoluciones mas importantes que pronuncian los tribunales, pues en ellas expresan, su sentir respecto de las cuestiones que les fueron planteadas dentro del proceso.

Las sentencias se clasifican según la doctrina:

Por su finalidad:

- a) Declarativas;
- b) Constitutivas; y
- c) De condena.

Por su resultado:

- a) Estimatorias;
- b) Desestimatorias.

Por su función en el proceso:

- a) Interlocutorias; y
- b) Definitivas.

Por su impugnabilidad:

- a) Definitivas; y
- b) Firmes.

Profundizaremos en aquellas clasificadas por su función en el proceso, por así convenir a nuestro estudio.

Sentencias interlocutorias son aquellas que resuelven un incidente planteado en el juicio, es por ello que estas deberían ser consideradas como autos para evitar confusiones.

Sentencias definitivas son aquellas que ponen fin al juicio.

En cuanto a la clasificación de las sentencias por último señalaremos que la doctrina y la jurisprudencia las clasifica en dos interlocutorias y definitivas.

En relación con las diversas categorías de resoluciones judiciales, es preciso destacar que la doctrina y la jurisprudencia, apoyándose en el criterio de los artículos 79, fracción V, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y 1323 del Código de Comercio utilizan con frecuencia la denominación de sentencias interlocutorias para designar a las resoluciones judiciales

⁹⁶ Fix-Zamudio; citado por José Ovalle Fabela; Derecho Procesal Civil; pág. 161.

que ponen fin a una cuestión incidental o deciden un presupuesto de validez del proceso, que impide la continuación del mismo; pero desde nuestro punto de vista, esta denominación no corresponde a una concepción moderna de las propias resoluciones judiciales, ya que provoca confusión en la terminología, por lo que consideramos preferible el nombre de autos para designar a estas providencias y dejando el de sentencias para las que resuelvan el fondo de la controversia.⁹⁷

Ya que las sentencias son un acto de trascendental importancia dentro del proceso, puesto que en muchas ocasiones con la sentencia culmina el litigio y las partes involucradas en el deben acatar lo que en ella se ha decidido, debe ser un documento que cumpla con requisitos tanto de forma como de fondo, (también llamados requisitos externos e internos), para darle la importancia que tienen, a continuación indicaremos cuales son unos y otros.

Los requisitos externos o formales son:

- a) estar redactadas en español;
- b) indicar el lugar, fecha, juez o tribunal que la dicta los nombres de las partes contendientes, el carácter es con el que litigan y el objeto del pleito;
- c) llevar las fechas y cantidades escritas con letra;
- d) no contener raspaduras ni enmendaduras; y
- e) estar autorizadas con la firma entera del juez, magistrado o secretario.

Los requisitos internos o esenciales de la sentencia son:

- a) congruencia;
- b) motivación; y
- c) exhaustividad.

La congruencia: “se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones y negaciones u excepciones que en su caso, hayan planteado las partes durante el juicio. El requisito de congruencia prohíbe al juzgador resolver más allá (ultra petita) o fuera (extra petita) de lo pedido por las partes.”⁹⁸

La motivación: consiste en el deber que tiene el juzgador de precisar los hechos en los que funda sus decisiones basándose en todas y cada una de las pruebas practicadas durante el proceso. Es además un mandato constitucional contenido en el artículo 16 que dice:

“...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la

⁹⁷ Fix-Zamudio, Héctor y José Ovalle Favela; Derecho Procesal; págs. 92-93.

⁹⁸ Ovalle Favela, José; Derecho Procesal Civil; pág. 176.

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

La Ley Agraria obliga a los magistrados a cumplir con tal requisito así lo expresa su artículo 189 que señala:

Artículo 189. Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones.

Este artículo recoge una fórmula que se introdujo en nuestro país a través de la Ley para la Organización de los Tribunales de 1865 y la Ley para la Justicia de Paz de 1914, en las cuales se decía que las sentencias se debían dictar a verdad sabida. La fórmula original española, según Alcalá-Zamora, proviene de una Real Cédula de 30 de enero de 1794, emitida en Aranjuez por Carlos IV., de acuerdo con la cual los jueces al dictar sus sentencias debían proceder “siempre a estilo llano, verdad sabida y buena fe guardada”.

