

460



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

296973

ORGANOS DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA

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

ASESOR:  
LIC MARIA DE LOS ANGELES ALVARADO PACAS

MEXICO 2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A mis hijos:**

Claudia: Que aunque no esta conmigo en este mundo material, pero forma parte de mi mundo espiritual y la se en el cielo; a ella que durante esos nueve meses vivió en mi vientre, me motivo y acompaño a la universidad en el ultimo semestre y me enseñó a vivir con intensidad y ha sido parte muy importante para que yo quiera ser mejor en todos los aspectos de mi vida.

Juan Carlos: A este hijo que por gracia de dios si puedo tener en este mundo material y disfrutar y también me ha motivado para salir adelante y querer ser mejor persona.

### **A mi Esposo:**

Que con todo su amor y comprensión he podido lograr llegar a esto .

### **A mis Padres:**

Por su apoyo y educación incondicional y el gran amor que siempre me han profesado a mi y a los míos.

### **A mis hermanos:**

Por su apoyo y amor en todos los momentos de mi vida.

### **A mi asesora:**

Por su tiempo invertido en este trabajo

### **A mi misma:**

Por el esfuerzo realizado.

## INDICE

PAG.

### ORGANOS DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LA NUEVA JUSTICIA AGRARIA</b>	
A.- Características de la Nueva Justicia Agraria.....	1
1. Principio de Oralidad.....	2
2. Suplencia de la Queja.....	3
3. Defensoria de Oficio.....	3
4. Admisión y Valoración de Pruebas.....	3
B.- Los Tribunales Agrarios y la División de Poderes.....	5
1. Tribunal Agrario.....	5
2. Tribunales y la división de Poderes.....	5
C.- Creación de los Tribunales Agrarios.....	9
D.- Designación de los Juzgadores.....	11
E.- Capacidad Subjetiva en Abstracto.....	14
F.- Requisitos.....	17
G.- Responsabilidad.....	17
H.- Inamovilidad.....	20
I.- Prohibiciones.....	21

## **CAPITULO II**

### **LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES**

A.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.....	23
B.- Organización.....	25
C.- Dependencias y Auxiliares.....	27
1. Dependencias.....	27
2. Secretarios.....	28
3. Peritos.....	31
4. Otros Servidores Públicos.....	33
5. Disposiciones Comunes.....	35
D.- Autoridad Sustituta.....	41
E.- Procuraduría.....	45
1. Algunos Antecedentes.....	46
2. Situación Actual.....	51
F.- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.....	53

## **CAPITULO III**

### **LOS ORGANOS Y SUS REFORMAS**

A.- Los órganos decisorios hasta la reforma constitucional de 1991-1992.....	56
1. Ley del 6 de enero de 1917.....	60
2. Resoluciones Agrarias.....	64
B.- Reformas de 1993 a la Ley Agraria y Ley orgánica del tribunal agrario.....	68
1. Reglamentación.....	72

2. Ordenación Administrativa.....	74
C.- Reformas al Reglamento del Tribunal Agrario.....	77
D.- Jurisprudencia.....	80
1. Ley de Amparo de 1987.....	84

## **CAPITULO IV**

### **ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LOS ORGANOS DE LA JUSTICIA AGRARIA**

A.- Materia.....	88
1. De los Tribunales Unitarios Agrarios.....	91
2. Del Tribunal Superior Agrario.....	94
3. Competencia Especial o Transitoria.....	94
a) Conocimiento por Atracción.....	98
b) Excitativa de Justicia.....	100
c) Controversias Internas.....	101
B.- Territorio.....	102
C.- Itinerancia.....	104
D.- Conexidad.....	106
E.- Grado.....	108
F.- Función.....	109
G.- Atracción.....	111
H.- Otras atribuciones jurisdiccionales.....	114
1.- De los Tribunales Unitarios Agrarios.....	114

2.- Del Tribunal Superior Agrario.....	115
I.- Atribuciones Materialmente Administrativas.....	116
1. De los Tribunales Unitarios Agrarios.....	116
2. Del Tribunal Superior Agrario.....	117
3. Atribuciones de los Auxiliares.....	118
J.- Propuesta Personal.....	121
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>128</b>

## INTRODUCCION

El presente trabajo fue elaborado con muchos fines, el más importante para mí es incursionar en el litigio de esta materia que tanto me ha llenado y que ha sido parte fundamental en la cultura recibida en mi Honorable Universidad, conocer la cuestión agraria es indispensable para conocer el contexto de nuestra nación.

Para mí es muy grato realizar este tema que tanto me sirvió en mi vida profesional y personal, es un reto a mí persona poder hacer una tesis de la materia que tanto trabajo me costo, pero que al final fue la materia que tanto me lleno.

En síntesis, independientemente de mis motivos personales, quiero proponer la tesis para darle mas difusión a la justicia agraria, que es tan necesaria para los poblados con controversias agrarias, a través de programas en los municipios donde se requiera contar con asesoría, esto ayudara en gran manera a tener bien ordenadas las tierras y con menos conflictos y así ayudaremos en gran medida al país, a recibir inversiones extranjeras.

Al realizar el estudio me doy cuenta que los indígenas saben como conservar sus tierras, pero en bruto y eso significa retroceder a la época de ojo por ojo y diente por diente y eso no ayuda, hay que aplicar el derecho hay que lograr la racionalidad por encima de la cerrazón, hay que escuchar a las clases indígenas, escuchar a la gente que realmente posee tierras, por ignorancia

llegan personas oportunistas y los despojan, hay que combatir esto, existe litigio en esta materia, pero pocos son los abogados que se dedican a esto hay que llevar la justicia agraria a los poblados, porque es difícil llegar a esta gran ciudad a escuchar una audiencia, la gente del Distrito federal enseguida se da cuenta de que personas llega de provincia y existen riesgos en esta ciudad, la delincuencia es muy fuerte y algunas personas en lugar de guiarlas, les dicen rutas distintas para que se pierdan y abusar de ellas.

También se expone un panorama general de la Nueva Justicia Agraria como antecedente para mi trabajo de tesis, ya que si bien no es del todo practica, puede ayudar a llevar un buen litigio en esta materia, pero siempre con estricto apego a las normas del Derecho comenzando con la Constitución misma y las leyes que de ella emanan, garantizando así el respeto y defensa de los derechos agrarios.

Otro motivo que origino el desarrollo de la presente investigación es que el derecho agrario como derecho eminentemente social, al conocer el derecho agrario, podré entender una parte del contexto de nuestra nación y emana de nuestra constitución. Ahora bien, durante el desarrollo de mi trabajo se han usado los términos mas comunes en esta materia, es así que es menester mencionar como están constituidos los Tribunales agrarios.

Igualmente se pretende estudiar lo que han sido los órganos existentes y sus reformas a la justicia agraria y las atribuciones y competencia de los Tribunales agrarios.

Y en espera de que este pequeño esfuerzo sirva para lograr la creación o el refuerzo de una conciencia mas humana en el servicio público, acerca de lo que significa la existencia de normas que emanen de la ley suprema, que no ha sido fácil llegar a estar ahí, ha sido producto de una lucha por muchos años y seguirá siendo hasta que toda esta gente sea escuchada y respetada y acabe el despojo de tierras y no se antepongan pretextos políticos inútiles y burocráticos, que sirva para garantizar la coexistencia de los grupos sociales que forman esta sociedad, dentro de un marco jurídico de paz y seguridad real.

## CAPITULO I

### LA NUEVA JUSTICIA AGRARIA

#### *A.- CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA JUSTICIA AGRARIA*

Comenzaremos por señalar que los tres elementos clásicos del proceso son personas, objeto y vínculo, hay un elemento vincular, la relación que se establece entre las tres ciudades personales que se mueven dentro del litigio, con relación a la cosa que se demanda y que se modifica según sea la índole especial del proceso. Debe el juzgador intervenir dentro del mismo con una eficacia cada vez mayor, en él se nota precisamente la cantidad de porción integrante de derecho público del derecho procesal.

Los tratadistas de la materia procesal en general a la acción, la jurisdicción y el proceso. Se entiende por acción del derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional. Por jurisdicción se entiende soberanía 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 a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.

A la jurisdicción y a la acción no se le puede pensar a la una sin la otra, por que la acción aislada no puede darse y la jurisdicción no se concibe sino en virtud del acto provocado de la misma, que es precisamente la acción.

## 1. Principio de Oralidad

El proceso agrario es oral desde que inicia por que las partes comparecen a hacer valer sus derechos teniendo la posibilidad de exponer oralmente sus pretensiones y defensas ante la autoridad. (artículo 170 y 185 fracción I L.A.)

Los Tribunales agrarios se ajustaran al principio de Oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita (artículo 178 párrafo 2º L.A.)

La audiencia en la que no presida el magistrado no producirá efecto jurídico alguno (artículo 178 ultimo párrafo). Finalmente, predomina el sistema oral sobre el escrito.

Refiere el art. 4º constitucional que en los juicios y procedimientos agrarios en que los integrantes de pueblos indígenas sean parte, se tomaran en cuenta sus practicas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

## 2. Suplencia de la Queja

En materia agraria los Tribunales suplirán las deficiencias de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población comunal o ejidal, así como de ejidatarios y comuneros. Si una vez presentada la demanda, por escrito o comparecencia el tribunal se percata de algunas irregularidades de la misma, prevendrá al promovente para que subsane dichas irregularidades en un plazo de ocho días (artículo 181 L.A.).

## 3. Defensoria de Oficio

En las audiencias las partes pueden, si lo desean, acudir asesoradas, pero si una concurre asesorada y otra no, el tribunal de oficio y con suspensión del procedimiento, solicitará los servicios inmediatos de un defensor de la Procuraduría Agraria.

## 4. Admisión y valoración de Pruebas

En el procedimiento agrario serán admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley. Así mismo, el tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, la ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

En la practica de estas diligencias, el tribunal obrara como estime pertinente para obtener mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad. Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Sin embargo, el tribunal podrá si considerare que una de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes; apremiar a las partes o a terceros, para que exhiban los que tengan en su poder; para que comparezcan como testigos los terceros señalados en las partes, si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlos. En caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio mas detenido por el tribunal de conocimiento, este citara a las partes para oír sentencia en él término que estime conveniente, sin que dicho término exceda en ningún caso de 20 días contados a partir de la audiencia a que se refiere el artículo 185 fracción 1ª L.A.

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

Aplicando este concepto la materia agraria, encontramos que la jurisdicción se constituye con la creación de los Tribunales Agrarios.

## *B.- LOS TRIBUNALES AGRARIOS Y LA DIVISIÓN DE PODERES*

### 1. Tribunal Agrario

Son antiguos el concepto y practica de los Tribunales agrarios, entendidos como órganos depositarios de jurisdicción y por ello dispuestos para resolver las controversias que existen en el agro.

Entendemos estas, en amplio sentido, como los litigios derivados de la tenencia y el aprovechamiento de bienes del campo como tierras, aguas y bosques. En el origen de estas cuestiones estrictamente, como la subsistencia de quienes viven y trabajan en el medio rural el profundo tema de la tierra, génesis de paz y guerra y de las que de ahí derivan materias primas para el progreso de alimentos de la supervivencia.

### 2. Tribunal y la División de Poderes

Veamos ahora el sistema en vigor. De tiempo atrás se solicito el establecimiento de Tribunales agrarios para conocer de los litigios en este ámbito como medio de fincar la seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra, de poner las cuestiones del agro al abrigo de resoluciones mas orientadas por la consideración política que por la disposición jurídica. Esta petición proviene del propio plan de Ayala, el gran texto Zapatista de la Revolución Mexicana.

Efectivamente, el sexto punto de ese plan hizo constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entraran en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fe por parte de nuestros opresores manteniendo a todo transe, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ello, lo deducirán ante Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.<sup>1</sup>

"Perspectivas para la creación de Tribunales Agrarios", figuraron las siguientes:

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 dictámenes que sobre esta materia formulen serán sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal para la

---

<sup>1</sup> "Vista De ojos " Solano, Cedulario de tierras, op. Cit, pp.67 y S.S.

emisión de la resolución presidencial correspondiente. Así mismo, actuaran 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).

Décima. Los Tribunales Agrarios gozaran de imperio, por lo que se les dotara 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.<sup>2</sup>

En nuestra constitución política, como en la mayoría de los textos constitucionales, se dedica una porción importante donde se aloja el principio de organización de la ley Suprema- a regular la estructura y la división de poderes formales del Estado. La división de poderes parte esencial de las Constituciones, es garantía de los derechos humanos, como una decisión política fundamental, es decir, esta división resulta de la historia política, social y jurídica de la nación mexicana, cuyas grandes luchas y determinaciones se alojan en la Ley Suprema.

---

<sup>2</sup> El juicio de Amparo en Materia Agraria, en Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho procesal, op Cit., p. 234.

La división de Poderes se proyecta al conjunto de la organización política administrativa de la República. Existe entonces un deslinde en principio de las funciones del Estado, que apareja la creación de sendos órganos públicos para la asunción de cada una de ellas. Ahora bien, la evolución de las relaciones sociales, el correspondiente desarrollo del Estado y el relativo retraimiento y rezago del Poder Judicial Tradicional en su misión característica de solución de las controversias, han desembocado en la fundación de una serie de órganos materialmente jurisdiccionales, pero sustraídos a la estructura formal del Poder Judicial de la Federación.

Así las cosas, con el propósito de conservar la idea principal de la división de poderes que corresponde a la necesidad de asegurar la división de las funciones del estado, para protección del ser humano quizás resulte conveniente detallar esta distribución de potestades en tres ámbitos:

En tal virtud, existe una potestad jurisdiccional confiada a órganos jurisdiccionales. Estos órganos se agrupan conforme a su autentica naturaleza, en el tercer sector de las actividades clásicas del estado, por ello comparten la identidad del poder judicial .

Trasladado el asunto al marco jurídico nacional, deberemos entender que tanto la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, como los Tribunales especializados que han sido establecidos en el curso de este siglo; laborales, administrativos, agrarios, etc. asumen el poder

judicial en sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal.

### *C.- CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS*

Lo descrito anteriormente tuvo sentido y sustento; sin riesgo, mientras perduro el reparto de la tierra, concebido como un proceso permanente e infinito. Al tropezar el propósito político distribuidor de la tierra con la realidad demográfica, agrícola y económica otro caso de encuentro entre la realidad y los códigos, ceso la posibilidad de mantener en manos del Ejecutivo, con éxito, la solución final de las peticiones dotatorias de la tierra. Este no podía ni debía de ser, con el peligro para el sistema político mexicano, sin beneficio para nadie, el negador de tierras tras haber sido el distribuidor de millones de hectáreas. Era preciso que se aceptara la nueva circunstancia y con ella la solución razonable; con la desaparición del ejecutivo como suprema autoridad agraria y aparecieran los verdaderos Tribunales. Así concluía un periodo de solución política y se abría otra solución política cimentada en la ley. La organización agraria adquiere hoy los objetivos inherentes a la etapa y a las ideas económicas.

La reforma constitucional de 1983 intuyo este relevo histórico y en todo caso procuro encausar la decisión de los conflictos agrarios por la vía de una justicia formal cercana a la que administran los Tribunales. La proclamación de esta reforma es el antecedente inmediato de la modificación iniciada en 1991 y

vigente en 1992 que introdujo cambios de fondo en el régimen jurídico de la cuestión agraria e inauguró una época en este ámbito consecuente, por cierto, con las que se abrieron con mayor o menor fortuna.

A la luz de estas consideraciones se ha planteado el problema de la ubicación de los Tribunales agrarios y quizás de otros órganos semejantes, en el ámbito de los poderes generales del Estado. En diversa oportunidad me es equívoca la caracterización de estos últimos, a los que se refiere la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que arriba invoque donde aduce que son órganos que dirimen controversias entre la Administración Pública y los particulares.

Por lo que hace a los Tribunales agrarios, se debe observar que entre las materias de su competencia en casos específicos de importancia secundaria atañe a conflictos entre órganos del estado y particulares. En efecto, corresponde a los Tribunales Unitarios en primera instancia y al Tribunal Superior Agrario en segunda instancia, a través del recurso de revisión que conoce de Juicio de Nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifique o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación de la ley orgánica de los Tribunales agrarios.

#### *D.-DESIGNACIÓN DE LOS JUZGADORES*

Siempre se ha procurado la integración y el funcionamiento de los órganos Jurisdiccionales. Se quiere con razón sobrada, asegurar que la designación de los juzgadores, en todos los niveles de la magistratura, recaiga en personas idóneas para el desempeño de esta elevada misión. Se busca que los juzgadores sean independientes de influencias e injerencias que menos caben su natural independencia y alteren el curso imparcial y objetivo de la Justicia. Para ello la ley prevee desde el peldaño constitucional, una serie de garantías judiciales que son en rigor garantías a favor de los ciudadanos y redundan en inseguridad jurídica para estos.

Es obvio que la independencia judicial no solo tiene que ver con el intervencionismo de otros poderes, pero no exclusivamente en la esfera administrativa, sino también, con la presión ilegítima de los funcionarios de la jurisdicción. Así mismo, es preciso que el juzgador sea independiente de las partes en todos los sentidos y que cuente con la personalidad, la preparación y la probidad necesarias para sortear sus propias limitaciones y evitar que su actividad se contamine. A todo esto se extiende el artículo 17 constitucional cuando dice en su tercer párrafo que "las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales..."<sup>3</sup>, mandamiento que, a título de garantía indeclinable reitera en

---

<sup>3</sup> Elementos de Derecho Procesal Agrario. García Ramírez Sergio, Edit. Porrúa, México, 1993. Pag. 153 y 154.

otras disposiciones, la designación de los juzgadores merece consideración especial, esto tiene que ver con el sistema para el nombramiento y con las condiciones del candidato al desempeño jurisdiccional.

En cuanto a la designación de los juzgadores, existen en principio los sistemas de elección popular, nombramiento por el ejecutivo, nombramiento por el poder judicial, nombramiento por el legislativo y designación previa por oposición o concurso entre candidatos.

Hay, desde luego variantes de cada uno de estos sistemas, en México los principales cargos de la magistratura se atribuyen a personas designadas por el ejecutivo, con la aprobación de un órgano legislativo, como la Cámara de Senadores o la comisión permanente. Hay normas semejantes para la integración de los Tribunales de mas alto rango en los estados federados.

Es preciso distinguir entre la elección o designación externa de los magistrados en general y la designación interna que se refiere al Presidente del Tribunal Superior.

El régimen normativo para las designaciones que venimos examinando, en la Constitución manifiesta no se decide la iniciativa Presidencial; el texto provino del trabajo parlamentario que los Tribunales integraran con magistrados propuestos por el Ejecutivo y designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de esta, por la comisión permanente del Congreso. En el desarrollo de este mandamiento, el primer párrafo del artículo 16 de la Ley Orgánica de los

Tribunales Agrarios determina que recibida la propuesta del Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores o la comisión permanente en su caso, deberá resolver en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentarios aplicables o mediante el procedimiento que al efecto acuerden. El segundo párrafo estipula que en caso de que no se aprueben la designación del número de magistrados requeridos, el Ejecutivo Federal enviara otra lista para completar el número necesario. No se previene lo que sucederá si tampoco esta lista es aceptada por el órgano correspondiente del poder legislativo. En consecuencia, se concluye que el ejecutivo deberá remitir una tercera lista, así sucesivamente, y mientras tanto quedará vacante el cargo a que se refieren las propuestas. La falta de titular deberá ser resuelta por el magistrado supernumerario que corresponde si lo hay.

Por lo que toca al régimen de designación interna, que se cumple en el seno del propio Tribunal Superior, a este, funcionando en pleno, compete el nombramiento de su Presidente, que será, suplido en sus ausencias, por el magistrado que designe el mismo Tribunal Superior. Se entiende que aquí solo se puede tratar de un magistrado de ese tribunal, no de uno del Tribunal Unitario, pues se trata de integrar al Tribunal Superior y el nombramiento de los miembros de este corresponde a los órganos externos a quienes mencionamos en párrafos anteriores, no a un órgano interno.

Como se ve rige aquí un sistema diferente del que existe para el nombramiento de otros juzgadores cuando intervienen dos poderes en el acto complejo de designación. En la generalidad de los casos, la designación procede del ejecutivo, con aprobación del legislativo. En el caso de la justicia agraria, el ejecutivo propone, para la designación que se haga cargo del órgano del poder legislativo, que existe el nombramiento.

#### *E.- CAPACIDAD SUBJETIVA EN ABSTRACTO*

Los juzgadores son según las partidas del rey Alfonso el sabio, hombres buenos que son apuestos para mandar a hacer el Derecho. Detalla aquella calidad o condición la de hombres buenos, un rasgo moral e indispensable para el buen ejercicio de la elevada misión de juzgar entre los hombres y resolver sobre la verdad el deber, la responsabilidad. Esto coloca a los juzgadores en una posición privilegiada y al mismo tiempo les asigna una delicada y trascendente obligación.

"Tan elevada es en nuestra estimación la misión del juez y tan necesaria la confianza en el que las debilidades humanas que no se notan o se perdonan en cualquier otro orden de funcionarios públicos parecen inconcebibles en un magistrado" <sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Elogio de los jueces escrito por un abogado. Trad. Santiago Sentis Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1969, pp. 261-262.

Al referirse a las características de la justicia agraria en México, hoy día he manifestado mi punto de vista acerca de la magistratura en general, en este ámbito específico del enjuiciamiento particularmente. Reproduzco estos conceptos "El juzgador, hombre de leyes, ha de ser en lo personal generoso: dar su tiempo la expresión práctica de la vida al desempeño de la justicia; no regatear sacrificio o entusiasmo; acreditar con su conducta escrupulosa y austera la virtud del funcionario republicano, que asegura el reposo y la fortuna de quienes lo merecen, pero no hace del servicio público un medio fácil de asegurarse, primero que nadie, reposo y fortuna; resistir tentaciones, si acaso le llegan y resistir presiones, que sin duda lo cercan.

En su ejercicio lo auxiliaran la verdadera vocación de servicio público que no es acomodamiento ni oportunismo, la humildad intelectual, el desvelo en el trabajo, la discreción en el desempeño de una tarea incompatible con la demagogia y la estridencia, la capacidad de dar y de negar, bajo la autoridad exclusiva de las leyes, con idéntica decisión y firmeza. Ayudara además la experiencia de haber presenciado y hasta de haber padecido, si fuera el caso, el atropello de litigantes deshonestos y jueces indignos.

"Todo esto debe pasar en las meditaciones y en las acciones del nuevo juzgador agrario. Es su principal acicate para evitar desviaciones, abandonos y negligencias en las esperanzas que en el ha cifrado la República".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La Tierra, tema de México, en "Revista de los Tribunales Agrarios" m cit., Pp. 79-80.

Existe capacidad subjetiva en abstracto del juzgador cuando el individuo reúne las condiciones que su nombramiento reclama, y por suma, de los requisitos que esta previene por parte de quien pretenda la investidura judicial. Las leyes a la cabeza, la propia constitución exige una serie de condiciones de nacionalidad, edad, goce y ejercicio de derechos, buena conducta y actitud profesional.

Ahora bien, nada de esto basta si el candidato no tiene las características de personalidad que reclama el buen desempeño de la misión judicial.

Esta implica, sin duda, una autentica profesión de personalidad. Por ello la Constitución menciona otras condiciones a la hora de referirse al nombramiento de los juzgadores de alto rango jurisdiccional: los nombramientos serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ley Agraria, Sección procesal comentada, Edic. Pac, México, 1992, num. 11.

### *F.- REQUISITOS*

En Cuanto a los requisitos para el nombramiento de funcionarios judiciales, esto es, el conjunto de condiciones o factores que integran la capacidad subjetiva en abstracto, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios determina una serie de condiciones, aplicables a los magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios indistintamente. La exposición de motivos de esta ley señalo que al estipular los requisitos de nombramiento, se busca que la administración de justicia en el campo este a cargo de personas de notoria capacidad y reconocida probidad.

### *G.-RESPONSABILIDAD*

Es regla que los servidores públicos se hallen sujetos a múltiple responsabilidad con motivo de la conducta ilícita en que incurran en el desempeño de sus funciones. Si dejan de cumplir o violan los deberes del cargo incurren en responsabilidad y afrontan las consecuencias jurídicas que de ahí provienen. Las normas fundamentales de esta materia se hallan en él titulo cuarto de la ley de 1992 donde surge la reforma.

Hay funcionarios de los Tribunales Agrarios que no encuadran rigurosamente en la relación mencionada. En efecto, evidentemente no son representantes populares; tampoco son miembros del poder judicial, si entendemos que este se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Los Tribunales no son dependencias o entidades de la Administración Pública, por ello quedan fuera de la prevención legal. Es interesante observar que se estipula que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece órganos y sistemas para la exigencia de responsabilidades administrativas. No hay norma semejante para otros Tribunales. En todo caso, El Tribunal Superior Agrario ha alentado entre sus funcionarios la manifestación de bienes, conforme al sistema registral mencionado, con el propósito de favorecer la probidad en el desempeño de los cargos públicos, que debe ser una preocupación fundamental entre los servidores de la justicia.

Una vez hecha esta revisión general a propósito de las responsabilidades, conforme al sistema de la materia en conjunto del Derecho Mexicano, refirámonos a la legislación agraria.

Esta ha procurado asimilar su régimen de responsabilidades administrativas al que prevalece en la generalidad del estado mexicano. Por ello hace una remisión categórica: los magistrados y otros servidores de los Tribunales agrarios son responsables por las faltas que cometan y se les sanciona conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el procedimiento que se establecen el reglamento expedido por el Tribunal Superior Agrario.

-

Así las cosas y de ser efectivamente aplicable en la especie la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los funcionarios y empleados de los Tribunales incurrirán en falta administrativa al quebrantar las obligaciones que se les impone.

Si se estableciera la responsabilidad penal de un servidor de la justicia agraria, en hechos cometidos en el ejercicio y con motivo de la encomienda pública, pudiera actualizarse la reparación del daño privando a cargo de terceros responsabilidad civil por un delito, que dispone el artículo 32 de dicha ley. En este caso se trataría del deber reparar el daño causado, por sus funcionarios y empleados.

Las normas constitucionales sobre responsabilidad de servidores públicos no establecen modalidad o limitación alguna e cuanto a las consecuencias puramente civiles de la conducta de los funcionarios y empleados.

En el ámbito civil, la conducta ilícita es fuente de obligaciones: lo es, en consecuencia, con respecto a cualquier funcionario y empleado que actué contra la ley o las buenas costumbres. También existe un régimen de responsabilidad subsidiaria que obliga al Estado por el comportamiento de sus servidores.

#### *H.- INAMOVILIDAD*

—

Se reconoce generalmente que la inamovilidad de los juzgadores constituye una garantía judicial, garantía que es no tanto para los funcionarios, sino principalmente para los ciudadanos. A estos, en efecto, interesa que la función jurisdiccional se halle libre de atropellos, a fin de que se desempeñe en forma objetiva, independiente e imparcial, ahora bien, la inamovilidad constituye un problema severo para la buena marcha de la justicia.

Nuestra legislación ha dado pasos adelante en la inamovilidad de los juzgadores, por lo menos a partir de la ratificación del nombramiento una vez cumplido el periodo de prueba. En mi opinión, ese avance no se ha visto correspondido por iguales progresos en la selección de los funcionarios. Por otro lado, ese periodo de prueba, que abarca seis años, resulta excesivamente prolongado: no se requiere tanto tiempo para advertir las cualidades de un buen juzgador y tampoco es preciso que transcurran seis años para que se ponga de manifiesto al mal funcionario.

El régimen aplicable a los magistrados agrarios tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios, determina que la primera etapa de su desempeño dure seis años. Se entiende que la ratificación implica el mismo procedimiento para la primera designación, a cargo de los mismos órganos.

La inamovilidad cesa por dos causas, el retiro y la remoción. En el primer caso existen dos hipótesis, el retiro voluntario y el retiro forzoso. El primero es la renuncia al cargo. Por lo que hace al retiro forzoso, este procede en dos supuestos cuando cumplen sesenta y cinco años de edad o padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo.

Vale pensar que la capacidad debe ser calificada por el mismo órgano que conoce de las renunciaciones. El que los magistrados solo puedan ser removidos por falta grave y conforme al procedimiento estipulado para los funcionarios del poder judicial de la federación.

### *I.- PROHIBICIONES*

Existen ciertas prohibiciones que vinculan a los funcionarios jurisdiccionales, a fin de asegurar la independencia de estos en el desempeño de sus funciones. Se trata de restricciones para el desarrollo de otras actividades que pudieran colocar al juzgador en situación de dependencia o compromiso inconvenientes para el buen desempeño de su misión jurisdiccional, privarlo del tiempo y la dedicación necesarios para el cumplimiento esmerado de esta, o permitirles el

aprovechamiento de la función que ejercen para obtener ventajas profesionales indebidas.

Del precepto, que rige con suficiencia la materia y hace innecesario recurrir a la ley supletoria pueden ser remunerados o no.

Hay estipulación Penal en relación con quien desatienda las obligaciones derivadas de la prohibición, que puede ser el magistrado o sus auxiliares igualmente sujetos a aquella. Es punible, sostiene un precepto el hecho de desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba y litigar por sí o por interpósita persona que la ley les prohíba el ejercicio de su profesión.

## CAPITULO II

### LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES

#### A.- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

La citada Ley surge del ordenamiento constitucional contenido en el art. 27 fracción XIX y se considera Ley especial, porque le antecede una Ley suprema y de ahí surge para resolver controversias internas en los Tribunales agrarios.

Esta Ley tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica en el campo y establecer mecanismos y reglas claras para la solución de controversias en materia agraria, propone que esta Ley se convierta en un instrumento efectivo de defensa que ayude a alcanzar la justicia agraria.

La Ley orgánica de los Tribunales agrarios consta de 30 artículos, en ella se encuentran ocho capítulos, entre ellos de las disposiciones generales .

Existe una prevención para integrar los expedientes que se refiere a que en los expedientes que se reciban donde no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanara esta deficiencia ante el mismo Tribunal.

Es también importante señalar que en el artículo 4º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como nuestra máxima ley, señala en su primer párrafo que en los juicios y procedimientos agrarios en que los pueblos indígenas sean parte, se tomarán en cuenta sus practicas y costumbres juridicas en los términos que establezca la ley.

Esto indica que existen dos supuestos, por un lado los casos en que haya otras deficiencias en el procedimiento, lo cual indica nuevas actividades para la autoridad administrativa hasta integrar el expediente y poner el asunto en estado de resolución, por el otro se encuentran los casos en que solo se ha descuidado la audiencia de los asuntos , como en anterioridad se hacia como devolución de un expediente para integración por la autoridad administrativa, sino atención jurisdiccional del punto ante los Tribunales, atención a que se refiere la audiencia para asegurar derechos constitucionales de los interesados, conocimiento de la cuestión litigiosa, aportación de pruebas y producción de alegatos.

Vigentes las normas que hasta aquí he mencionado, se inician con el sustento en ellas el trabajo de los Tribunales agrarios. Estos fueron creados e iniciaron actividades preparatorios del ejercicio jurisdiccional desde abril de 1993, fecha de la designación de los magistrados integrantes del Tribunal Superior, por parte de la comisión permanente del Congreso de la Unión, y el 15 de julio y el 12 de agosto, fechas de las designaciones de los magistrados unitarios por parte de la cámara de senadores.

## *B. - ORGANIZACIÓN.*

El sistema de los Tribunales agrarios abarca el Tribunal Superior agrario, y los Tribunales unitarios de distrito, relacionados entre si en función del grado de jurisdicción y en grado de jerarquía.

El Tribunal Superior agrario se encuentra en el Distrito Federal y esta formado por cinco magistrados numerarios y uno supernumerario, que sustituye a los numerarios en sus ausencias.

Los magistrados numerarios, son suplidos en sus ausencias por supernumerarios o bien, si la ausencia no excede de quince días, por secretarios de acuerdos.

La fracción IV del artículo 8º de la Ley Orgánica del Tribunal Agrario, tienen la competencia territorial que disponga el Tribunal Superior, al que incumbe crear, mediante acuerdo, los distritos de la justicia agraria y determinar cuantos Tribunales unitarios residirán y actuarán en cada distrito. A su vez para el buen despacho de los negocios los magistrados de estos órganos jurídicos estarán auxiliados por los secretarios de acuerdos, los actuarios y peritos que deben estar integrados en un padrón nacional de peritos, que estará a disposición tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios, por ultimo existirá una unidad Jurídica de los Tribunales unitarios que servirá para la correcta aplicación de la justicia en el agro y tendrá atribuciones específicas.

Esta división se enmarca dentro del reglamento de los Tribunales Agrarios en su artículo 5º , que divide de mayor a menor jerarquía la integración de los Tribunales Unitarios, así tenemos que los funcionarios serán los que a continuación se enmarcan:

- A) Magistrado numerario
- B) Secretario de Acuerdos        —
- C) Actuarios y Peritos
- D) Unidad de asuntos jurídicos
- E) Unidad de seguimiento, registro y archivo
- F) Unidad administrativa

Las fracciones I y II del artículo 8 de la Ley orgánica del Tribunal Superior, confieren al Tribunal Superior la facultad de disponer los distritos de justicia agraria. A su vez, el citado artículo tercero de esta misma Ley orgánica estipula que dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se constituya el Tribunal Superior, se deberá determinar el número y competencia territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta Ley, a fin de que el Ejecutivo federal proponga a la cámara de Senadores o a la comisión permanente según corresponda, una lista de candidatos para magistrados de los Tribunales.

Con fundamento en estos preceptos el Tribunal Superior agrario adopto un primer acuerdo que establece distritos para la impartición de la justicia agraria y fija el número y la competencia territorial de los Tribunales Unitarios que en la actualidad se compone de 49 distritos.

### *C.-DEPENDENCIAS Y AUXILIARES.*

#### 1. Dependencias

El reglamento del Tribunal agrario, correspondiendo al propósito de integrar una estructura administrativa compacta, que solo incorpore lo necesario y no incurra en la frondosidad que a veces aqueja a la Administración Pública, manifiesta que el Tribunal Superior contara, a titulo de órganos, con Secretaria General de Acuerdos, Oficialia Mayor, Contraloría interna, Dirección General de Asuntos Juridicos y Centros y Unidades de Informática, de publicaciones, de justicia agraria y capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme al presupuesto aprobado. En las normas que rigen cada uno de esos se advierte que no solo atienden necesidades del Tribunal Superior agrario, en sentido estricto, sino son instrumentos de la gestión de este con respecto a los Tribunales Unitarios, es decir, en lo que atañe al sistema de la justicia agraria, integralmente.

Con este sector del personal se vincula una disposición genérica del reglamento del Tribunal agrario, en cuyos términos, el Tribunal Superior contara con los subsecretarios de acuerdos y en general los Tribunales agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior Agrario, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales. El Capítulo.VII del Reglamento del Tribunal Agrario contiene atribuciones comunes de las unidades técnicas y administrativas.