Esta fórmula también se proyecta en el proceso laboral, en el que se afirma que los aludos se dictan en conciencia. Son fórmulas distintas que expresan lo mismo. Cuando se elaboró la Ley de 1914 para la Justicia de Paz en el Distrito Federal, los autores de este proyecto explicaron que mutilaban la fórmula para dejarla solamente en “verdad sabida” y quitarle la “buena fe guardada”, porque el artículo 14 entonces de la Constitución de 1857, señalaba que nadie podía ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el Tribunal previamente establecido en la Ley; por esta razón, los autores del proyecto de ley estimaron que sería contrario al texto del artículo 14 constitucional dejar la parte de la “buena fe guardada”, porque el lenguaje de la fórmula española original significaba no aplicar norma de derecho. Como sólo pretendieron que la apreciación de las pruebas no quedara sujeta a reglas legales, pero que para todo lo demás sí se aplicará el derecho, sólo conservaron la expresión “verdad sabida” y no “buena fe guardada”. Ese es el origen de la fórmula “a verdad sabida”, que se refiere solamente a la libre valoración de las pruebas. La libre valoración de las pruebas en un ordenamiento jurídico sobre valoración o tasación de las pruebas; sin embargo, sistema de libre valoración de las pruebas no significa que la resolución no se apegue a derecho, sino que se otorga libertad para valorar las pruebas pero todo caso conforme a derecho.

Hace muchos años Francesco Carrara, en su programa de Derecho Criminal, escribió que aún en el sistema de la prueba libre, la prueba no es enteramente libre, porque afirmaba que, aún dentro de este sistema de libre valoración, el juzgador debe siempre convencerse conforme al proceso y conforme a la razón. De tal manera que hay reglas lógicas que tiene que ser tomadas en cuenta en el momento de hacer una libre valoración de las pruebas, hay reglas de contradicción, de

identidad, de tercero excluido, de coherencia que tiene que aplicar el juzgador al momento de hacer su valoración, aunque ésta sea verdad sabida; y esto lo ha reconocido la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación, en relación con la justicia de paz y con la justicia laboral, en donde la valoración ha verdad sabida o en conciencia no implican no aplicación de derecho, pues únicamente significa que no hay sujeción a regla legal de tasación de las pruebas, pero en todo lo demás es evidente que, como lo dijeron los autores del proyecto de 1914, se deben aplicar las reglas de derecho conforme al artículo 14 constitucional.

Por consiguiente, el artículo 189 de la Ley Agraria que es fundamental, tiene que ser entendido dentro del ordenamiento jurídico y el mismo artículo señala que los Tribunales Agrarios deben, en todo caso, fundar y motivar sus resoluciones. El único sistema en el cual hay una libertad casi completa, es el de la valoración de los jurados, al que se le llama de íntima convicción, porque, como reza la fórmula francesa recogida por nuestros ordenamientos procesales penales, la ley no pregunta a los jurados los motivos de su convicción, simplemente se limita a preguntar si tienen o no la íntima convicción de que el inculcado es o no culpable. Con sólo colocar un voto en una ánfora cada jurado conforma el veredicto que resume la opinión, la convicción de cada jurado; por eso los veredictos de los jurados son inmotivados. Sería imposible recabar la motivación de cada uno de los miembros del jurado.

“...Pero aún en este caso estamos frente a un sistema de libertad casi absoluta, que está sujeta al derecho, pero aún en el sistema de jurados el veredicto puede ser impugnado si es contrario a las constancias procesales. Por eso decía Carrara que aún dentro de este sistema, la prueba no es enteramente libre y tiene que ser conforme al proceso y a la razón. Se establecen medios de impugnación contra el veredicto, no por deficiente motivación o por falta de motivación, sino porque el sentido de la resolución es contrario a las constancias procesales. Pero este es el sistema más extremo de libertad, que no está previsto en el artículo 189, donde se exige expresamente a los Tribunales Agrarios fundar y motivar la resolución...”⁹⁹

La exhaustividad: este requisito ordena al juzgador a resolver sobre todo lo pedido por las partes y que fueron puntos litigiosos o materia del juicio.

También las sentencias deben cumplir con una estructura que proviene del derecho procesal civil español, dicha estructura esta compuesta de:

- a) preámbulo;
- c) resultandos;
- c) considerandos; y

⁹⁹ Ovalle Favela, José; “La Sentencia Agraria, Génesis y Requisitos”; Revista de los Tribunales Agrario; Enero-Abril; 1996; págs. 75-77.

d) puntos resolutivos.

Estos requisitos de forma son considerados como la estructura jurídica que deben tener las sentencias.

En la sentencia el proemio se convierte preámbulo, el cual consiste en las requisitos de forma como son los mencionados datos de identificación del juicio las partes, el litigio y la fecha y el tribunal que emite la sentencia

Los resultandos tratan de responder al principio de congruencia que es un requisito ya no de forma, sino de fondo, para describir que fue lo que se ha pedido y probado -o, al menos, lo que se trató de probar- a fin de que haya congruencia entre esto y lo que se va a resolver.