## 2. Secretarios

Por lo que hace a los auxiliares de la función jurisdiccional, los más relevantes son los secretarios. En los Tribunales agrarios y en otros órganos jurisdiccionales hay varias categorías de secretarios, que con esta u otras designaciones llevan al cabo las funciones mencionadas. Así en el ámbito que ahora expongo aparecen secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, actuarios y otros funcionarios denominados como jefes de las unidades de apoyo a la función jurisdiccional.

Entre los secretarios de acuerdos se distingue el secretario general de acuerdos del Tribunal Superior Agrario y los secretarios de la misma designación en los Tribunales unitarios. Uno y otros tienen las atribuciones genéricas que ha manifestado arriba: dación de fe, documentación y comunicación procesal, por sí o por conducto de otros funcionarios.

En el caso de ambas categorías de secretarios de acuerdos, el nombramiento, la remoción, la suspensión, la aceptación de la renuncia, el cambio de adscripción y otras cuestiones relacionadas con nombramientos y licencias, dependen del Tribunal Superior Agrario. Las licencias se otorgan previa opinión del magistrado al que están adscritos los secretarios.

Los requisitos para el nombramiento del secretario general de acuerdos del Tribunal Superior Agrario son los mismos que para la designación de un magistrado. Lo mismo sucede, en principio, por lo que atañe a los secretarios de acuerdos de los Tribunales unitarios, pero en estos casos la antigüedad del título (cinco años desde la fecha de expedición) y la práctica profesional (cinco años así mismo) se pueden dispensar si el aspirante acredita "con documentos públicos" haber desempeñado un cargo semejante en un órgano jurisdiccional por tres años como mínimo. Aquí no solo interesa el hecho de haber desempeñado ese cargo, que es la condición de fondo pensada por el legislador, sino también el medio de prueba, que así deviene un requisito sine qua non para el nombramiento. Esa probanza deberá ser, dado lo se pretende acreditar, la constancia del nombramiento del interesado, expedida por autoridad facultada legalmente para ello.

Los secretarios de acuerdos se hallan sujetos al mismo régimen de prohibiciones que los magistrados, también están vinculados por normas que se refieren a los magistrados en cuanto a impedimentos, excusas, queja por omisión de la excusa debida y sanciones con motivo de aquella. Recuérdese

aquí la estipulación genérica del artículo 47 del Reglamento del Tribunal Agrario a propósito de prohibiciones e incompatibilidades. Por naturaleza de su trabajo y por expresa disposición de la Ley son trabajadores de confianza. Las responsabilidades administrativas en que incurren se reclaman en los términos que ya quedaron descritos.

El nombramiento de secretarios de estudio y cuenta y actuarios corre a cargo del Tribunal Superior Agrario (artículo 8, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Agrario). Se requiere de los candidatos a actuarios tener título de licenciado en Derecho legalmente expedido por autoridad competente (artículo 23). La selección se supedita al régimen de convocatoria y concurso que se estableció en 1993 aunque hubo practica al respecto desde la fundación del Tribunal Superior Agrario, en los términos del segundo párrafo del artículo 26, adicionado a este respecto en 1993. Están sujetos a las prohibiciones que existen para magistrados y secretarios (artículo 29). No hay normas sobre impedimentos, aunque debieran serles aplicables las que rigen para los secretarios en general. Tienen categoría de trabajadores de confianza (artículo 26, segundo párrafo). Se les aplican las estipulaciones que antes vimos a propósito de responsabilidad de servidores públicos (artículo 8, fracciones VII y IX, y 30).

### 3. Peritos

La complejidad de los asuntos sometidos a los Tribunales, en general, hace necesario el concurso de personas dotadas con especiales conocimientos en determinadas ciencias, técnicas o artes, que puedan aportar su saber especializado al juzgador, perito en Derecho, pero no en otras disciplinas, a efecto de que este, ilustrado por el conocimiento de esos especialistas, acceda a la verdad sobre los hechos controvertidos. A estos aportadores de conocimiento se conoce como peritos y a la aportación científica, técnica o artística que hacen probanza para fines procesales se denomina dictamen.

Vale decir que hay peritos incorporados en la plantilla del personal auxiliar de los Tribunales, en forma permanente, y los hay ajenos a esos órganos de la justicia, que son llamados ocasionalmente para suministrar su conocimiento especializado sobre los asuntos controvertidos. En todo caso se trata de auxiliares de la función jurisdiccional.

En otros ámbitos así, la procuración de justicia federal o del Distrito Federal se denomina auxiliares directos a los peritos que forman parte del personal de la institución que los requiere, e indirectos a aquellos que no se hallan adscritos a ella y prestan sus servicios ocasionalmente.

El reglamento de los Tribunales dispone la creación de un padrón de peritos a nivel nacional, del cual el Tribunal Superior y los magistrados de los Tribunales unitarios podrán designar a los que actúen en los respectivos juicios y procedimientos. Para quedar incorporados en el padrón, los aspirantes deberán demostrar los conocimientos técnicos, científicos o profesionales de su especialidad y serán acreditados debidamente por la Secretaria General de Acuerdos (artículo 53) del Tribunal Superior Agrario, entre cuyas atribuciones figura organizar dicho padrón (artículo 31 XV).

Refiere el Código Federal de Procedimientos Civiles que "la prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte y en los casos en que expresamente lo prevenga la Ley" (artículo 143). Los peritos deben tener título, si la profesión o el arte respectivos se hallan legalmente reglamentados; de lo contrario o si no hay titulados en el lugar en que se requiere al perito se designara a personas "entendidas" (artículo 144). Cada parte designará a su perito (artículo 145) y el Tribunal nombrara peritos oficiales y/o peritos terceros (artículo 146, 152 y 156).

El nombramiento de peritos de planta en los Tribunales agrarios corresponde al Tribunal Superior Agrario artículo 8, fracción VII, de la Ley Orgánica Agraria). Estos funcionarios auxiliares se hallan sujetos, también al régimen de selección de profesional mediante convocatoria y concurso (artículo 26, segundo párrafo). No hay prevenciones sobre los requisitos para el nombramiento y por ello se estará a los términos de la legislación supletoria: deben ser, en todo caso,

profesionistas en la ciencia técnica o arte respectivos, con título legalmente reglamentado.

Difícilmente ocurrirá esto último en el caso de los peritos más frecuentemente requeridos en materia agraria, que son los topógrafos; otra cosa ocurre con los peritos paleógrafos, así mismo, requeridos con alguna frecuencia, para establecer el contenido de antiguos documentos que confieren o acreditan determinados derechos agrarios.

No hay norma sobre prohibiciones, ni a propósito de impedimentos de peritos, que debieran ser aplicables a los secretarios judiciales, habida cuenta de la relevancia que posee y la influencia que ejerce el perito en los pronunciamientos jurisdiccionales.

Son trabajadores de confianza (artículo 26, segundo párrafo). No existen en la legislación agraria precepto especial acerca de la responsabilidad de los peritos, que, así, se hallan sujetos al régimen general para servidores públicos.

#### 4. Otros Servidores Públicos

Aun por lo que hace a los auxiliares, es preciso distinguir entre quienes cumplen funciones estrechamente asociadas al despacho jurisdiccional auxilio a la impartición de justicia, en sentido estricto como son los jefes de unidades jurídicas de control de procesos, que existen en los Tribunales unitarios

(artículo, fracción IV y V, del Reglamento del Tribunal Agrario) y quienes desempeñan actividades de naturaleza administrativa como son los jefes de unidades con esta denominación y atribución.

La función conferida al jefe de la unidad jurídica es la preparación de los actos que debe cumplir el Tribunal en materia de amparo contra las resoluciones que este dicta, así como la intervención en otros asuntos contenciosos y no contenciosos: litigios a propósito de adquisiciones y arrendamientos, asuntos laborales, etcétera. El jefe de la unidad de control de procesos tiene a su cargo el seguimiento de los procesos agrarios.

Hay también por disposición administrativa del Tribunal Superior Agrario, un encargado de la unidad de audiencia campesina, con facultades para encauzar las consultas y atender las peticiones de información que planteen los particulares que concurren a los Tribunales agrarios. No se trata, por su puesto, de actividades procesales ni aparejan, en absoluto, asunción de responsabilidades de asesoría o representación.

Hay finalmente, jefes de la unidad administrativa en cada Tribunal Unitario Agrario, que en relación con éste lleva a cabo el control de los recursos humanos, materiales y financieros.

Todos estos funcionarios son trabajadores de confianza, conforme al segundo párrafo del artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Agrario. Incumbe al Presidente del Tribunal Agrario nombrar a los servidores públicos del Tribunal Superior cuyo nombramiento no corresponde al propio Tribunal (al, que compete, como hemos visto, designar secretarios, actuarios y peritos: artículo 8, fracción VIII, así como cambiarlos de adscripción y removerlos conforme a la Ley.

##### 5. Disposiciones Comunes

El despacho de las atribuciones de los juzgadores requiere de constante y variada asistencia, a cargo de unidades más o menos complejas que brindan apoyo al trabajo de los Tribunales en general y de funcionarios y empleados que individualmente intervienen para el auxilio de los juzgadores y que en esta virtud reciben la denominación de "auxiliares".

Generalmente distingue la doctrina entre quienes son auxiliares de la impartición de justicia o de la función judicial y quienes lo son de la administración de justicia. Aquellos participan en actos relevantes para el enjuiciamiento, desarrollan una actividad con trascendencia en el proceso y sus actos se incorporan a este. Los segundos en cambio, llevan adelante tareas administrativas, indispensables sin duda, pero externas al proceso mismo, en sentido estricto. Como normas de general alcance cabe invocar, entre otras, las

relativas a designaciones y a impedimentos, además de las correspondientes a responsabilidades, que examinamos por separado.

A propósito de las designaciones, conviene decir que desde el inicio de su funcionamiento, el Tribunal Superior Agrario estableció el principio de selección de los auxiliares de los Tribunales a través de convocatorias públicas y exámenes de oposición, con contenido teórico-práctico. No ha sido fácil, ni lo será nunca, preservar y ampliar este honrado sistema de selección, que expresa respeto por el servicio público de justicia y aleja los antiguos, persistentes y deplorables criterios de integración.

Esto supone corresponder con favores situaciones personales, mejor que la preocupación por el buen desempeño en la función pública.

Un criterio honorable y objetivo de selección de funcionarios constituye la piedra angular de la carrera judicial. En virtud de lo anterior, se impulso y obtuvo una pequeña gran reforma, en el proceso legislativo de 1993, al segundo párrafo del artículo 24 de la Ley orgánica del Tribunal agrario, que hoy termina diciendo: "Los secretarios de acuerdos, de estudio y cuenta y peritos de los Tribunales unitarios y demás categorías de servidores públicos que determine el Tribunal Superior Agrario, serán designados mediante concurso". Así se ha iniciado un buen camino para fortalecer la justicia agraria, justamente en el momento de creación y desarrollo de los Tribunales de esta especialidad.

En el primer informe de labores de los Tribunales agrarios, dije a este respecto: "La tarea primordial de los Tribunales ha sido su propia fundación. Tuvieron y tienen que crearse a sí mismos. Por ello nuestra primera obligación, requisito de todas, es la integración del personal de la justicia agraria. El futuro de los Tribunales depende de lo que se haga en este campo. Ahí se halla el cimiento del servicio público, su dato decisivo. Es preciso dejar de lado, por indeseables, las prácticas de incorporación sustentadas en criterios clientistas y patrimoniales. Ni el servicio público en general, ni la administración de justicia en particular, son un medio para distribuir favores y atender compromisos personales. La incorporación debe fundarse, estrictamente, en la vocación y la aptitud de los aspirantes, luego fomentadas en el trabajo diario".

Así mismo los Tribunales son y serán lo que sean sus servidores. La rectitud, el prestigio, la eficiencia de esta institución pública como de todas depende de ellos. La Ley concreta una decisión política y jurídica. De nosotros depende que esa decisión se traslade a los hechos y constituya, además, una realidad moral. Las primeras preguntas y las advertencias iniciales que formularon los campesinos, cuando apenas se preparaba la instalación de estos nuevos órganos jurisdiccionales, se refirieron invariable y reiteradamente a los colaboradores de los Tribunales. Esta era la preocupación fundamental y lo sigue siendo"<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Primer año de la justicia agraria. Informe 1992-1993, cit., pp. 13 y 29.

En lo que atañe a prohibiciones, con el propósito de preservar la independencia de la justicia agraria y asegurar la buena marcha de los Tribunales y sus servicios auxiliares, el artículo 47 del Reglamento del Tribunal Agrario establece una norma general acerca de prohibiciones, sin perjuicio de las normas específicas destinadas a ciertas categorías del personal. Indica ese precepto que "los funcionarios y empleados de los Tribunales unitarios estarán impedidos para desempeñar otro cargo o empleo público o de particulares, que sea incompatible con el que tienen en dichos Tribunales y estarán impedidos para realizar funciones que sean distintas a las que corresponden conforme a su cargo, salvo los casos de habitación o suplencia".

Esta disposición se descompone en dos extremos. Por una parte, se trata de excluir tareas externas fuera de los Tribunales que entren en colisión con las que los funcionarios y empleados de la justicia agraria realizan en esta.

Así se previene el conflicto de intereses por ejemplo, labores de la procuraduría agraria o en despachos de asistencia jurídica a campesinos, aunque se trate de asistencia gratuita o el abandono parcial o menoscabo de las funciones en el sistema de la justicia agraria que aparece cuando las actividades interna y externa tienen horarios incompatibles, lo mismo si trata de tareas administrativas que si vienen al caso labores de otro genero, inclusive las de carácter académico realizadas en horas de atención al público en los Tribunales, según las características del cargo que en estos se ejerce.

Por otra parte, el mismo artículo 47 del Reglamento del Tribunal Agrario procura evitar la desviada asignación de tareas ajenas a la función para la que se ha designado o contratado al funcionario o empleado, desviación que conduce a insuficiencias, corruptelas y canonjías en el servicio público, bien conocidas y padecidas por los justiciables. Para ello se ha de estar a las características de cada puesto y las reglas aplicables a éste. Como se ha dicho, la única salvedad a la prohibición de realizar funciones ajenas al nombramiento o la contratación se halla en la necesidad de habilitar a funcionarios para el desempeño de aquellas, cuando lo exija la prestación del servicio de la justicia. Esto se sujeta a las siguientes normas , recogidas en la segunda parte del artículo 6 del Reglamento del Tribunal Agrario:

- a) La habilitación corresponde, única y exclusivamente, al Tribunal Superior Agrario, es decir, al colegio de magistrados que integran este, funcionando en pleno, no a los titulares de otras dependencias ni a los magistrados de Tribunales unitarios.
- b) Esa habilitación solo se extiende por un lapso determinado, es decir, mientras lo imponga la necesidad del servicio, en forma necesariamente circunstancial y pasajera en tanto, se cuenta con la persona designada o contratada para el cumplimiento de la función respectiva; Así por ejemplo, mientras se realizaba resuelve un concurso de ingreso destinado a cubrir vacantes, o el titular de la función vuelve a esta una vez atendido algún problema de salud o concluido un periodo de vacaciones. Es admisible que

c) la habilitación se extienda indefinidamente y venga a cubrir en forma más o menos continua la función para la que aquella se concede.

d) Solo es posible habilitar a quien satisface los requisitos exigidos para cubrir ordinariamente el cargo al que se refiere la habilitación.

Tómese en cuenta que los requisitos para el ingreso a ciertos cargos se hallan previstos por la Ley, al incorporarlos se ha pensado en las condiciones que reclama el buen desempeño de aquellos, que ciertamente no son irrelevantes.

e) Si se prescinde de ellos a través de la habilitación, se habrá burlado el propósito de la Ley. Todo esto implica que para ser habilitado como secretario de acuerdos o como actuario es preciso contar con la edad, el título, el desempeño profesional y cualesquiera otros extremos que formalmente se requieran en esas funciones; y

f) Se podrá hacer la habilitación conforme al siguiente orden que refleja, por lo demás, las condiciones de la estructura profesional en los Tribunales, que debe ser respetada: 1 "Como secretarios de acuerdos, a los secretarios de estudio y cuenta, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos", 2 Como secretarios de estudio y cuenta, a los secretarios de acuerdos, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de control de procesos" y 3 "como actuarios, a los secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de control de Procesos".

#### *D.-AUTORIDAD SUSTITUTA*

El tema de la autoridad sustituta adquiere esencial importancia en un ámbito del que han egresado diversas autoridades que tuvieron a su cargo la substanciación y decisión de las controversias agrarias, al que han ingresado nuevas autoridades para ocuparse en estas cuestiones: los Tribunales. Ya hemos visto cuales fueron las atribuciones de las autoridades agrarias bajo el texto constitucional anterior a 1992 y conforme a la Ley de la Reforma Agraria y cuales son las atribuciones que poseen las autoridades derivadas de la reforma constitucional de aquel año.

También hemos examinado el tema de la transferencia de asuntos o "expedientes" de aquellas a éstas. No insistiré en estos puntos.

Desde luego, hay que distinguir entre los casos en que verdaderamente desapareció determinada autoridad, cuya existencia y competencia cesaron y en su lugar fue ocupado en todo o en parte por nuevos órganos públicos y aquellos otros en que continuo o continua actuando la autoridad que asumió el conocimiento del asunto, aun cuando vaya a cesar en un futuro más o menos cercano ; en tal supuesto, no se debiera plantear el tema de la autoridad sustituta.

La Suprema Corte ha sostenido que:

“si aquella (autoridad) contra quien se pidió el amparo cesa de tener jurisdicción en el negocio, por impedimento, excusa o cualquier otra causa, tiene el carácter de responsable la que se avoca al conocimiento del asunto, por ser la única que esta en condiciones de cumplir con todas las determinaciones dictadas en el amparo y de ejecutar la sentencia que se dicte en el juicio constitucional, independientemente de la responsabilidad que el caso pudiera corresponder, personalmente, a la autoridad que hay dictado la resolución, materia de la demanda”<sup>8</sup>

El tercer Tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito manifestó:

AUTORIDAD RESPONSABLE, SUSTITUCION DE LA DURANTE EL  
TRANSCURSO DEL JUICIO DE AMPARO.

Si la sentencia a revisión fue notificada a la autoridad recurrente, en su carácter de substituta de la señalada inicialmente como responsable, en razón de que la materia relacionada con los actos reclamados paso a ser de su competencia, se esta en presencia de una substitución de la autoridad responsable, que no requiere que antes de dictarse sentencia se emplace a juicio, sino que automáticamente, al asumir las funciones correspondientes, adquiere el carácter de responsable con todos los derechos y obligaciones inherentes<sup>9</sup>

<sup>8</sup>(S.C.J.F., 5ª Epoca, t. VIII, p. 808. Ocampo Felicitas 21 de abril de 1991; t. XXVI, p. 1192, A.R. 3982/28/1ra, Acosta Jose y cag.; t. LXXII, p. 37, A.R. 4902/42/2da., Valladares Rafael; t. LXXII, 4972, A.R. 1524/42/2DA., Apolonio Antonio, 12 de junio de 1942; y t. LXXII, p. 4365, A.R. 162/42/2da., Alea Martinez Jose Maria, 5 de junio de 1942.

<sup>9</sup>S.C.J.F., 7a Epoca, vol. 103-108, p. 40, A.R. 589/77, Sylvianne Ceaux, 29 de septiembre de 1977.

La presencia del Tribunal Superior Agrario ha considerado que este Tribunal no es autoridad sustituta cuando se reclamo en amparo la resolución presidencial dotatoria de tierras y el amparo fue concedido para el efecto de reponer el procedimiento de dotación y otorgar en e la debida audiencia al quejoso. Me parece interesante transcribir el criterio sostenido a este respecto:

“Visto el cuaderno de antecedentes....., que remite el Magistrado del Tribunal Agrario del...Distrito; por no darse los supuestos de los artículos tercero transitorio, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no procede el abocamiento de este Tribunal Superior a la cumplimentacion de la ejecutoria de amparo pronunciada en el expediente....., relativo al juicio de garantías promovido por y otro contra actos del Presidente de la República Mexicana y de otras autoridades, ante el Juez Primero de Distrito del Estado de .....

En efecto, de conformidad con dichas disposiciones legales, las autoridades agrarias, fuera de las jurisdicciones actuales, están obligadas a continuar desahogando los asuntos en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, con la salvedad de que si no se ha dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los Tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se tumaran a estos para que resuelvan el asunto, conforme a las reglas competenciales establecidas en la Ley orgánica. En esta, virtud, para que el Tribunal Superior Agrario se sustituya legalmente a las autoridades administrativas agrarias, en

asuntos promovidos antes de la vigencia de la Ley Agraria, es indispensable que la materia verse sobre ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas o creación de nuevos centros de población; además deben encontrarse en estado de resolución, pues de faltar cualquiera de estos requisitos, no se actualizan las normas competenciales correspondientes para el pronunciamiento del fallo.

Por tanto, como en el caso de nuestra atención se concedió la protección federal a..., para efectos de que se dejara insubsistente la resolución presidencial emitida en el procedimiento dotatorio de tierras del poblado..., municipio... Estado de..., las autoridades responsables instauran nuevo procedimiento dotatorio y en el se otorgará la garantía de audiencia al petionario de garantías.

En tales condiciones, al no encontrarse en estado de resolución el negocio, porque falta reponer el procedimiento en los términos indicados, este cuerpo colegiado no puede sustituirse a las autoridades responsables para el cumplimiento de la aludida ejecutoria de amparo, pues únicamente tiene facultades para el dictado de la resolución definitiva, lo cual procederá a efectuar cuando se encuentre el asunto en estado de resolución...<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Idem

### *E.- PROCURADURIA*

Por lo que toca precisamente a la intervención de la Procuraduría Agraria en el ámbito de los juicios de esta naturaleza, como asesora o representante de los justiciables, conviene indicar que esta forma parte de los esfuerzos del Estado moderno con antecedentes relevantes por asegurar el acceso de los ciudadanos a la justicia pública. Fix-Zamudio hace notar que "la socialización jurídica del Estado contemporáneo ha determinado la necesidad de crear los instrumentos necesarios para lograr el ejercicio efectivo del derecho de acción por todos los justiciables y no solo por aquellos que cuentan con los medios económicos y el asesoramiento para acceder en forma adecuada a la prestación jurisdiccional".

La evolución de la materia conduce "a un verdadero sistema de seguridad social de carácter jurídico, paralelo a los servicios médicos y que tiende a ampliarse no solo a las personas carentes de recursos económicos, son a todas aquellas que no pueden afrontar los gastos, cada vez mas altos, de la prestación jurisdiccional y de la defensa asumida por abogados particulares."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso, en *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*. Unión de Universidades de América Latina-Miguel Angel Porrúa, México, 1988, pp. 474 y S.S.

La procuración de justicia agraria, que sirve a este fin protector y promotor, tiene correspondencias en otros ordenes del Derecho procesal social. Tal es el caso de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en el campo del derecho laboral.

### 1. Algunos Antecedentes

La Procuraduría Agraria, derivada de las reformas 1991-1992 y con antecedentes en la legislación anterior a esta, es una institución de notable importancia en el procedimiento agrario. Es interesante recordar aquí que las funciones de procuración de justicia fueron tradicionalmente encomendadas a órganos especiales, las Procuradurías Generales de Justicia, en las que se ha incorporado al Ministerio Público.

Este tiempo en México el monopolio en el ejercicio de la acción penal, que abarca la preparación de dicho ejercicio a través de la averiguación previa y la actuación como parte en el proceso. El Ministerio público fue visto con gran esperanza por el constituyente de 1916-1917, que en cambio, censuro severamente las desviaciones y los excesos en que habían caído los jueces instructores en el ramo penal. De ahí que se ensancharan las funciones de aquel y se restringieran las de este.

En época reciente ocurrió un movimiento de opinión adverso al Ministerio Público, que condujo a reducir sus facultades y acaso le restará mas atribuciones derivado de los extravíos que ocurrieron en la marcha de la institución.

Además aquella atribución, el Ministerio Público posee otras funciones trascendentales, que ejerce debidamente, entre ellas figuran por ejemplo la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad que otorga al Ministerio Público Federal la calidad de parte sui generis en el juicio de amparo y la gestión de los intereses jurídicos de los incapaces.

Se ha designado al Ministerio Público representante social. Empero, en la realidad y salvo esfuerzos aislados es a representación se confina al ejercicio de la acción penal. En tal virtud, rebasadas las procuradurías Generales de Justicia por la evolución de las relaciones jurídicas, han surgido otras procuradurías que asumen la asistencia y representación de los ciudadanos en diversos ámbitos. Tales son, por ejemplo, las procuradurías de la defensa del trabajo, de la protección ciudadana, la procuraduría social del D.F. , la profeco, etc.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Reflexiones sobre el Ministerio Público. Presente y futuro, en varios autores, Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantu. Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 1991, pp.189 y S.S.

A propósito de las anteriores versiones de la Procuraduría Agraria, Martha Chávez Padrón escribe que la simple denominación de este órgano agrario rebosa sentido social; el Derecho Social contemporáneo sustenta como una de sus características la asistencia jurídica a la parte en el proceso considerada como social económicamente desvalida y nada mejor que este órgano agrario para encontrar consolidada esta característica desde 1921.<sup>13</sup>

Por decreto del 17 de abril de 1992 se constituyó una procuraduría de pueblos dependiente de la Comisión Nacional Agraria, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos.

El 1 de julio de 1953 se expidió un acuerdo presidencial que ordenó integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos.

En sus considerandos, este acto tomó en cuenta la existencia de antecedentes históricos a propósito de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra.

---

<sup>13</sup> El proceso social agrario y sus procedimientos, op. Cit., p- 54

Así, se dispuso a integrar aquella procuraduría, a fin de contar con procuradores en las oficinas centrales y las foráneas del Departamento agrario, que tengan a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes. El alto rango y la importancia que se asignaron entonces a la Procuraduría se manifiestan en la decisión de que los procuradores de asuntos agrarios fuesen nombrados por el jefe del Departamento agrario "con aprobación expresa del Presidente de la República" (artículo segundo).

Para que su labor "resulte lo más eficiente posible", esos procuradores dijo el artículo tercero "dependerán directamente del Jefe del departamento Agrario, cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale".

El 22 de julio de 1954 se emitió el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos agrarios, que instituyó una oficina coordinadora dependiente de la jefatura del Departamento de Asuntos Agrarios y procuradurías en cada delegación de ese Departamento (artículo 1), con funciones de "asesoramiento gratuito", a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses" (artículo 3).

El reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, del 6 de abril de 1989, publicado el 7 de abril, incluyó en la estructura de aquella una Dirección General de Procuraduría Social Agraria (artículo 2), con numerosas atribuciones de asesoramiento, conciliación, vigilancia, e incluso de carácter parajurisdiccional, como lo fue la instrucción del procedimiento de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables (artículo 17). Esta era la unidad de procuración de justicia que existía hasta la aparición de la actual Procuraduría Agraria.

La comisión Tres del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal (Jalapa 1979) adoptó la siguiente conclusión: "La Ley Federal de Justicia Agraria (cuya expedición propuso ese Congreso) deberá contemplar la existencia, organización 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".<sup>14</sup>

Mario Ruiz Massieu hizo ver la necesidad de "un organismo especializado con personalidad jurídica y patrimonios propios, dedicado exclusivamente a la procuración agraria, que toda libertas pueda intervenir en todos aquellos casos

---

<sup>14</sup> Memoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, op., cit. P. 532

en que así lo requiera la defensa de los intereses de los campesinos, sin necesidad de recabar la autorización de una autoridad superior”.

Propuso, en consecuencia, que el órgano, creado por Ley, tuviese competencia federal, contara con facultades cohercitivas y de apremio, dispusiera de delegaciones en todas las entidades federativas, e interviniese de oficio en los casos en que lo estimará necesario, salvo negativa expresa de los campesinos interesados”<sup>15</sup>

## 2. Situación Actual

En las reformas de 1991-1992 al artículo 27 constitucional aportó nuevos a la fracción XIX de este precepto. El primero de ellos, tomado del anterior texto constitucional, alude a la justicia agraria en general; el segundo instituye para este fin, los Tribunales agrarios y el tercero resuelve que “la Ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria”.

Este es, precisamente, la Procuraduría Agraria, que se sustenta en los artículos 134 y siguientes de la Ley Agraria. El título séptimo de este ordenamiento (artículos 134 a 147) se dedica a dicha Procuraduría.

En la exposición de motivos de la Ley agraria, el Ejecutivo recuerda que el debate parlamentario propuso adiciones importantes a la iniciativa de reformas al artículo 17 constitucional “una de las propuestas más relevantes fue la

---

<sup>15</sup> La procuración agraria en México, en varios autores, Obra Jurídica mexicana. Procuraduría General de la República, México, 1988, t. V (PGR-Gobierno del Estado de Guerrero, pp. 23-24).

creación de un órgano de justicia agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente de la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo". La Procuraduría "defenderá los intereses de estos y los representara ante las autoridades agrarias".

Por ello, la iniciativa de la Ley Agraria propuso que la Procuraduría se constituyera como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

El artículo 134 de la Ley Agraria manifiesta que esa procuraduría es "un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".

En consecuencia se halla sujeta al estatuto propio de los organismos descentralizados, que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con domicilio en la Ciudad de México, delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en diversas poblaciones (artículo 137), la Procuraduría Agraria está presidida por un procurador y cuenta con subprocuradores, secretario general, cuerpo de servicios periciales y las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas necesarias para su adecuado funcionamiento( artículo 139), relación que detalla el artículo 6 del Reglamento correspondiente.

La procuraduría agraria entre sus múltiples funciones es la responsable de promover la ejecución del Procede en los ejidos y comunidades garantizando el respeto de los derechos de los núcleos de población y de sus miembros, sean ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados.

La procuraduría está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios y comuneros y sus sucesores, de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general. Igualmente está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a dichas personas y núcleos agrarios.

La procuraduría ejercerá dichas atribuciones a petición de parte o de oficio de conformidad con lo establecido por la ley y su reglamento.

#### *F.- PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES.*

La reforma al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como las normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido, estructuran el marco jurídico-técnico que fundamenta y especifica los procedimientos y requisitos que bajo el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros se deben cumplir en la adopción de las

decisiones que mas les convengan a los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

Dicho marco sustenta el Procede y responde a las necesidades específicas del trabajo coordinado que deben realizar los núcleos agrarios y las instituciones que participan en la regulación de la propiedad social.

El programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, es un instrumento que el Gobierno de la República pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regulación de la propiedad social. El objetivo principal del programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares a favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

El procede es un programa excepcional por los niveles de coordinación que exige. Las instituciones directamente responsables de su ejecución son: La Secretaria de la Reforma Agraria, La Procuraduria Agraria, El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional, las cuales para darle operatividad requieren de un grado de integración muy especial y además de la concurrencia de otras dependencias de los tres ámbitos de gobierno, de profesionistas privados como fedatarios públicos y de manera fundamental, de los campesinos.

El procede fue puesto en marcha a fines de 1992 y la experiencia adquirida aunada a la naturaleza particular de los núcleos que se incorporan a él, ha permitido y demandado un perfeccionamiento constante, una revisión rigurosa y crítica de lo hecho para lograr una operación mejor hacia el futuro; esto ha sido posible gracias a las vivencias y aportaciones del personal que integra las estructuras operativas y a las alternativas que los núcleos agrarios han convenido para dar solución definitiva a problemas que caracterizaban la tenencia de la tierra, entre ellos o con pequeños propietarios.

Por la naturaleza y magnitud de las acciones de carácter social y técnico, como de certificación y titulación que se tienen que realizar, el procede es un programa inédito a nivel mundial, para lo cual no existe antecedente alguno por lo que representa la regularización de la tenencia de una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional.

Así mismo el procede constituye un instrumento básico para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad social y estimular la asociación productiva.

## CAPITULO III

### LOS ORGANOS Y SUS REFORMAS

#### *A.-LOS ÓRGANOS DECISORIOS HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991-1992.*

En el desarrollo del tema agrario cuya solución asumió el Estado mexicano al título de compromiso político social y moral derivado de las prevenciones agrarias como decisiones políticas fundamentales de la Ley Suprema aparecieron diversos órganos públicos encargados del orden agrario. A ellos se concedieron atribuciones administrativas, que les eran inherentes en virtud de su naturaleza formalmente administrativa y atribuciones materialmente jurisdiccionales, que los investían de la autoridad necesaria para resolver los numerosos litigios relacionados con la tendencia y el uso de la tierra. Así mismo, surgieron autoridades internas de los ejidos y comunidades.

Al referirse a estos funcionarios, la doctrina mexicana habla en forma frecuente y mayoritaria de la "magistratura agraria". Llama la atención que en otros ordenes del sistema jurídico mexicano no se aluda con la misma regularidad a una "magistratura". Me parece discutible la pertinencia de esa designación aplicada a funcionarios administrativos, aunque éstos tuvieran atribuciones cuasi-jurisdiccionales o de plano jurisdiccionales.

Magistratura es en los términos del Diccionario de la Lengua Española, "el oficio y dignidad del magistrado". Otras acepciones en este diccionario "tiempo que dura " ese oficio o dignidad y conjunto de los magistrados, magistrado es el "superior civil" y más comúnmente ministro de justicia; como corregido, oidor, consejero, etc. Así mismo: "dignidad o empleo de juez o ministro superior" "miembro de una sala de audiencia territorial o provisional, o del Tribunal Supremo de Justicia", o bien, "cualquier consejo o tribunal". Como vemos predomina pues el carácter judicial o tribunalicio de la magistratura.<sup>16</sup>

Veamos ahora las acepciones de esta voz en diccionarios jurídicos. Nuestro clásico Escriche, de quien pudo tomar el Diccionario académico sus acepciones en este punto, entiende que magistratura es "el oficio y dignidad de magistrado, el tiempo que dura y la clase o cuerpo de magistrados, en el concepto primordial, fue entre los romanos "la persona revestida de la autoridad pública con mando y jurisdicción... jefe de una jurisdicción ordinaria y por analogía se llama así el ministro superior de justicia..., aunque no deja de aplicarse también a los jueces inferiores y a todo funcionario público que es jefe de alguna administración civil".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Diccionario de la Lengua Española, 24ª edición, 1999.

<sup>17</sup> Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, París, 1876, p. 1245

Eduardo Pallares establece que la palabra magistrado tiene varias acepciones. "En sentido más amplio, significa lo mismo que funcionario de elevada categoría, sea del orden judicial o del administrativo. Ejemplo:

Se dice que el Presidente de la República que es el primer magistrado de la nación

En un sentido más restringido, solo se refiere a los funcionarios que integran el Poder Judicial, finalmente, en nuestro derecho patrio se llaman magistrados, a los funcionarios que conocen de la segunda instancia de los juicios civiles o penales e integran las Salas que forman el Tribunal Superior, a los ministros de la Suprema Corte y a los ministros de los Tribunales colegiados o unitarios de circuito.<sup>18</sup>

Ricardo Levene (h), al examinar la voz de la magistratura, escribe que la "jurisdicción" actúa por medio de órganos, que son los jueces y Tribunales, que en conjunto integran el Poder Judicial, denominándose también magistrados en el amplio sentido de la palabra, aunque suele darse así mismo, ese nombre a miembros de otros poderes, por ejemplo, al Presidente de la nación. En realidad, tal concepto corresponde tan solo al juez encargado de juzgar<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Diccionario de Derecho Procesal civil, ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1976, p. 457.