Los considerandos tratan de cumplir tanto con la congruencia, pero sobre todo con la fundamentación y motivación de la sentencia. En los considerandos es donde quedan expresadas las razones de hecho y de derecho que van a servir de fundamento al fallo, a los puntos resolutivos; es esencial esta parte para que se pueda considerar que la sentencia está fundada y motivada.

“...Finalmente, desembocaremos en los puntos resolutivos, que también deben cumplir obviamente con los principios de congruencia, deben ser congruentes, dice la Suprema Corte, con lo pedido y lo probado, pero además deben ser congruentes con las proposiciones contenidas en la sentencia; debe haber congruencia externa, sostiene la Suprema Corte, o sea congruencia en relación con lo pedido y lo probado, pero también congruencia interna, es decir, congruencia con las demás proposiciones contenidas en la sentencia. También en la sentencia deberá haber exhaustividad, por lo que deberá haber un pronunciamiento del Tribunal, del juzgador, sobre cada uno de los puntos materia de la controversia...”¹⁰⁰

En ese orden de ideas el tribunal superior agrario en los asuntos del rezago agrario dicta sentencias definitivas, porque en ellas pone fin a la controversia o juicio agrario.

“...La resolución que pone fin a la instancia y resuelve la controversia es una sentencia definitiva. Esta puede ser irrecurrible o recurrible dentro del mismo proceso, es decir, en una segunda instancia. Cuando la sentencia definitiva es irrecurrible por medios impugnativos ordinarios, o cuando, siendo impugnabile en esta forma, se ha intentado el recurso procedente y ha concluido la segunda instancia, nos hallamos ante una sentencia ejecutoria. En ella reside la solución del litigio, y en tal sentido contiene la cosa juzgada, se ha juzgado acerca de la controversia, que ya no está

¹⁰⁰ Ibidem.; pág. 94.

pendiente ni es dudosa, porque la cosa juzgada representa la verdad legal...”¹⁰¹

Una vez que hemos explicado la diferencia existente entre resoluciones y sentencias, nos abocaremos a estudiar la estructura lógica-jurídica con que debe contar la sentencia en materia agraria.

Las resoluciones presidenciales tuvieron la estructura lógica-jurídica de una sentencia, como era natural, a través de resultandos, considerandos y puntos resolutivos (art. 305 LFRA). A este mismo diseño se ajustaron actos no resolutivos, preparatorios de la decisión presidencial, especialmente el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario (Art. 304 párrafo segundo).¹⁰²

Las sentencias en materia agraria además de cumplir con los requisitos señalados con anterioridad, deben cumplir con otros que la ley agraria vigente señala como con que deben ser por escrito, que en los juicios que se involucren tierras de grupos indígenas, los tribunales deberán tomar en cuenta los usos y costumbres de cada grupo, y la suplencia de la deficiencia de la queja, así lo señala el artículo 164 de la ley agraria vigente que a continuación transcribiremos:

Artículo 164. En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito.

En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.

Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.¹⁰³

Después debo agregar el artículo 192, que tiene relevancia en cuanto a que prevé que las acciones incidentales que se susciten ante los Tribunales Agrarios, se resolverán conjuntamente con lo principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidir las antes o que se refieran a la ejecución de la sentencia, pero en ningún momento se formará artículo de previo especial pronunciamiento, sino que

¹⁰¹ Ibidem.: pág. 631.

¹⁰² García Ramírez, Sergio; Elementos de Derecho Procesal Agrario; pág. 630.

¹⁰³ Ley Agraria; Editada por el Tribunal Superior Agrario; México, 2000; pág. 91.

se decidirán de plano. Este precepto tiene relevancia en cuanto ha que si hay alguna cuestión incidental pendiente de resolverse en el juicio agrario, tendrá que ser abordada en la sentencia, pero antes de entrar al estudio de las cuestiones de fondo, pues estas cuestiones incidentales siempre tienen una prioridad temporal y formal sobre las cuestiones de fondo.

Finalmente, en el artículo 195 de la Ley Agraria se hace referencia al expediente que se debe formar en el juicio y en el cual se asentará la sentencia suficientemente fundada y motivada.

Artículo 195. Para cada asunto se formará un expediente con los documentos relativos a él y en todo caso, con el acta de la audiencia en la que se asentarán las actuaciones y se resaltarán los puntos controvertidos principalmente y se asentará la sentencia, suficientemente razonada y fundada, así como lo relativo a su ejecución. Bastará que las actas sean autorizadas por el magistrado del tribunal y el secretario o los testigos de asistencia en su caso; pero los interesados tendrán el derecho de firmarlas también, pudiendo sacar copias de ellas, las cuales podrán ser certificadas por el secretario. El vencido en juicio que estuviere presente firmará en todo caso el acta, a menos de no saber o estar físicamente impedido; si fuere posible se imprimirán sus huellas digitales.¹⁰⁴

La regulación de la sentencia agraria tiene que completarse, en cuanto a requisitos de forma y de contenido, con los previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles. En primer término, con el artículo 229 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece sobre todo requisitos de forma requisitos de identificación del litigio, del lugar y fecha de la sentencia, fundamentación legal, fallo o determinación judicial y firma del secretario. También debe de completarse con el artículo 222, que contiene una breve descripción del contenido de la sentencia y en el cual podemos encontrar nuevamente la fundamentación y motivación de la misma.¹⁰⁵

Como podemos darnos cuenta actualmente o mejor dicho desde el establecimiento de los Tribunales Agrarios las sentencias que dictan dichos órganos jurisdiccionales deben cumplir con los requisitos de forma y de fondo, cierto es que ya con anterioridad los dictámenes que emitía el Cuerpo Consultivo Agrario cumplían con los requisitos de forma estudiados. Pero cabe hacer la aclaración que las sentencias de los Tribunales agrarios deben ser ejecutadas y si fuera el caso el tribunal puede hacer uso de la fuerza pública para ejecutarlas.

¹⁰⁴ *Ibíd.*; pág. 104.

¹⁰⁵ Ovalle Favela, José; "La Sentencia, Génesis y Requisitos"; Revista de los Tribunales Agrarios; Enero-Abril 1996; págs. 75-78.

4.3.- La competencia de los tribunales unitarios agrarios

4.3.1.- Competencia ordinaria

Este tipo de competencia es la que actualmente desarrollan los tribunales agrarios, y que con motivo de las reformas al tan mencionada artículo 27 de nuestra constitución, la actual legislación agraria especifica en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tanto para los tribunales unitarios, como para el Tribunal Superior Agrario, siendo este último un tribunal prácticamente de alzada.

Esta clase de competencia la contempla la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 18 que a letra dice:

“Los tribunales unitarios conocerán por razón de territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

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

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

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes.¹⁰⁶

4.3.2.- Competencia temporal o extraordinaria

La competencia temporal o extraordinaria de los tribunales agrarios, como anteriormente apuntamos, consiste en resolver aquellos asuntos que aún no cuentan con sentencia definitiva y que pertenecen al llamado rezago agrario.

Este tipo de competencia al igual que la del Tribunal Superior Agrario tiene su fundamento jurídico en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 de nuestra constitución.

“La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o

¹⁰⁶ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; Editada por el Tribunal Superior Agrario; México, 2000; págs. 124-126.

dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y **restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales**, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.”

También en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios promulgada el 23 de febrero de 1992 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 del mismo mes y año, establece en sus artículos cuarto y quinto transitorios la competencia extraordinaria de los tribunales agrarios.

ARTICULO CUARTO: En relación con los asuntos a que se refiere el primer párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán los expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que a su vez:

I. Turne a los tribunales unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; o

II. Resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población.

Si a juicio del Tribunal Superior o de los tribunales unitarios, en los expedientes que reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio tribunal.

Los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encuentren actualmente en trámite, se remitirán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que en su oportunidad se turnen para su resolución a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.¹⁰⁷

Los artículos anteriormente transcritos son los que dan el fundamento legal a la competencia extraordinaria o transitoria de los tribunales agrarios, que fundamentalmente se encargara de abatir el rezago procesal agrario.

4.4.- Importancia de la conclusión del rezago agrario.

Con la culminación de los asuntos del rezago agrario, se pondrá punto final a una larga lucha agraria, y con ello se dará certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra a los hombres y mujeres del campo, continuando con la transformación del mismo a fin de hacerlo rentable y atractivo para su gente, han sido largos y dolorosos años para los campesinos de nuestro país buscando mejorar su situación, lo cual se lograra siempre que se le de al agro mexicano la importancia que tiene en el desarrollo de nuestra nación.

Con la tranquilidad que proporciona el saberse dueños de la tierra que trabajan, dejando atrás el desgaste que representa pasar por largos y prolongados juicios en la defensa de sus intereses, sin amenazas constantes de ser despojados de sus tierras, las comunidades, ejidos y pequeños propietarios rurales, podrán ocuparse en buscar e implementar nuevas formas de cultivar la tierra allegándose de los medios y mecanismos necesarios para tal fin, y en ello el gobierno debe poner gran empeño, implementando verdaderos programas de ayuda a los campesinos – abarcando comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios rurales- facilitando su trámite, pero lo más importante de estos programas debe ser su oportunidad, es decir, que la ayuda llegue a quienes deben de llegar en el momento adecuado.