<sup>19</sup> Magistratura, en Enciclopedia Jurídica Omeba. Bibliográfica. Omeba, Buenos Aires 1984, t. XVIII, p. 924.

No deja de ser extraño que en tales casos se hable de "magistrados" y de magistratura". Hoy en día el asunto se ha reconducido adecuadamente hacia los nuevos funcionarios de la justicia agraria, titulares de la jurisdicción, a los que con acierto se denomina constitucional y legalmente magistrados.

Paso a referirme a esas autoridades públicas e internas de los Núcleos de población, hasta antes de la reforma constitucional de 1991-1992. Al estudiar el procedimiento agrario, mencionare brevemente la intervención de dichas autoridades en los procedimientos anteriores a la reforma de 1992 y a la expedición de las leyes agraria y orgánica de los Tribunales de esta especialidad.

Es interesante observar que en alguna ocasión el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que la injerencia de autoridades ejecutivas en el procedimiento agrario constituía una verdadera expedición al principio de la división de poderes; esto con sustento en el deslinde entre el carácter formal de un poder y la naturaleza material de la atribución que en la especie se le confiere. Se dijo así:

#### DIVISIÓN DE PODERES.

La organización política, basada en la división de los poderes es, conforme a la Constitución vigente la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la ley suprema, actos que corresponden a

cualquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares y al sustraer de la constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los Tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres innegables, al procedimiento administrativo y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de este, está en que se aplica a controversias entre particulares y el estado"<sup>20</sup>

1. Ley del 6 de Enero de 1917.

La jurisdicción agraria mexicana proviene de la ley del 6 de enero de 1915. El artículo 4 proviene de la creación de una serie de órganos "para los efectos de esta ley y demás leyes que se expidieron de acuerdo con el programa político de la revolución". Tales órganos fueron la comisión Nacional de la República, y los comités particulares ejecutivos que en cada estado o territorio de la República y los comités particulares ejecutivos que en cada estado se necesiten. Aquella comisión nacional "dictaminara sobre la aprobación rectificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista del dictamen que rinde el encargado del Poder ejecutivo de la nación, sancionara

---

<sup>20</sup>S.C.J.N., 5ª época. T. XVI, p 937, Ortiz de la Huerta Rafael, 22 de Abril de 1925

las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos” artículo 9.

Por decreto del 19 de Diciembre de 1916 que formo la ley del 6 de enero de 1915, el Presidente de la República fue investido como autoridad agraria. Era de su incumbencia otorgar títulos definitivos sobre las tierras restituidas o dotadas a los campesinos solicitantes. La reforma constitucional publicada en 1934 dio origen al sistema de autoridades agrarias que regirán hasta la reforma de 1991-1992, en el que figuraron el Presidente de la República, una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, un cuerpo consultivo, comisiones agrarias mixtas, comités particulares ejecutivos y comisariados ejidales.

Por lo que hace a las autoridades de la justicia agraria bajo el régimen jurídico, Martha Chávez Padrón explica, una vez revisadas las características de aquellas en el Derecho Mexicano, “que en materia agraria los órganos y autoridades agrarias tienen un notorio aumento en sus poderes y singularidades que la doctrina tradicional del proceso no explica, sino que dichas modalidades son adecuadas para que se cumpla el principio eje del derecho agrario, que es la aplicación de un derecho de propiedad sujeto a las modalidades que dicta el interés público y que tienen una función social que cumplir”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> El proceso social agrario y sus procedimientos op. Cit. Pp- 35-36

No se halló a salvo de la crítica, con razón o sin ella, el sistema de autoridades agrarias que instituyó el Derecho anterior, Antonio de Ibarrola censuró el régimen instituido por la ley federal de la reforma agraria, "yerra al mezclar el problema rural mexicano con la política. Es un problema de elevación humana, ante todo y esencialmente técnico"<sup>22</sup>

Ponce de León considera que la multiplicidad de las autoridades en la jurisdicción agraria motivó que la substanciación del proceso fuese retardada y poco eficaz. Añadió, la solución imparcial de las controversias agrarias"<sup>23</sup>

Hubo diversas valoraciones sobre la actuación de las antiguas autoridades agrarias. Es impertinente e injusto emitir juicios absolutos, que a todos se apliquen, de absolución o de condena. A veces caemos sin razón, en este género de sentencias. No es debido soslayar que hubo quienes observaron un comportamiento ineficiente o deshonesto, en perjuicio de la reforma agraria y de los compromisos sociales del Estado mexicano y tampoco es pertinente ignorar que otros muchos desempeñaron con lealtad a la importante función que ese estado les confirió. Ambas situaciones tienen, por fuerza la balanza.

Manzanilla Schaffer hace lo que denomina "un merecido homenaje" a los "empleados y funcionarios de la primera etapa (revolucionaria del agrarismo", quienes llegaron al sacrificio de sus vidas por entregar un pedazo de tierra a los

---

<sup>22</sup> Derecho Agrario, op. Cit. P. 291

<sup>23</sup> Derecho procesal agrario, op. Cit. P. 93

que jamás la habían tenido". En esta época, que el autor ubica entre 1915 y 1940, "se llegó a formar algo que, desde el punto de vista de la ideología, significa pasional entrega al cumplimiento de la idea: la mística agraria. En esa época, maestros rurales, empleados y funcionarios agrarios formaron el ejército libertador que poseyó una verdadera y auténtica mística agraria"<sup>24</sup>

La vehemencia de estas expresiones hace recordar el emocionado, enfático requerimiento de Bassols: "El agrarismo no puede seguir desarrollándose por los ineptos y los políticos. Necesita entregarse a quienes sean convertidos, pero también capaces y enérgicos, pero no ladrones, decididos, pero no simuladores de falso radicalismo, que solo oculta mezquindad de propósito en una palabra: el agrarismo necesita serenarse; desinfectar sus métodos y sus hombres es lo primero"<sup>25</sup>

La Maestra Martha Chávez Padrón que "la autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no solo se considera una especie de juez supremo que dicta la última resolución e interpreta las leyes, sino que tiene además facultades legislativas en materia agraria; Estas facultades se localizan en el artículo 362 (C.A. 1942) mediante el cual puede establecer interpretaciones o llenar lagunas legales; además, sabido es que el Presidente de la República puede proveer reglamentado las cuestiones agrarias, desde el Decreto de las Bases de 1821, el artículo 89, fracción I, de la

---

<sup>24</sup> Reforma Agraria mexicana, op. Cit. O 120

<sup>25</sup> La nueva ley agraria, op. Cit. P. 9

Constitución Federal y los artículos 476 y 473, de la LFRA de 1971, cuyos antecedentes se encuentran en los artículos 361 y 157 del Código Agrario de 1942<sup>26</sup>

En cuanto a la fuerza de las resoluciones presidenciales que dirimen controversias agrarias, conviene tener presente el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los siguientes términos:

## 2. Resoluciones Agrarias.

Las resoluciones Presidenciales en materia agraria, ponen fin al procedimiento administrativo, porque dichas resoluciones tienen el carácter de irrevocables, ya que contra ellas no cabe más recurso que el de acudir ante los Tribunales, dentro del término de un año, que fija la Ley Agraria; Siendo, tanto, dichas resoluciones intocables y obligatorias, aun para el mismo Presidente de la República, quien, podrá aplicarlas, pero no modificarlas, en sus términos sustanciales, ni revocarlas, sea de oficio o a petición de parte,

---

<sup>26</sup> El proceso social agrario y sus procedimientos. Ed. Porrúa, 1ª ed. México, 1971, pp. 42-43

Y si se deja pasar el término de un año, sin reclamarlas ante los Tribunales, ni aun por resolución judicial pueden ser nulificadas o modificadas, quedando en consecuencia, iniciar nuevos procedimientos para conceder restitución o dotación de tierras al pueblo, a quien le fueron negadas, pues en ningún caso le podrán ser concedidas dentro de los estrictos términos de la Ley Agraria por más que se diga que la admisión de la nueva solicitud no prejuzga sobre su resultado: y además, como la firmeza de la resolución presidencial que niega las tierras, crea derecho a favor de los propietarios cuyas fincas iban a ser afectadas, la nueva administración, viola en perjuicio de los mismos las garantías del artículo 16 constitucional, porque se les molesta en sus derechos, sin orden de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento y así mismo, se viola el artículo 27 constitucional, porque una vez resuelto en definitiva un expediente agrario, las autoridades administrativas carecen de toda resolución presidencial que se haya dictado.

No obstante que en la ley no exista prohibición expresa para tramitar nuevas solicitudes en el caso de que se trata, porque esa prohibición se deriva de los términos del artículo 10 de la Ley Agraria, precepto que resultaría vulnerado y sin efecto alguno, si para desvirtuar cualquier resolución, se admite una nueva solicitud, aun después de transcurrido un año. <sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> S.C.J.N., 5ª época, t. XIX p. 859, A.R.M.Elsasser y Cia., g de Noviembre de 1926

La evolución del derecho agrario mexicano, desde el peldaño constitucional: "Caudillo agrario el oficio, el Presidente sería "la suprema autoridad agraria". En el ejecutivo se reunirán por voluntad de una historia imperiosa, los poderes que regularmente se hallaban separados. Ahí coincidirán la administración y la justicia agraria y aun ciertas manifestaciones legislativas. Las sentencias serían "resoluciones presidenciales". Dar o negar la tierra quedaría en manos del Presidente. Esta ha sido una expresión singular de las pretensiones revolucionarias y del presidencialismo mexicano" <sup>28</sup>

La intervención presidencial fue pensada y sirvió a cierta racionalidad política cuando hallábamos en plena época de reparto de la tierra. El Presidente, que había concentrado las promesas y los poderes de la Revolución en este ámbito, podía y debía ser visto como el gran administrador de la justicia del Estado revolucionario ante los campesinos despojados o desvalidos. Estos eran los personajes fundamentales con los obreros en la formación de las "grandes mayorías nacionales", eje del Estado. La "alianza" entre campesinos y gobierno se hallaban fuertemente influida por la promesa de la tierra, que fue justamente lo que negó a aquellos el régimen prerevolucionario. Había que entregar la tierra y esta entrega, en nombre de la Nación, debía quedar a cargo de la primera autoridad del país, "líder de la Revolución en marcha, que no concluye".

---

<sup>28</sup> La tierra, tema de México, en Revista de los Tribunales Agrarios, año 1, num. 2, enero-abril 1993. Tribunal Superior Agrario, México, D.F. p. 77

Si la reforma agraria había sido una bandera principal de la revolución y esta se hallaba en el poder, era natural que el Presidente prosiguiera desempeñando un papel central en el rechazo a los antiguos métodos de tendencia y aprovechamiento de la tierra (la concentración de la propiedad raíz, que prohibió la explotación de los campesinos y dio cuerpo y derrotero a la Revolución) y en el cumplimiento de las promesas revolucionarias, como heredero principal de los deberes adquiridos por los caudillos (la distribución de la tierra, medio libertador de los campesinos).

La escasez de tierras disponibles para el reparto agrario planteo severos problemas a ese modo de ver las cosas y de actuar en la continuación de la reforma agraria. Comenzó la transferencia de facultades del Presidente a otros órganos, que ejercieran la ingrata misión de negar tierras, pues no las había disponibles, a los peticionarios esperanzados. Era evidente la necesidad de actuar de esta manera: Presidente de la República la potestad de repartir o devolver la tierra, ¿qué sentido tenía, desde el punto de vista político, dominante en este orden de cosas, como es natural, convertirlo en el "negador" de la tierra como base en una serie de consideraciones de hecho y jurídicas, que podían ser justicimas desde el ángulo normativo, pero que acaso no serían vistas como "justas" desde la perspectiva social, y que en todo caso no eran gratas para los sucesos de quienes "hicieron la Revolución".

La falta de tierras para proseguir el reparto agrario masivo un hecho incuestionable y la impertinencia de hacer del Presidente el "negador" de la tierra, actuaron de manera decisiva para el nacimiento de los Tribunales agrarios. El relevo de las magistraturas ha sido, pues, el fruto de un relevo de etapas en la vida del campo y de México, en su conjunto, mas que el resultado de las constantes recomendaciones de los juristas.

*B.- REFORMAS DE 1993 A LA LEY AGRARIA Y LEY ORGÁNICA  
DEL TRIBUNAL AGRARIO.*

A continuación menciono lo publicado por dos diarios capitalinos, "con apoyo en la experiencia reunida al cabo de varios meses de trabajo, tanto TSA como de los Tribunales Unitarios, los magistrados del Tribunal Superior plantearon al Ejecutivo Federal algunas reformas pertinentes, tanto a la Ley Agraria, como a La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Estas sugerencias dieron lugar a la iniciativa presidencial de reformas, de 27 de Abril de 1993.

En la exposición de motivos se indico que, a poco más de un año de haberse expedido la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, estos ordenamientos son aplicados de manera cotidiana y sistemática por los Tribunales agrarios. Añade dicho documento que "la practica cotidiana de estos Tribunales recomienda la educación de algunas de las disposiciones procesales contenidas en estos ordenamientos, con el propósito de agilizar aún más la

substanciación y resolución de los conflictos planteados ante estos órganos jurisdiccionales”.

En la exposición de senadores y diputados federales, el 21 de mayo de 1993, al intención y el ámbito de la propuesta de reformas a través del concepto “garantías”, en efecto, todas ellas atienden, en una u otra forma, al propósito de otorgar mayores garantías al justificable en los procedimientos agrarios”<sup>29</sup>

Esta misma ideal fue reconocida y recogida en el dictamen presentado en la Cámara de Senadores, por las comisiones respectivas, el 9 de Junio de 1993. Este dictamen propuso varias modificaciones o adiciones al proyecto del Ejecutivo.

La propuesta surgió del Derecho positivo en los términos del derecho de reformas del 7 de julio de 1993, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de Julio. Hubo algunas impugnaciones aisladas, producto del conocimiento de las reformas o de un discurso político que discutió, a propósito de ellas y sin razón jurídica verdadera, los grandes temas sociales y económicos del momento.

Desde mi punto de vista, las garantías consideradas en el proyecto de reformas, después en las modificaciones aprobadas y vigentes, son las que menciono a continuación, Constan, en el primer informe de labores de los

---

<sup>29</sup> cfr. La justicia agraria, en “Excelsior” del 27 de junio de 1993 Defensa de las reformas a la Ley Agraria, en La Jornada del Campo, suplemento del periódico La jornada” del 27 de Julio de 1993, pp. 1-5.

Tribunales Agrarios que transcribo:

A) De integración adecuada y oportuna del órgano jurisdiccional y sus auxiliares:

En general por el sistema de nombramientos de servicio judicial de carrera (artículo 8, fracción IV, LOTA).

B) De imparcialidad y objetividad del órgano jurisdiccional: a través de la intervención de la Procuraduría agraria y ya no del tribunal en la formulación de demandas por comparecencia (artículo 170 L.A.); el senado agrego el caso de las contestaciones también por comparecencia (artículo 178 L.A.).

C) De competencia suficiente de los Tribunales agrarios en razón de la material:

a) De los Tribunales unitarios, en

- 1) controversias por limites de tierras (artículo 18, fracción I L.O.T.A.)
- 2) Restitución de tierras, bosques y aguas: (idem, fracción II)
- 3) Controversias relativas a los contratos de asociación y aprovechamiento sobre las tierras ejidales (idem, fracción XI), novedad verdaderamente importante, en cuanto establece una línea de ampliación de la competencia de la justicia agraria especializada a costa de la justicia común; y
- 4) Reversión en supuestos de expropiación (idem, fracción XII), con el mismo signo en forma consecuente con la nueva competencia de los T.U.A. acerca de conflictos por limites de tierra entre núcleos de población y asociaciones (artículos 198, fracción I, L.A. y 9 fracción I, L.O.T.A.);

Recursos de revisión de sentencias sobre restitución de tierras de núcleos de población (artículo 9, fracción II).

- D) De seguridad jurídica, en sentido estricto, a propósito de: a) calificación y aprobación por el tribunal del convenio de avenimiento el proceso, que adquiere fuerza de cosa juzgada, o de sentencia, como se dijo en el dictamen de la cámara de senadores (artículo 185, fracción VI, L.A.); b) homologación y ejecución de laudos (artículo 18, fracción XIII, L.O.T.A.); y c) formación, por parte del T.S.A., de jurisprudencia vinculante para los T.U.A., a través de varias sentencias (tres, en el proyecto; cinco, conforme al dictamen de los senadores) en el mismo sentido, o de la resolución de contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales unitarios.
- E) De conocimiento para efectos de audiencia y defensa, la materia de: señalamiento de domicilio para recibir notificaciones (artículo 173 de la L.A.), procedimiento por edictos en forma congruente con la celeridad y las características de juicio agrario (*idem*) y empleo auxiliar y complementario de otros medios de comunicación social (*idem*).
- F) De justicia y defensa a propósito de la prueba, en cuanto la suspensión de la audiencia y medidas a cargo del tribunal cuando sea necesario para el debido desahogo de pruebas (artículo 170 L.A.) y partes (artículo 180 L.A.).
- G) De justicia expedita, en lo que atañe a: atribuciones del magistrado ponente para instituir el procedimiento en todas las causas que competen al T.S.A. (artículo 9, de la L.O.T.A.) y la posibilidad de construir una sala auxiliar del T.S.A. para contribuir en la solución de asuntos del "rezago", es decir, los mencionados por el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional. La facultad que se da al Presidente del T.S.A. para turnar a la Sala Auxiliar los asuntos de los que esta deba conocer, no

es otra cosa que la proyección hacia esa sala de las atribuciones que ya tiene el citado Presidente en relación con los magistrados del Tribunal Superior Agrario, según la fracción III del artículo 11 de la L.O.T.A.