La productividad del agro mexicano, debe ser la siguiente meta alcanzar, en la medida que el campo se haga rentable y con ello atractivo para las inversiones, se logrará integrar al desarrollo nacional a los campesinos, ofreciéndoles una calidad de vida mejor, con nuevas expectativas y oportunidades de crecimiento, recordemos que esta fue una de las causas que motivaron las reformas al artículo 27 constitucional.

¡No más miseria y marginación para el campesinado mexicano!, es menester que ocupen su verdadero lugar dentro del progreso nacional, siendo parte de el, no podemos hablar de desarrollo integral del país, si en el no esta contemplado mejorar

¹⁰⁷ *Ibidem.*; págs. 132-133.

el nivel de vida de los hombres y mujeres del campo, de ahí la importancia de la conclusión del rezago agrario.

4.5.- Fin de la Competencia temporal o extraordinaria

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria haya terminado de enviar todos los expedientes pertenecientes al rezago agrario y el Tribunal Superior Agrario a su vez los haya recibido, en ese momento la competencia extraordinaria y temporal de los tribunales agrarios habrá concluido.

Claro es que termina aquí la primera etapa de este gran problema agrario - rezago agrario- y los tribunales agrarios tendrán en sus manos la última etapa, es decir, dictar sentencia en todos y cada uno de los expedientes del rezago agrario, y lo más importante dar certeza jurídica con ello a la gente del campo.

Como vimos a lo largo de este trabajo de tesis la remisión de asuntos fue disminuyendo en forma notable año con año. Después del informe rendido por el Secretario de la Reforma Agraria, Arturo Warman Gryj, en relación con la conclusión del rezago agrario.

“ Las reformas legales al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria establecieron la obligación de la Secretaria de la Reforma Agraria de poner es estado de resolución todos los asuntos que se encontraran en trámite de las distintas acciones y procedimientos agrarios, previstos en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria sobre los cuales no se hubiera dictado resolución definitiva. Dichos asuntos, conocidos como “rezago agrario”, debían ser turnados a los Tribunales Agrarios para su conclusión.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se estableció el compromiso gubernamental de finiquitar todos estos asuntos en la presente administración. Así mismo, en el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, se especificó c que en el primer trienio del actual periodo presidencial, se transferiría al Tribunal Superior Agrario la totalidad de los expedientes, para su resolución definitiva.

En este marco se ubicó la tarea realizada por la Secretaría de la Reforma Agraria para remitir a los Tribunales Agrarios, la totalidad de los 11 mil 367 expedientes que se encontraban legalmente instauradas y sin resolución definitiva”.¹⁰⁸

Es necesario que el Tribunal Superior Agrario dicte un medio legal que señale la terminación de la remisión de expedientes por parte de la Secretaria de la Reforma

¹⁰⁸ Diario Oficial de la Federación; jueves 21 de agosto de 1997; pág. 4.

Agraria y la radicación de los mismos por el Tribunal Superior y con ello dar certeza jurídica en la conclusión del rezago agrario.

Sabemos que falta mucho por hacer en el agro mexicano, estamos en camino a una verdadera apertura en busca de la productividad del campo para hacerlo rentable, no podemos retroceder en este camino emprendido, la gente cuya actividad habitual es la de trabajar la tierra no lo permitiría, necesitamos aunar esfuerzos para buscar una verdadera recuperación en el agro, no es meta fácil, debemos proteger tanto las formas de tenencia de la tierra como a su gente, para evitar retroceder, la historia nos ha mostrado los errores cometidos en el pasado, debemos aprender de ellos y evitar en lo posible volver a repetirlos. Los Tribunales Agrarios serán de gran ayuda en este proceso de cambio, pero no debemos dejar a ellos toda la responsabilidad, cierto es que se espera mucho de ellos, pero recordemos que dentro de los órganos encargados de impartir justicia son los más nuevos, necesitan más tiempo para demostrar y justificar su existencia, de hecho el terminar con el rezago agrario ya justificó su creación, pese a los comentarios adversos que al respecto se puedan decir.

El Camino es largo y apenas comenzamos no podremos sentirnos satisfechos hasta no darle a la gente del campo una vida digna y hacer de su trabajo una actividad por demás decorosa, deseamos un desarrollo integral de la sociedad mexicana y esto incluye al agro mexicano, no podemos ni debemos hacer caso omiso de los reclamos y necesidades del campo, pues en el descansa una de las responsabilidades más grandes de una nación el de alimentar a su gente.

Los medios están dados los caminos propuestos, de nosotros depende hacer de los anhelos y esperanzas de los revolucionarios realidades palpables, a todos nos tocara vivir y gozar de los beneficios del campo si trabajamos para ello.