H) De satisfacción del interés jurídico por medio de la sentencia, que abarca; preservación del interés por medidas precautorias: suspensión del acto de autoridad conforme al régimen de suspensión en el amparo indirecto (artículo 166 L.A.) y la ejecución de sentencia: resolución específica sobre la ejecución y aprobación del plano definitivo y regulación de casos de imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia e hipótesis de inconformidad con la ejecución por parte de quien obtuvo sentencia favorable (artículo 191 L.A.)<sup>30</sup>

## 1. Reglamentación

El siguiente nivel corporativo entre las fuentes del Derecho Agrario, lo ocupa el proceso reglamentario que culmina en normas de este rango expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad que confiere la fracción I del artículo 89 de la constitución, bajo la interpretación dominante sobre el alcance de este precepto. Entonces, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico

---

<sup>30</sup> cfr. García Ramírez, Sergio, Primer año de la justicia agraria. Informe 1992-1993. Tribunal Superior Agrario, México, 1993, pp- 7-9

adecuado para poder dar exacta observancia a la ley, esto es, la facultad reglamentaria.<sup>31</sup>

Hay otro genero de estipulaciones a las que también se conoce como reglamentos que no expide el Presidente, sino emite otro órgano: concretamente el Tribunal Superior Agrario.

Estas tienen un nivel inferior en la escala normativa que organiza la Constitución. Son disposiciones de carácter interno, obligatorias para los órganos que las expiden y los que están sujetos a ellos. En tal virtud generan derechos para los particulares y constituyen un punto de referencia para la actividad de estos, en la medida en que detallan estructuras o funciones que la ley establece en forma general.

---

<sup>31</sup> Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 15ª Edición. México, 1973, pp. 107-108

Para los fines del procedimiento agrario tiene especial importancia el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, para este ultimo documento se tomaron en cuenta dicen los considerandos respectivos tanto las reformas a la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios publicadas el 9 de julio, como la experiencia y la practica tenidas por parte de los Tribunales agrarios, en el ejercicio de las atribuciones de que se encuentran investidos", que requieren y motivan ajustes y adaptaciones a las realidades concretas que se han venido presentando, con el propósito también de hacer pronta y expedita la impartición de la justicia agraria. Para el efecto de expedir su reglamento, el tribunal considero una doble gama de facultades, a la atribución reglamentaria interna que confiere la fracción X del artículo 8 L.O.T.A.: "Aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento", el mandato del artículo tercero transitorio de L.O.T.A., cuyo cumplimiento era indispensable a efecto de que se iniciase el despacho de los Tribunales, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se constituya el Tribunal Superior, se deberá expedir el reglamento interior de los Tribunales y determinar el número y competencia territorial de los distritos de la justicia agraria.

## 2. Ordenación Administrativa.

Entre las normas aplicables a diversas instituciones figuran los acuerdos, las circulares y los manuales de organización y procedimientos, figuras cada vez mas exploradas en el derecho administrativo. Se trata de actos de contenido

administrativo, no jurisdiccional. El acuerdo de un tribunal para requerir cierta actividad profesional, del otro, bajo el concepto de colaboración judicial, o para disponer la obtención de determinados documentos relevantes en un juicio, por ejemplo, no es la determinación pues su contenido no es administrativo, sino jurisdiccional.

Generalmente se estima que un acuerdo es la determinación de un órgano decisorio dentro de cierta institución, entidad o dependencia públicos, que tiene por objeto proveer a la mejor organización y funcionamiento de aquellas. Para este fin y dicho en términos generales, el acuerdo puede crear, modificar o extinguir unidades técnicas y administrativas u orientar determinados sectores del trabajo público. Las circulares, así mismo, expedidas por órganos con facultad decisoria dentro de la institución, regularmente buscan establecer el criterio a la interpretación de este órgano con respecto a normas cuya aplicación queda a cargo de aquellas o incide en su estructura y actividades.

Los manuales de organización y funcionamiento finalmente sirven al propósito de detallar o particularizar tales materiales en el conjunto de los órganos de la institución a través de las normas derivadas de leyes o reglamentos. La practica que ha dado lugar a los manuales reconoce la necesidad de que las instituciones se ajusten con relativa facilidad, a los cambios que imponen las necesidades del servicio.

Difícilmente se lograría si toda la regulación tuviese el rango de una ley, expedida y por lo tanto modificada o sustituida nada menos que por el Congreso de la Unión, o de un reglamento, producto de la potestad que en este punto retiene el Presidente de la República.

Ahora bien, tanto los acuerdos como las circulares deben estar fundamentados en facultades precisas de los órganos que pretenden expedirlos, facultades que han de estar recogidas, por lo tanto, en las leyes y los reglamentos que gobiernan la actividad de aquellos. En todo caso, establecen condiciones de servicios vinculantes para quienes laboran en éste, pero no pueden afectar los intereses jurídicos de los particulares, salvo que esta afectación derive específicamente de una norma de observancia general y rango superior, como la ley o el reglamento.

Una de las facultades del Tribunal Superior Agrario es expedir acuerdos, circulares y manuales, esto se encuentra contemplado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Este atribuye al Tribunal Superior Agrario la potestad de fijar el número y territorio de los distritos de justicia agraria (fracción I), así como el número y la sede de los Tribunales agrarios, potestad que se ejerce a través de acuerdos: "determinaciones", señala la fracción II, cuando ordena su publicidad en el Diario Oficial de la Federación. A su vez, la fracción X atribuye al Tribunal Superior Agrario aprobar reglamentos y "disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de los Tribunales agrarios.

El Tribunal Superior Agrario ha utilizado aquellas facultades para avanzar en la organización y el funcionamiento de los Tribunales agrarios durante la primera etapa en la vida de estos. Se ha procurado evitar la innecesaria multiplicación de acuerdos y circulares, que en ocasiones, en vez de orientar confunde y desde luego dejar de depender de determinaciones que solo expresan algo de distinta manera y nos llevan a lo mismo, además de impulsar la modificación de alguna ley o reglamento, o dejar claro algunas normas que se encuentran en nuestra constitución.

#### *C.- REFORMAS AL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL AGRARIO.*

Las reformas del 12 de julio de 1993 al Reglamento del Tribunal Agrario precisaron diversos puntos para la formación de jurisprudencia, como los mencionare enseguida:

- a) por lo que hace a las resoluciones encaminadas a crear jurisprudencia, el magistrado ponente en la primera de las cinco sentencias debe proponer el texto de la jurisprudencia a la consideración y aprobación del TSA (artículo 19, fracción I). En esa virtud, las siguientes sentencias se ajustarán pues se trata de la misma materia, resulta en forma idéntica al texto aprobado por el Tribunal en pleno.
- b) Si se intenta establecer jurisprudencia pero no se logra el quórum adecuado para sesionar y resolver en esta materia, la resolución se tendrá como ordinaria (artículo 18, segundo párrafo, esto es, será intrascendente para la información de jurisprudencia, que se iniciará con la siguiente resolución

como primera de la serie adoptada por cuatro votos favorables, cuando menos, en una sesión a la que concurran cinco magistrados.

- c) "La referencia a cada una de las cinco sentencias que integren la jurisprudencia, contendrá el número y datos de identificación del expediente (esto es, del juicio agrario en que se dictó la sentencia), el número de votos aprobatorios en relación con el número de magistrados presentes, el nombre del magistrado ponente y el del secretario proyectistas" (artículo 19, fracción II).
- d) La jurisprudencia estará suscrita por el Presidente del Tribunal Superior Agrario y el Secretario General de Acuerdos (artículo 19, fracción III), se comunicará por este a los Tribunales Unitarios Agrarios (fracción IV) y será obligatoria para aquellos, como vimos al examinar las reformas legales de 1993, a partir de su publicación en el "Boletín Judicial Agrario".
- e) Como también se dijo al examinar las reformas legales de 1993, la jurisprudencia se interrumpe- y por ello pierde la síntesis respectiva su fuerza vinculante para los Tribunales Unitarios Agrarios- cuando se pronuncia una sentencia en sentido contrario al de la jurisprudencia, con el voto favorable de cuatro magistrados- el mismo quórum de votación exigido para establecer aquella, con expresión de las razones en que se apoye la interrupción por ende, sin esta fundamentación en la sentencia adversa, perderá el valor jurisprudencial de las anteriores. El reglamento del Tribunal Agrario añade que "si se propone la modificación de una jurisprudencia y el proyecto fuera rechazado por falta de fundamentación suficiente, el magistrado ponente podrá presentarlo en la siguiente sesión; si fuere

nuevamente rechazado, prevalecerá la jurisprudencia" (artículo 18, tercer párrafo).

- f) El artículo 20 reitera que cuando existan tesis contradictorias en las sentencias o resoluciones que dicten los Tribunales unitarios, cualquier magistrado de los Tribunales unitarios, cualquier magistrado de los Tribunales agrarios o el Procurador Agrario, podrá solicitar al Tribunal Superior que resuelva cual debe prevalecer en lo sucesivo. Como se ve, la denuncia de tesis no solo corresponde a los magistrados del Tribunal Superior Agrario, sino a todos los magistrados de la justicia agraria, solución pertinente en virtud de que el establecimiento de la cuestión interesa al conjunto de los órganos de esta justicia, precisamente para alcanzar la necesaria uniformidad de criterio garantía de seguridad jurídica para los litigantes en que se sustenta el sistema de jurisprudencia vinculante.

Como se ha indicado, la formación de jurisprudencia requiere de cinco sentencias sucesivas en sentido coincidente que decidan el fondo del negocio, esto es, aquellas que resuelvan el litigio propuesto por las partes al órgano de la justicia agraria. En virtud, el Tribunal Superior Agrario acordó en sesión del 24 de Agosto de 1993, que la reunión de otro género de resoluciones solo podría dar lugar a la formación de un criterio por parte del tribunal, no inculante para los órganos de grado inferior pero en todo caso indicativo de la interpretación que el Tribunal Superior da a cierto punto jurídico, que seguramente se expresará, nuevamente, cuando aquel tome conocimiento de asuntos correspondientes a la hipótesis en que se fijó el criterio. En la especie se trataba

de establecer que los magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios tienen facultades y deben ejercerlas para desechar por improcedentes, las impugnaciones en (supuesta) revisión que se intentarán contra sentencias de aquellos mismos, cuando no se estuviera en la hipótesis de revisión, que se establece en la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

#### *D.- JURISPRUDENCIA*

La jurisprudencia es otro de los recursos jurídicos, que sin ser ley, tiene un valor jurídico, se trata en un sentido del rumbo que siguen los pronunciamientos de los Tribunales o de los criterios sustentados por estos en sus sentencias desde otro ángulo más crítico consiste en las tesis adoptadas por un tribunal de rango superior; que vinculan a los inferiores para la solución de las controversias planteadas ante estos. Señala el maestro Ignacio Burgoa que la jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de dichas consideraciones o interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, 8ª Edición, México, 1971, p. 786

Una de ellas es la normativa (en tanto atiende solo a cualidades formales), en la cual se encontraría subordinadas a la ley", la otra es la de "interpretativa (atendiendo a la función que cumplen", donde la jerarquía de la norma (jurisprudencial) es idéntica a la de la norma que esta interpreta".<sup>33</sup>

La jurisprudencia no crea normas a la manera de la actividad legislativa, sino establece la interpretación de aquellas, con carácter obligatorio para los Tribunales, no así para las autoridades legislativas o administrativas, ni para los particulares. Ahora bien, es razonable suponer que estos sujetaran su propio comportamiento y harán sus planteamientos procesales en consonancia con la jurisprudencia, que a la postre será observada por los Tribunales en la solución de los litigios y de este modo indirecto, pero eficaz, gobernara la conducta de las autoridades e influirá en los intereses jurídicos de los ciudadanos. Algunos tratadistas de la jurisprudencia en México manifiestan que esta tiene la naturaleza de una fuente de Derecho subordinada o secundaria, no autónoma, en cuanto no crea normas de general observancia, sino interpreta las que existen. De ahí que su posibilidad y eficacia dependan de la existencia de preceptos expedidos por el Poder Legislativo y en su caso, el Poder Reglamentario que la jurisprudencia se limita a interpretar, sin alterar, suspender o derogar.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Las atribuciones no jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ed. Porrúa, México, 1992, p- 146

<sup>34</sup> cfr, en este sentido, Burgoa, op. Cit. Oo. 788-789

No podemos echar de lado, sin embargo, la fuerza transformadora del derecho que posee la jurisprudencia y que se expresa más intensamente, es cierto, en algunos países donde existe un gobierno de los jueces, en todo caso, una jurisprudencia progresiva o progresista lleva a entender cosas diferentes con respecto a una sola norma. Hay preceptos que hoy se entienden de manera diferente a la que ayer prevalecía. Dicen algo distinto, a través del tiempo, porque eso dice la jurisprudencia. En los Estados Unidos se ha acuñado la frase: "La Constitución dice lo que la Suprema Corte dice" El ejercicio fluido y creativo de la potestad jurisprudencial permite el cambio del derecho hasta cierto punto sin modificación de leyes. La previsión de una jurisprudencia obligatoria inclusive en países que no se hallan dominados por el derecho fundado principalmente en precedentes jurisprudenciales pretende unificar el sentido de la justicia a propósito de las normas que esta debe interpretar y aplicar con frecuencia. Tal misión unificadora posee gran trascendencia y constituye, en sustancia, una garantía de seguridad jurídica para el justiciable.

Destaca la importancia y pertinencia de una orientación jurisprudencial unitaria cuando se trata como ocurre con la legislación agraria de un régimen jurídico novedoso, que suscita diversas y a veces encontradas opiniones. Es indeseable, obviamente que un sistema de justicia especializada según es, por ejemplo, el agrario puede coexistir en el juzgamiento diversos entendimientos acerca de las mismas prevenciones. Esto milita contra la seguridad jurídica.

Hay dos sectores de jurisprudencia que conviene mencionar aquí. Por una parte se halla la que pudiéramos llamar jurisprudencia general, que obliga a todas las autoridades jurisdiccionales de la República, independientemente de su naturaleza federal o local de sus atribuciones materiales y que versa o puede versar sobre cualesquiera cuestiones jurídicas. Por otra parte se encuentra la jurisprudencia que cabra denominar limitada y especializada. Es lo primero en cuanto solo tiene que ver con ciertos sistemas jurisdiccionales, no con todos como la jurisprudencia general y naturalmente se limita dada la competencia de los órganos que la establecen a cierta especialidad dentro del Derecho: así, fiscal, laboral, electoral, agraria, por ejemplo. La jurisprudencia obligatoria se halla estipulada en el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución, que encomienda a la ley fijar los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación- esto es, según lo dispone la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia cuando en Pleno o en Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito acerca de la interpretación de la

Constitución, las leyes y los reglamentos federales y locales, los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En 1987 reformada la Constitución para redistribuir la competencia de conocimiento en amparo entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito. La reforma, sigue suscitando debate, correspondió a los propósitos de resolver el rezago crónico en el despacho de asuntos por la Suprema Corte que pudo haberse solucionado, me parece, mediante el ejercicio de las facultades de atracción y rechazo conferidas, años antes, a las salas de ese alto tribunal y de dar a aquella la naturaleza de un tribunal de constitucionalidad, semejante a los que existen en otros países entre ellos los Estados Unidos de América, retirándole atribuciones de órgano de casación. Se sabe que la interpretación dominante, históricamente, acerca del artículo 14 Constitucional llevo la casación al amparo por la vía del control de la legalidad de sentencias.

#### 1. Ley de Amparo de 1987

El artículo sexto transitorio del decreto de reformas a la LDA, determino que la jurisprudencia hasta entonces establecida por la Suprema Corte de Justicia en las materias cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito de acuerdo a las propias reformas, podrá ser interrumpida y modificada por los propios Tribunales Colegiados de Circuito. Los críticos de la modificación de la competencia en materia de amparo han censurado

severamente la posibilidad de que desaparezca la jurisprudencia formulada por el máximo tribunal del país, relevada por la que establezcan los Tribunales colegiados, así como el hecho de que estos puedan fijar la interpretación oficial y vinculante de las normas que aplican, lo cual desemboca en hipótesis en diversos modos de entender la ley, hasta que la misma Suprema Corte fija el criterio que ha de prevalecer, a través de la solución que aporte a la contradicción de tesis. Se ha dicho, no obstante, que es tanta la fuerza moral de tales tesis (las de la Suprema Corte de justicia) puesto que proviene del Máximo interprete de la Constitución, es tanta la respetabilidad de los criterios cuidadosamente estructurados por quienes disfrutan del prestigio del que los inviste su experiencia, sus conocimientos y la tradición, que nada impide que influyan en el ánimo de los juzgados que integran los Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>35</sup> Se puede preguntar por el carácter vinculante de dicha jurisprudencia federal para los Tribunales agrarios. Prevalece hasta ahora el criterio de que también estos se hallan obligado por aquella, solución razonable desde el punto de vista de la interpretación armoniosa del Derecho mexicana en su conjunto, pero opinable en los término precisos de LDA. En efecto, los Tribunales agrarios no corresponden a ninguna de las categorías orgánicas y competencias que anuncian los primeros párrafos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

---

<sup>35</sup> Serrano Robles, Arturo, El juicio de amparo en general y las particularidades del amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Themis, México, 1988, p. 172.