4.6.- Rezago Jurídico

Después de haber anunciado el Presidente de la República la culminación del llamado rezago agrario la Secretaría de la Reforma Agraria continuó con el envío de expedientes relativos a acciones agrarias pertenecientes al llamado rezago agrario, a los tribunales agrarios, cierto es que en menor número, luego entonces, para estar acorde con lo expresado por el Presidente, a partir de septiembre de mil novecientos noventa y siete, a dichos asuntos tanto la citada Secretaría como el Tribunal Superior Agrario, los denominaron rezago jurídico.

Lo anterior aunado a que los Tribunales Federales de Justicia, han revivido acción agrarias que en su oportunidad ya habían concluido, claro ejemplo de ello son los asuntos de nuevo centro de población ejidal que antes de mil novecientos noventa y dos habían sido concluidos con acuerdos de archivo emitido por autoridad competente, por razones diversas como lo eran falta de capacidad colectiva del

núcleo gestor o desintegración del mismo, no obstante en ejercicio del artículo 217 de la Ley de Amparo, que señala:

“...La demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal...”

Los núcleos han promovido amparo en contra de los acuerdos de archivo de sus solicitudes de tierras, por la vía de nuevo centro, y en la mayoría de ellos se han visto beneficiados con la protección de la justicia federal, a fin de que la Secretaría de la Reforma agraria previa insubsistencia del acuerdo de archivo, integre ponga en estado de resolución el asunto y lo remita a los tribunales agrarios, para su resolución definitiva.

De lo anterior se advierte, que aún quedan expedientes del rezago agrario pendientes de enviarse a los tribunales agrarios, para su resolución definitiva, razón por la cual el Tribunal Superior Agrario ha continuado con la radicación de dichos asuntos, aún después de que se anunciara en agosto de 1997, que había concluido la remisión de dichos expedientes por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, así en el año de 1997 se radicaron seiscientos veintinueve (629) asuntos, en 1998 sesenta y tres (63); en 1999 cincuenta y cinco (55); en 2000 cincuenta seis (56); en 2001 cincuenta y uno (51); en 2002 cuarenta y ocho (48); en 2003 doce (12); en 2004 once (11); en 2005 y 2006 cinco (5); y en 2007 doce (12), datos proporcionados por la Secretaría General del Tribunal Superior Agrario.



Situación de la competencia temporal o extraordinaria del Tribunal Superior Agrario

PERIODO: Julio 21; 1992- Septiembre 29, 2007

ASUNTOS	*REZAGO AGRARIO		**REZAGO JURIDICO		TOTALES	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
Recibidos:	5,696	100.00	348	100.00	6,044	100.00
Resueltos	5,693	99.95	337	96.84	6,030	99.77
Con/Sent.	5,623	98.72	313	89.94	5,636	98.21
Con/Acdo.	70	1.23	24	6.90	94	1.56
En trámite:	3	0.05	11	3.16	14	0.23

*Rezago Agrario: Julio de 1992- Agosto de 1997

**Rezago Jurídico: Septiembre de 1997- Octubre de 2003

Situación de la competencia temporal o extraordinaria de los Tribunales Unitarios Agrarios

PERIODO: Julio 21; 1992- Septiembre 29, 2007

ASUNTOS	*REZAGO AGRARIO		**REZAGO JURIDICO		TOTALES	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%

Enviados:	1,735	100.00	119	100.00	1,854	100.00
Diversas Materias	1,635	94.24	95	79.83	1,730	93.31
Exclusiones	100	5.76	24	20.17	124	6.69

*Rezago Agrario: Julio de 1992- Agosto de 1997

**Rezago Jurídico: Septiembre de 1997- Octubre de 2003

Fuente: Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario.

De igual forma el Tribunal Superior Agrario, ha devuelto a la citada Secretaría los asuntos que a continuación se relacionan por no estar debidamente integrados ni en estado de resolución, por acuerdo plenario y que también son asuntos del rezago agrario ahora denominado rezago jurídico.

No.	POBLADO	MUNICIPIO	ESTADO	ACCION	FECHA DE ACUERDO DE DEVOLUCION
1	BUCERIAS	BAHIA DE BANDERAS	NAY.	N.C.P.E.	12/07/2006
2	CABEZAS	TAMASOPO	S.L.P.	AMP. DE E.	29/11/2006
3	CHOROPO	MEXICALI	B.C.	AMP. POR I.T.R.E.	06/12/2007
4	CORONEL MATEO DE LA ROCHA	CULIACAN	SIN.	N.C.P.E.	30/11/2006
5	DOS DE ABRIL	BACUM	SON.	AMPL. DE E.	07/05/2004
6	EL DORADO	CULIACAN	SIN.	AMPL. DE E.	28/02/2008
7	LIC. ELPIDIO SANCHEZ PEREZ	JONUTA	TABS.	D.T.	07/02/2008
8	EL NAVITO	CULIACAN	SIN.	AMP. DE E.	22/03/2007
9	EL PROGRESO	SAN JUAN EVANGELISTA	VER.	N.C.P.E.	30/09/2003
10	ENCINO AMARILLO	MACAYAPAN	VER.	AMP. DE E.	08/04/2005

11	EL ESFUERZO	TEMAPACHE	VER.	N.C.P.E.	08/11/2005
12	FRANCISCO MONTES DE OCA	DURANGO	DGO.	AMP. POR I.T.R.E.	11/10/2007
13	GENERAL ALVARO OBREGON	GUAYMAS	SONORA	AMP. DE E.	27/06/2003
14	GRACIANO SANCHEZ	SOTO LA MARINA	TAMAPS.	N.C.P.E.	08/02/2007
15	JACINTO LOPEZ MORENO	NAVOLATO	SIN.	N.C.P.E.	30/11/2006
16	JESUS MARIA ATERGEA	ATERGEA	GTO.	D.T.	08/11/2005
17	LA CANDELARIA O PEDREGAL DE MONSERRAT	COYOACAN	D.F.	R.T.B.C.	04/10/2005
18	LAS MILPAS	CULIACAN	SIN.	D.T.	11/03/2003
19	LAS NUEVAS MARAVILLAS	CINTALAPA	CHIS.	D.T.	22/03/2007
20	LA ESPERANZA O KM. 12	TUXPAN	VER.	AMP. DE E.	09/12/2005
21	LA CANDELARIA	CATEMACO	VER.	D.T.	25/01/2007
22	PALMA TORCIDA	TLATLAYA	MEX.	D.T.	22/02/2007
23	RICARDO FLORES MAGON	LAS CHOAPAS	VER.	P.D.	30/03/2004
24	RODOLFO CAMPODONICO	CABORCA	SON.	AMP. DE E.	02/04/2004
25	SANTA ANA	YECORA	SON.	D.T. Y R.T.B.C.	01/02/2005
26	SANTIAGO YAITEPEC	SANTIAGO YAITEPEC	OAX.	D.T.	19/04/2005
27	SANTIAGUITO	AMATITLAN	JAL.	2. AMP. DE E.	24/02/2004
28	SANTA CLARA	SANTO DOMINGO TAHUANTEPEC	OAX.	AMP. DE E.	21/05/2002
29	SANTA ANA ZIROSTO	URUAPAN	MICH.	R.T.B.C.	09/05/2006
30	SAN RAFAEL IXTAPALUCA	SANTA RITA TLAHUAPAN	PUE.	R.T.B.C.	07/02/2008
31	TARCAZALAPA	IGNACIO DE LA LLAVE	VER.	D.T.	08/03/2005

32	TALOL	SAN FELIPE ORIZOTLAN	HGO.	AMP. DE E.	14/10/2003
33	TONOMINO VERDUZCO	ETCHOJOA	SON.	N.C.P.E.	14/06/2005
34	ULTIMO ESFUERZO	CABORCA	SON.	AMP. DE E.	11/10/2007
35	VALDEZ	PLUTARCO ELIAS CALLES	SON.	AMP. DE E.	31/03/2006

Lo anterior es muestra evidente de que aún existen asuntos del rezago agrario ahora llamado rezago jurídico, que no han sido turnados a los tribunales agrarios para su resolución definitiva, y respecto de los cuales se debe seguir aplicando el artículo Tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, expedido el tres de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis del mismo mes y año.

Para tener la certidumbre de que no existen más asuntos del llamado rezago agrario sin ser resueltos, es menester que la Secretaría de la Reforma Agraria proceda con probidad y al efecto lleve a cabo una revisión en sus archivos, cruzando información con las organizaciones campesinas, para detectar aquellos asuntos que pudieran haber quedado archivados sin resolución alguna.

CONCLUSIONES

1.- La reforma al artículo 27 constitucional para la creación de tribunales especializados que resolvieran los conflictos agrarios, es una añeja demanda expresada desde el Plan de Ayala, Ley de 6 de enero de 1915 y reiterada en el VIII Congreso mexicano de derecho procesal.

2.- Con la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 y con la creación de los tribunales agrarios se pretende dar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad, impartir justicia pronta y expedita y contribuir así a la solución del problema agrario en México.

3.- El artículo 27 constitucional vigente en su artículo tercero transitorio y la ley reglamentaria de éste artículo, es decir, la Ley Agraria, también en su artículo tercero transitorio son el fundamento para la competencia temporal o extraordinaria del Tribunal Superior Agrario, considerado este como sustituto del presidente de la república, suprema autoridad agraria de la abrogada Ley Federal de reforma Agraria.

4.- El Tribunal Superior agrario esta resolviendo los procedimientos relativos a ampliación, dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal, restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales, los cuales entre otras son consideradas como rezago agrario.