Obviamente no son salas de la Suprema Corte, ni Tribunales unitarios o colegiados de circuito, ni juzgados de distrito. Tampoco son Tribunales militares, ni órganos judiciales del fuero, locales o federales, ni se trata de Tribunales administrativos locales.

Queda, pues, una sola categoría en la que se pudiera fundar la supeditación de los órganos jurisdiccionales agrarios a la jurisprudencia federal, que solo puede fundarse en la prevención determinante de la ley, pues trata, nada menos, de obligar a los órganos jurisdiccionales y de conducir las resoluciones de estos: la de Tribunales administrativos federales.

Cuando se examino el proyecto de reformas legislativas de 1993, hubo sorprendentes afirmaciones en el sentido de que solo la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito tienen atribuciones formadoras de jurisprudencia, que son absolutamente desconocidas en el resto de los órganos de justicia. Semejante afirmación no resiste en menor análisis. En efecto, en el Derecho Mexicano hay otros Tribunales no pocos que puedan formar jurisprudencia obligatoria dentro de sus propios sistemas específicos de justicia.

Esto ocurre en materia administrativa, desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y actualmente en los términos del Código Fiscal de la Federación: La sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación establece jurisprudencia vinculante para las Salas. Lo mismo acontece por lo que respecta a la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso-administrativo del Distrito Federal, la

sala Central del Tribunal Federal Electoral y el Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En algunos Estados los Tribunales Superiores de justicia tienen facultades para expedir jurisprudencia que obliga a los órganos jurisdiccionales inferiores.

La ley Federal de Justicia Agraria, cuya promulgación deberá proponerse por este Congreso para la creación de los Tribunales Agrarios, deberá contemplar la integración de la 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 adecuado en forma unitaria o colegiada. El texto original Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios estipulo que era el Tribunal Superior Agrario el indicado para establecer diversos precedentes y resolver que tesis debe prevalecer cuando diversos Tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias . Era oscura esta formula, en cuanto solo se refería a la formación de precedentes ni el de la resolución que sanase la contradicción entre sentencias de los Tribunales unitarios. Lo era también en cuanto a la expresión establecer diversos precedentes, que hace pensar en un error mecanográfico a la hora de transcribir los dictámenes o las minutas: efectivamente, en la iniciativa del Ejecutivo no se decía "diversos precedentes", solo los precedentes.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Congreso Mexicano de Derecho Procesal(Jalapa, 1979)

## **CAPITULO IV**

### **ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LOS ORGANOS DE LA JUSTICIA AGRARIA**

#### **A.- MATERIA**

La estipulación legal sobre este punto es expresiva sobre el alcance verdadero de la justicia agraria: el que tiene y el que pudiera o debiera tener.

Resuelve la primera parte de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, cuyo texto es anterior a la reforma publicada el 6 de enero de 1992, que "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...". Como se ve, se entiende como una forma especializada de la administración de justicia, servicio público por excelencia es proveer a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Esta norma acepta dos interpretaciones: restrictiva una, en el sentido de que la justicia agraria solo proveerá a la seguridad de los propietarios en las diversas especies de propiedad del campo en cuanto al uso, disfrute y disposición sus bienes agrarios; extensiva, la otra, en el sentido de que esa seguridad jurídica no solo se contrae a la relación propietaria en las mencionadas especies del

grupo o del individuo sobre el bien físico agrario sino también a la seguridad en las operaciones que a este propósito con este fundamento lleven al cabo los propietarios, usuarios, usufructuarios, beneficiarios y trabajadores en el campo, en general a partir de los bienes físicos agrarios: tierras, aguas, bosque. Es obvio que esta segunda interpretación confiere a la justicia agraria un horizonte y una grandeza que no aporta el primer criterio de interpretación.

También es evidente que de esta suerte se consolida la comprensión del campo como un sector social y económico que debe ser atendido y regulado, en todas sus proyecciones relevantes, bajo un estatuto especial.

El segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, producto de la reforma de 1992, instituye el carácter federal de la jurisdicción agraria, poniendo énfasis en los tradicionales problemas de límites y en la tenencia de la tierra de los núcleos de población y enseguida ordena que para estos efectos, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción... Así, el espacio de la justicia agraria, que asumen los Tribunales especializados, no se agota en el asunto de límites y tenencia ejidal o comunal, en estricto sentido, sino abarca a otros más; es por ello que este segundo párrafo alude tanto a estos asuntos, tan importantes, como en general a la administración de justicia agraria.

Por su parte, dice el Artículo 163 L.A. "son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo

de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley". Ahora bien, esta disposición tan amplia quizás no basta, por si sola, para precisar la competencia de los órganos de la justicia especializada, en forma tal que permitirá prescindir totalmente de la expresa atribución de competencia a los Tribunales unitarios, por lo menos. En fin, es preciso compaginar el extenso mandamiento de dicho artículo 163 con las disposiciones específicas sobre competencias que contienen los ordenamientos agrarios. Es discutible fundar la competencia solamente en el artículo 163 de la Ley Agraria, si no existe en alguna otra norma la referencia explícita al género de asuntos que se quiere someter a la potestad de los Tribunales agrarios. En suma, la evolución de la justicia agraria, hasta ser, auténticamente, una justicia especializada para las relaciones jurídicas en el campo, derivará del desarrollo de estas referencias explícitas. Así se ha entendido en el primer paso adelante consumado mediante las reformas de 1993.

Con base en las reflexiones anteriores, me ocuparé a continuación en los temas de competencia jurisdiccional de los Tribunales agrarios, tanto unitarios como superior.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Chávez Padrón Martha, Breve historia de los tribunales agrarios en México, a través del artículo 27 de la Constitución Federal, en "Revista de la Facultad de Derecho de México" t. XLII, nums. 183-184, mayo 1992. pp. 59 y S.S.

## 1. De los Tribunales Unitarios Agrarios

La sede normativa natural para la atribución de competencia a los Tribunales es la Ley Orgánica de estos. En dicho ordenamiento, el artículo 18 fija las hipótesis de competencia material de los Tribunales unitarios. Sin embargo, otros preceptos del sistema jurídico agrario incluyen diversos supuestos de competencia material. El artículo 18 de la Ley Orgánica establece hipótesis, sobre sus características en cuanto a tratarse en juicios con finalidad constitutiva, declarativa o de condena, apreciada en virtud de la acción que se ejercita y de la sentencia que se dicta.

Cuando aquí se habla de autoridades agrarias, es claro que solo se involucra a quienes tienen este carácter en el Estado Mexicano, es decir, a autoridades públicas u oficiales que tienen, por mandato de la Ley, atribuciones en materia agraria, aunque su denominación no incluya esta calificación. Lo son, incuestionablemente, los funcionarios de cualquier ámbito del Estado que deben aplicar normas agrarias con el objeto de actualizar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones de Derecho Agrario.

En cambio, no son autoridades agrarias los órganos de gobierno o vigilancia de los núcleos de población (deslinde que también viene, al caso a propósito de la suspensión del acto de autoridad, medida precautoria en el juicio agrario). La nulidad de otro género de actos puede verse comprendida por la fracción VII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Nos hallamos, pues,

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

A reserva de ampliar el estudio de esta materia en el análisis de los procedimientos especiales, cabe decir aquí que, pese a su denominación, la jurisdicción voluntaria no es, propiamente, una actividad jurisdiccional, aunque se encomiende a un tribunal. Se trata más bien de una función administrativa conducente al cercioramiento sobre ciertas situaciones, hechos u objetos, en previsión de conflictos o con independencia de futuras controversias. En todo caso, la jurisdicción voluntaria no importuna, antes bien, excluye la existencia de un litigio y por lo tanto tampoco acarrea una contradicción entre partes, que sostienen encontradas pretensiones, ni culmina en una sentencia, medio procesal de componer el litigio.

Antes de cerrar este apartado referente a la competencia material de los Tribunales agrarios, es oportuno observar que en algunos casos la Ley Agraria determina cuando se sustrae un asunto al conocimiento de la justicia especializada y pasa al de la justicia común, en función de operaciones que modifican las características de las relaciones jurídicas.

Compete resolver a los Tribunales comunes los litigios a propósito de actos o relaciones subsecuentes a la primera titulación en propiedad de un solar en las tierras de asentamiento humano del núcleo de población, en virtud de que los

actos posteriores a esa primera titulación son regulados por el derecho común (artículo 69). Sucede lo mismo cuando los ejidatarios asumen el dominio pleno sobre sus parcelas: a partir de la cancelación del registro respectivo en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejan de ser ejidales y se sujetan al Derecho Común (artículo 82, último párrafo). Si una colonia agrícola o ganadera opta por adquirir el dominio pleno de sus tierras en vez de continuar sujeta al Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas, se registrarán las tierras por la legislación civil de la correspondiente entidad federativa (artículo octavo transitorio de la Ley Agraria).

En sentido contrario ocurre el egreso del Derecho Común y por ende, del ámbito de competencia de los juzgadores civiles para entrar al del Derecho Agrario y en consecuencia, a la esfera de competencia de los Tribunales unitarios, que también previene expresamente la Ley Agraria.

Así sucede una vez que se ha hecho la aportación de tierra para constituir un ejido, persona del Derecho Agrario y se ha practicado la inscripción respectiva en el Registro Agrario Nacional (artículo 91). Lo mismo sucede por lo que toca a las tierras de dominio pleno adquiridas por el ejido para incorporarlas al régimen ejidal: la tierra quedará sometida al sistema jurídico de las propiedades ejidales a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional (artículo 92).

## 2. Del Tribunal Superior Agrario

Vemos enseguida las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Superior Agrario, esto es, el ámbito de su competencia, determinado según diversos criterios que la legislación previene. En este punto destacan dos sectores, a saber: la competencia ordinaria permanentemente del Tribunal Superior y la competencia especial o transitoria que este ejerce para el conocimiento y la resolución sobre determinado conjunto de asuntos. Corresponden estos a temas previstos por el anterior Derecho agrario, pendientes de solución y que no se plantearan mas en lo sucesivo.

## 3. Competencia Especial o Transitoria

En tomo a lo dicho en el párrafo anterior, recuérdese que el reparto de tierras fue el gran propósito histórico de la reforma agraria, según resultado del proceso social revolucionario.

En 1991-1992 vario el rumbo del Estado Mexicano en este orden de cosas. La reforma constitucional de esos años estimo concluido el reparto agrario y emprendió otras formas de acción agraria. Para ello, el Constituyente Permanente tomo 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 población campesina en particular hacía imposible prácticamente, la continuación indefinida del reparto agrario. Aumenta la población, no la tierra, se subraya. 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.

Se observó, por otra parte, que el régimen social agrario debía ser revisado para suprimir las numerosas limitaciones que la ley imponía entonces a la libertad jurídica de los campesinos ejidatarios y comuneros, específicamente para la decisión sobre sus propios intereses. Esto aparejaba una reconsideración acerca de la inmovilidad jurídica de la tierra, abriendo de tal suerte el espacio para la disposición de esta por parte de los núcleos de población y de sus integrantes.

Finalmente, se advirtió que la productividad en el campo había descendido drásticamente y que para rescatar este sector fundamental de la economía resultaba indispensable establecer nuevos patrones de tenencia, uso, disfrute, explotación y aprovechamiento, que permitieran, como última consecuencia, reanimar la producción agrícola, pecuaria y forestal en términos compatibles con el desarrollo social y económico de la nación. Esto apuntaba hacia la formación de verdaderas empresas agrícolas y pecuarias, como etapa superior de la organización individual y colectiva para la producción en el campo.

Esta competencia especial y transitoria del Tribunal Superior Agrario quedo estatuida en varias disposiciones de naturaleza, así mismo transitoria, correspondientes a la legislación vigente en 1992. Entre ellas existe unidad de fondo, aunque no absoluta coincidencia procesal, como veremos enseguida. En cambio, no se encuentra estipulada dicha competencia entre los rubros de atención ordinaria e indefinida del Tribunal Superior, que figuran en el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Por su parte, el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fija la competencia especifica de los órganos de la justicia agraria a propósito de los asuntos previstos en la norma transitoria constitucional. Nuevamente se refiere en forma consecuente con la Ley Suprema y difiriendo, por lo tanto, de la redacción oscura del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria a asuntos "que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva". Indica que los expedientes respectivos- en lo sucesivo, los juicios se turnaran al Tribunal Superior Agrario para que este turne a los unitarios.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece la competencia ordinaria y permanente, como se dijo, a diferencia de la especial y transitoria conectada al rezago agrario en materia jurisdiccional del Tribunal Superior Agrario. En este orden de consideraciones, veremos la que resulta de la revisión, la atracción, la resolución de cuestiones procesales planteadas a

propósito del procedimiento seguido ante los Tribunales unitarios y la uniformidad de la jurisprudencia.

La competencia vinculada al recurso de revisión único medio ordinario de modificación de la sentencia de primera instancia que reconoce la legislación vigente tiene que ver con la materia y con el grado. En efecto, se trata de una competencia acotada en función de tema sobre el que versa la resolución combatida (materia) y de la estructura interna de los órganos de la justicia agraria, entre los que se distribuye el conocimiento de ciertos casos a través de dos instancias, encomendadas a órganos diferentes vinculados entre sí por una relación jerárquica jurisdiccional (grado).

En términos generales, cabe decir que la existencia de un recurso ante juez de grado superior, que preside la instancia respectiva, se funda en la importancia de la resolución impugnada importancia sustantiva y adjetiva, en vista de su contenido y de sus consecuencias, en relación con otras determinaciones jurisdiccionales que no son impugnables del mismo modo y adquieren inmediatamente, por lo tanto, autoridad de cosa juzgada en sentido formal.

Ahora bien, la revisión no constituye el único remedio jurídico procesal para el agravio que cause una resolución, aunque sea el único en el proceso agrario. Queda siempre abierta la puerta para acceder al remedio extraordinario que apareja el juicio de amparo.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se preciso la naturaleza más bien excepcional de la revisión, habida cuenta de las características de celeridad que se quiso imprimir al procedimiento agrario. Por ello "se propone que el Tribunal Superior Agrario conozca del recurso de revisión solo en casos específicos, en los que por su naturaleza se haga indispensable. Ello es congruente con el procedimiento ágil y expedito que debe regir a la administración de justicia y de manera especial, a los juicios de naturaleza agraria. De esta manera, el procedimiento jurisdiccional agrario sería por regla general, uni-instancial y por excepción bi-instancial".

a) Conocimiento por Atracción.

Otra atribución jurisdiccional del Tribunal Superior Agrario, con la más destacada importancia, es la correspondiente a la facultad de atracción de conocimiento, que le atribuye el artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Aquí convergen los criterios de materia, así se trate de una apreciación casuística a cargo del juzgador, no genérica, establecida en términos abstractos por la ley misma y de grado en cuanto el órgano superior sustituye al inferior en el conocimiento de una causa.

El tema de la atracción, que tanto interesa para el doble fin de brindar especial consideración a un problema que la amerite y de dar uniformidad al criterio de los Tribunales acerca de determinada categoría de asuntos, cuenta con correspondencias y antecedentes notables en el Derecho extranjero y nacional.

Con esos precedentes, el legislador agrario estipulo que el Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales, así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario" (artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). En cuanto a esta formula, vale la pena hacer los siguientes comentarios:

- Las prevenciones correspondientes en materia de justicia federal, establecieron a cargo de la Suprema Corte de una doble facultad, a saber: atracción del conocimiento de asuntos sometidos, bajo las reglas de competencia ordinaria o general, a los Tribunales Colegiados de Circuito y declinación, a favor de estos, del conocimiento de asuntos que esas mismas reglas atribuían a la Suprema Corte de Justicia. Había, pues, facultad de la atracción y de rechazo de la competencia. No ocurre lo mismo en materia agraria: aquí el Tribunal Superior tiene la potestad de atraer el conocimiento de un asunto, pero no la de declinar en los unitarios la decisión en juicios que incumben al Tribunal Superior.
  
- A este respecto, la decisión del Tribunal Superior es discrecional, pero no arbitraria. Le obliga la noción legal de "juicios agrarios que por sus características especiales... ameriten" la atracción hacia el Tribunal Superior y la consecuente exclusión de conocimiento por parte del unitario. Así las cosas, el Superior deberá establecer la razón que le asiste para considerar que un asunto tiene características especiales", de forma tal que resulte

pertinente alterar con apoyo legal, se entiende la regla general sobre competencia en virtud de la materia y el grado.

La decisión final queda a cargo del Tribunal, exclusivamente y por ello este puede atender favorablemente o desechar la petición de sus propios magistrados o del Procurador. No parece razonable que la justicia del amparo obligue a la consideración de un asunto, en vía de atracción, por parte del Tribunal Superior. En efecto, este no es un derecho del justiciable, que pudiera desconocer o menoscabar el órgano de la justicia agraria, sino una potestad del Tribunal Superior. Al respecto, es terminante la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; El Tribunal Superior podrá conocer, no deberá conocer y esa facultad se ejercerá a criterio del Tribunal.

#### b) Excitativa de Justicia

También entra en juego el factor de grado de organización de los Tribunales cuando se confieren atribuciones al Superior para conocer de la excitativa de justicia.

Este es una especie de recurso o remedio jurisdiccional que se dirige a vencer la inercia que es una forma de negligencia en el despacho de los asuntos que competen a un tribunal unitario. A diferencia de los recursos en sentido estricto, la excitativa no apareja la consecuencia de que una resolución combatida sea retirada o alterada por el órgano que resuelve el recurso, trátase del mismo que dicto la determinación impugnada, trátase de otro diferente y supraordenado,

En la especie no existe la resolución que es debido emitir. No hay actividad desviada del órgano de justicia, como inactividad, que constituye, es cierto, una forma de desviación en el cumplimiento de los deberes funcionales.