5.- La Secretaria de la Reforma Agraria debe hacer una revisión jurídica de aquellos expedientes que tiene y que pertenecen a las acciones consideradas de rezago agrario, para que los envíe al Tribunal Superior Agrario en estado de resolución y los que no se apresure a integrarlos en el menor tiempo posible.

6.- Las sentencias del Tribunal Superior Agrario deben estar ajustadas a derecho para evitar la concesión de amparos.

7.- El rezago agrario considerado en su aspecto procesal esta por concluir y con ello cesará la competencia temporal o extraordinario del Tribunal Superior Agrario.

8.- El Tribunal Superior Agrario a través de la competencia extraordinaria o temporal contribuyó a solucionar la problemática jurídica en el campo mexicano, toda vez que concluyó añejos conflictos por la tenencia de la tierra que por años habían mermado la economía campesina y agravado el problema social y político en el campo.

9.- Es importante para el bien de los campesinos mexicanos que el Tribunal Superior Agrario resuelva a la brevedad los conflictos que tienen décadas de haberse iniciado e inclusive es conveniente que el Tribunal Superior Agrario amplíe su

competencia ordinaria y permanente para contribuir también a solucionar la problemática jurídica que se vive en el campo.

10.- El agro mexicano por su diversidad histórica, cultural, social y económica, presentará discrepancias, es por ello que los tribunales agrarios deben estar preparados para dirimir sus controversias, buscando siempre conciliar intereses encaminados a una verdadera justicia agraria.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

A) Bibliografía

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, 22ª edición, México, Porrúa, 1997.

-----*El sistema agrario constitucional*, 3ª edición, México, 1997.

SILVA HERZOG, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho agrario mexicano*, 7ª edición, Porrúa, México, 1996.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma agraria mexicana*, 2ª edición, Porrúa, México,

TORRES DÍAZ, Luis Guillermo, *Teoría general del proceso*, 1ª edición, Cárdenas, México, 1987.

FÁBILA, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, Banco Nacional de Crédito Agrícola, México, 1966.

Derecho agrario e introducción al estudio del derecho, Tomo II, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

RUIZ MASSIEU, Mario, *Temas de derecho agrario mexicano*, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

-----*Derecho agrario*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

-----*Zapata y la revolución mexicana*, única edición, Siglo XXI, México, 1985.

BLANCO MOHENO, Roberto, *Zapata*, 1ª edición, Diana, México, 1970.

VALLE ESPINOZA, Eduardo, *El nuevo artículo 27 constitucional*, cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas, Nuestra, México, 1993.

INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL A.C., *Memorias del VIII congreso mexicano de derecho procesal*, editado por talleres gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1979-1980

INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL A.C., *Memorias del XII congreso mexicano de derecho procesal*, editado por el Instituto mexicano de derecho procesal A.C. y la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, 17ª edición, Porrúa, México,

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª edición, Harla, México, 1990.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La justicia agraria*, 1ª edición, Tribunal Superior Agrario, México, 1995.

-----*Elementos de derecho procesal agrario*, 1ª edición, Porrúa, México, 1993.

B) Hemerografía

OVALLE FAVELA, José, “La sentencia agraria, génesis y requisitos”, México, *Revista de los tribunales agrarios*, editada por el Centro de Estudios de la Justicia Agraria “Doctor Sergio García Ramírez”, número 11, año IV, enero-abril de 1993.

LARA MARTÍNEZ, Jorge, “La Ejecución de las resoluciones de los tribunales agrarios”, México, *Revista de los tribunales agrarios*, editada por el Tribunal Superior Agrario, número 4, año II, septiembre-diciembre de 1993.

LA JORNADA, suplemento, “El cronista de Morelos”, lunes 10 de abril de 1989.

C) Otras fuentes

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, tomo DXXVII, número 15, México, jueves 21 de agosto de 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario jurídico mexicano*, 2ª edición, Porrúa, México, 1996.

D) Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 103ª edición, Porrúa, México, 1994,

Ley Federal de Reforma Agraria, 37ª edición, Porrúa, México, 1991.

Legislación Agraria actualizada, 1ª edición, Tribunal Superior Agrario, México, 1997.

Ley Agraria, 5ª edición actualiza, Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 5ª edición actualiza, Porrúa, México, 1993.

Ley Agraria, 3ª edición, Tribunal Superior Agrario; México, 2000.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 3ª edición, Tribunal Superior Agrario, México, 2000.

Código Federal de Procedimientos Civiles, 14ª edición, Delma, México, 1997.

SÁNCHEZ SODI, Horacio, *Ley de Amparo y Leyes Afines*, 2ª edición, Greca, México, 1999.