Por otro lado, no se atribuye el órgano superior potestad de sustituir al inferior en la emisión del acto esperado y requerido. Esta conserva en todo tiempo su competencia intacta, a menos que el superior resuelva atraer el conocimiento del caso, pero en este supuesto ya estarían tomando en cuenta otras razones: las "características" especiales del asunto desatendido y no apenas la desatención misma, como ocurre, estrictamente, a propósito de la excitativa.

#### c) Controversias Internas

Corresponde al Tribunal Superior, también en concepto de atribución jurisdiccional, vinculada con la organización jerárquica de la justicia agraria conocer y resolver en diversas controversias que se suscitan a propósito de la actividad jurisdiccional de los Tribunales inferiores e incluso de sus propios integrantes. Tales son los casos de la cuestión de competencia y de la determinación sobre el impedimento que tiene un juzgado para resolver cierto litigio, estas cuestiones, que impiden el conocimiento por cierto juzgador, derivan a otro el juzgamiento del asunto y dan lugar o pueden darlo- a un contradictorio breve que se resuelve ante el Tribunal Superior.

## *B.- TERRITORIO*

Por lo que toca a la competencia en función del territorio, habida cuenta de la exposición introductoria sobre el tema general de la competencia, es oportuno decir que el Tribunal Superior no tiene restricción alguna en orden al territorio en que surge el asunto litigioso. En otros términos, la jurisdicción de este tribunal, acotada según la materia y el grado, se extiende a toda la República.

Otra cosa sucede con los Tribunales Unitarios. Anteriormente al referirme a la organización de los Tribunales agrarios en general, mencione que los unitarios tienen la competencia territorial que les fija el Tribunal Superior, previa división de la República en sendos distritos para la justicia agraria; compete al mismo Tribunal Superior la determinación sobre los límites de los distritos de la justicia agraria (artículo 5 y 8, fracción II, L.O.T.A.). Así integrados los distritos y distribuidos los Tribunales unitarios, estos conocerán, por razón del territorio dice la cabeza del artículo 18 L.O.T.A., 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, que inmediatamente resuelve, en diversas fracciones que antes examine, la competencia material de aquellos órganos jurisdiccionales.

En otros ordenes del enjuiciamiento rigen diversos criterios para la determinación de la competencia en función de territorio. En efecto, la legislación procesal civil se acoge, por ejemplo, al sitio señalado por el demandado para ser requerido judicialmente para el cumplimiento de su obligación, o al domicilio de aquel demandado, o al lugar en que se halla el bien sobre el que versa la disputa, o al tribunal que las partes hubieren acordado. Recuérdese que la competencia territorial es prorrogable por mutuo consentimiento de las partes, expreso o tácito (artículo 23 C.F.P.C.)

En este punto conviene preguntarse sobre la posibilidad de prorrogar la jurisdicción en materia agraria. La prorroga de jurisdicción implica que por voluntad de las contendientes se atribuye capacidad de consentimiento, es decir, competencia a un órgano jurisdiccional que es, en principio, incompetente. En tal virtud, se reitera el caso del conocimiento del Tribunal originalmente competente. Tal ocurre, sobre todo, por acuerdo entre las partes para someter a determinado tribunal el litigio que pudiera surgir entre ellas con motivo de la interpretación o la ejecución de un acto que han celebrado.

En términos generales, cabe decir que la competencia es prorrogada en materia civil. En mi concepto, no sucede lo mismo en materia agraria y en este supuesto no debiera reconocerse eficacia supletoria al C.F.P.C. con respecto a la Ley Agraria, sino estarse a la regla estipulada en este que previene la competencia del juzgador en cuyo ámbito de jurisdicción material se encuentre el inmueble sobre el que versa la controversia.

Así mismo, tómesese en cuenta que en el derecho procesal agrario domina la idea de favorecer el acceso directo de los justiciables a los Tribunales, como se ve, por ejemplo, en la institución de la itinerancia y en el establecimiento de sedes alternas de los Tribunales especializados.

Por todo ello, la negativa de prorroga jurisdiccional parece más consecuente con los propósitos y el espíritu de la legislación agraria que la posibilidad de reconocer semejante prorroga cuando en tal sentido existe la voluntad de las partes.

### *C.-ITINERANCIA*

El despacho de los asuntos de la justicia con desplazamiento del tribunal a los lugares en que resulta conveniente o necesario ejercer la jurisdicción, constituye un antiguo estilo o instrumento de la administración de justicia. Hubo Tribunales andariegos, como el de la acordada, que cumplieron su tarea en las vías de comunicación plegadas de asaltantes. Hoy la justicia itinerante reaparece en la especialidad agraria. No es esta, desde luego, una modificación de la competencia territorial, son una manera de ejercerla; en efecto, el tribunal itinerante actúa dentro de su propio ámbito de competencia territorial, pero se desempeña fuera de su sede o de residencia.

En la exposición de motivos de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se asocio la itinerancia con la idea de sedes temporales de los Tribunales. En tal virtud, se introduce la posibilidad señalado ese documento de que los Tribunales unitarios tenga, además de su sede permanente, sedes temporales para que, según las necesidades de las diversas regiones, la justicia pueda ser administrada en los lugares en que se haga necesario y por ello se propuso facultar al Tribunal Superior Agrario para que fije los itinerarios que deberán observar los Tribunales unitarios. Adelante veré que la itinerancia puede y debe asociarse, en realidad, del concepto de sedes temporales, que más bien convendrá a lo que en las normas y practicas de los Tribunales agrarios se ha llamado "sede alterna", para distinguirla de la primordial.

Dice la fracción II del artículo 8 Ley Orgánica de la Tribunal Superior establecerá él número y sede de los Tribunales unitarios y que además cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los Tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca. Esta ultima formula del precepto ha dado lugar a la figura de la itinerancia, regulada también en el RTA.

A ella se refiere, específicamente, la circular 3/93, del Tribunal Superior Agrario, publicada en el Diario oficial del 4 de marzo de 1993. Esta determina la forma de cumplir actividades de itinerancia, con base en un programa elaborado por los magistrados unitarios y autorizando, en su caso, por el Tribunal Superior en pleno.

Es preciso distinguir la itinerancia, propiamente dicha, del simple traslado o constitución del tribunal en lugar diferente para el despacho de actos del procedimiento. Esto último, que apareja una actividad acostumbrada en todos los ordenes jurisdiccionales, tiene que ver con un proceso o juicio en particular y toma en cuenta la imposibilidad de desahogar el acto en sede misma del tribunal. Así acontece, por ejemplo, en los supuestos de inspección judicial sobre terrenos, o bien, en la recepción de declaraciones de quienes tienen impedimento físico para trasladarse a la sede del tribunal. Nada de esto acontece, necesariamente en la itinerancia: esta sirve al propósito, largamente ambicionado, de favorecer el acceso del justiciable al servicio público de justicia, en tal virtud, no es justiciable quien se traslada al tribunal, aunque puede hacerlo, sino el tribunal quien ocurre al sitio en que es pertinente el desahogo de ciertas diligencias.

Por su naturaleza, las actividades de itinerancia no se contraen a un solo asunto, sino abarcan un programa completo de atenciones procesales, con previa difusión entre los interesados en los juicios que comprende el programa de itinerancia.

#### *D.- CONEXIDAD*

Ya me referí a posibles elementos para determinar la Conexidad de asuntos litigiosos diferentes y para sustentar, por ende, el conocimiento de todos ellos, acumulados, por un solo juzgador. La ley Agraria contiene una disposición,

escueta, sobre esta materia. Dice que "la Conexidad solo procede cuando se trate de juicios que se sigan ante el mismo tribunal y se resolverá luego que se promueva, sin necesidad de audiencia especial ni otra actuación". No se especifica en que consiste la Conexidad.

Hay que integrar la norma recordando que la Conexidad se presenta cuando existe vinculo objetivo por razón de la materia de la controversia o subjetivo en función de las partes entre dos o más procesos. Me parece útil recurrir, para esclarecer este punto, al artículo 72 del CFPC, que establece los casos en que deben acumularse dos o más litigios. "Cuando la decisión de cada uno exige la comprobación, la constitución o la modificación de relaciones jurídicas, derivadas, en todo o en parte, del mismo hecho, el cual tiene necesariamente que comprobarse en todo caso, o tienden en todo o en parte al mismo efecto, o cuando, en dos o mas juicios, debe resolverse, total o parcialmente, una misma controversia". El efecto de la acumulación es que los asuntos acumulados se resuelvan en una sola sentencia (artículo 75).

En hipótesis, puede haber asuntos conexos en varios Tribunales, lo cual conduce a decidir que el juzgador, de entre dos o más, conocerá de todos ellos. Este problema no se plantea en el juicio agrario, pues solo son acumulables por Conexidad los juicios que se hallen radicados en un mismo juzgado. No puede existir, pues, conflicto de competencia entre juzgadores retiene la competencia el órgano que ya la tenia. En suma, el efecto de la Conexidad es solamente el conocimiento simultaneo de los diversos negocios, por acumulación de los

procesos respectivos, para resolver en una sola sentencia, que deberá contener decisiones a propósito de todos y cada uno de los puntos litigiosos que figuran en los juicios acumulados. Esta decisión no parece afortunada. Si existen los elementos que justifican la acumulación, no es relevante que los asuntos conexos y por lo mismo, acumulables, se hallen en un solo tribunal o en varios. Debiera proceder la acumulación en todo caso, para beneficio de la justicia.

De lo contrario se corre el riesgo de llegar a resoluciones contradictorias o insuficientes.

#### *E.- GRADO*

Al referirme a la competencia material anticipo, como era necesario, algunas consideraciones a propósito de la distribución de asuntos en función del grado, que a su vez atiende a la posición de los órganos jurisdiccionales en la pirámide de la justicia agraria. Esta se forma a partir de criterios de relación jerárquica jurisdiccional, si quebranto de la total autonomía de los órganos inferiores para resolver conforme lo juzguen legítimo, desvinculados de cualesquiera instrucciones o determinaciones del superior en grado, quien solo podrá revocar o modificar la resolución del inferior una vez que esta llegue a su conocimiento, según la distribución material de asuntos.

Esta forma de competencia se estipula a propósito de diversas cuestiones procesales, como son: recurso de revisión, excitativa de justicia, atracción de conocimiento de causas por parte del Tribunal Superior, fijación de

jurisprudencia en forma directa o por resolución sobre la tesis que deba prevalecer en caso de contradicción entre Tribunales unitarios, resolución en los supuestos de impedimento y conflicto de competencia e imposición de sanciones de sanciones, asunto en que concurren atribuciones jurisdiccionales y administrativas del Tribunal Superior.

#### *F.- FUNCIÓN*

En lo que respecta al Tribunal Superior, es preciso tomar en cuenta las atribuciones del órgano en pleno y las de sus integrantes, a saber, el Presidente y los magistrados.

No existe una figura orgánica a la que se denomine "Pleno". Se trata, solamente, de un método de trabajo que satisface los requerimientos legales para la debida solución de controversias. Cuando se refiere a los litigios que debe resolver el Tribunal Superior, no los Tribunales unitarios, que implican la jurisdicción general e inicial a menudo la única en materia agraria, la legislación de esta especialidad se refiere expresamente al "Tribunal Superior Agrario". En tal virtud, se entiende que este, integrado como la ley lo previene, ha de avocarse al conocimiento y decisión del asunto. Sabemos que el Tribunal Superior se integra con cinco magistrados y tiene un supernumerario, que para que sesione validamente se requiere la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los que debe hallarse el Presidente y que tomara sus

decisiones por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes. Por ende, a este trabajo en colegio legalmente indispensable se llama actuación en pleno. Es función del pleno adoptar todas las resoluciones que con el carácter de sentencias incumben al Tribunal Superior Agrario.

El Presidente del Tribunal Superior Agrario cuenta con atribuciones jurisdiccionales y administrativas. Ahora nos interesan aquellas que determinan la competencia funcional de dicho magistrado, diversa de la atribuida en exclusiva, a sus integrantes.

Vayamos ahora a la competencia funcional de los magistrados del Tribunal Superior la invocada fracción III de la LOTA utiliza la expresión turno, que invita a pensar en la asignación de competencia por este factor, aunque en realidad aquí coinciden los datos de turno atribución de conocimiento entre órganos competentes por otras razones y de función de los integrantes del órgano jurisdiccional.

En mérito de la función, se distingue entre el instructor, que es un magistrado integrante del Tribunal y el sentenciador, que es el colegio de magistrados ente los que también figura el instructor. Se turna entre los magistrados del Tribunal, salvo el Presidente, el estudio de los expedientes y la preparación de las resoluciones del Tribunal en pleno. Sobre este particular, las varias, veces citada fracción III del ARTÍCULO II LOTA atribuye al Presidente del órgano colegiado la facultad de turnar entre los magistrados los asuntos de la

competencia del Tribunal, cuando estime necesario oír su parecer para acordar algún trámite o para que formulen el proyecto de resolución que deberá sé discutido por el tribunal.

### *G.-ATRACCIÓN*

Al referirme a la posible ampliación de la competencia material del Tribunal Superior, aludí a la facultad de atracción que tiene este en relación con asuntos regularmente atribuidos a la competencia de los Tribunales unitarios, tomando en cuenta para ello las características especiales que aquellos revisten. Dije que esta atracción se ejerce a petición del Procurador Agrario o por instancia de los integrantes del Tribunal Superior, que finalmente resuelve en forma discrecional sobre la asunción de competencia en el caso concreto (artículo 10 LOTA).

Aunque la ley es terminante acerca de los criterios para admitir que determinado tribunal intervenga en el conocimiento de cierta causa, es posible que surja duda a este respecto entre varios órganos jurisdiccionales o entre los litigantes. Entonces resulta indispensable proveer a la definición de la competencia, a fin de que el juicio se siga y concluya precisamente ante una autoridad legalmente calificada para resolver, con exclusión de las otras. Vale tomar en cuenta que las actuaciones practicadas por o ante un órgano incompetente son nulas de pleno derecho, con alguna salvedad importante por el interés público que existe en que las determinaciones de autoridad provengan de un órgano competente, medio para prevenir la arbitrariedad y el

abuso del Estado de Derecho cuyas autoridades solo pueden hacer aquello que les esta expresamente atribuido u ordenado y de los derechos de los particulares entre los que figura, destacadamente, la seguridad jurídica.

Sobre el particular, el artículo 168 de la Ley Agraria, dispone que lo actuado por el tribunal incompetente será nulo, salvo cuando se trate de incompetencia por razón de territorio. Tan amplia expresión de la norma permite concluir que no solo es valida la actividad procesal general del órgano incompetente por el territorio, sino también lo es la resolución final que este dicte.

La doctrina distingue entre contienda jurisdiccional y cuestión de competencia, en estricto sentido. Aquella aparece cuando el conflicto a propósito de la capacidad de conocimiento surge entre los órganos de diversos ordenes jurisdiccionales coexistentes. El ejemplo más relevante y frecuente se halla en la controversia competencial entre juzgadores ordinarios y especiales, o bien, entre órganos federales y locales. En la especie que aquí interesa, el conflicto puede sucitarse entre juzgadores federales, jueces de distrito, principalmente y Tribunales agrarios y también entre estos últimos y jueces civiles del fuero común.

En estas contiendas de competencia puede suceder que ambos órganos sostengan su capacidad de conocimiento (contienda positiva), o bien, que ambos la rechacen (contienda negativa). Es regla que dirima la controversia un órgano superior a los sujetos de esta, que no es ni podrá ser, por definición, un

órgano común a ambos ordenes jurisdiccionales. En tal virtud, es preciso que intervenga el de mayor rango constitucional, cuyas resoluciones queden excluidas de revisión por otro superior. El único órgano situado en este plano es la Suprema Corte de Justicia. Por ello compete a esta, según la división del trabajo entre sus salas, decidir en las contiendas de jurisdicción.

La fracción VI del artículo 25 de la LOPJF atribuye a la Segunda Sala que tiene competencia en materia administrativa y agraria conocer de las controversias que se susciten, en materia administrativa, entre los Tribunales de la Federación y los de las entidades federales, o entre los de dos o más entidades federativas. Quizás se pueda fundar en este precepto la capacidad de la Segunda Sala para decidir a quien incumbe conocer de un asunto determinado cuando surja controversia sobre este punto entre un tribunal agrario y los Tribunales federales o los del fuero común. De otra suerte quedaría indefinida la contienda jurisdiccional, a no ser que se considere competente para resolverla el Pleno de la Suprema Corte.

Para la buena marcha de la administración de justicia, que se sustenta en la firmeza y validez de los actos procesales, es preciso que el punto de competencia quede resuelto oportunamente, a fin de que sean eficaces todos los actos en el juicio pendientes a sustentar la sentencia. En tal virtud, es regla que el primer juicio lógico jurídico que debe practicar el juzgador, una vez que se le ha propuesto el litigio, es el relativo a su competencia para conocer de

este. En la sentencia misma, el primer considerando suele fundar la competencia del tribunal que la dicta.

#### *H.- OTRAS ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES.*

##### 1. De los Tribunales Unitarios Agrarios.

Como posible atribución jurisdiccional por su naturaleza de los magistrados unitarios, en puntos ajenos a la materia agraria, cabría citar la atribución que les otorga el último párrafo del artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios: Las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los Tribunales unitarios serán aplicadas por los magistrados de los propios Tribunales. En especie, considerada en su alcance general, viene al caso un punto de índole jurisdiccional, pues se trata de resolver sobre una causa de responsabilidad administrativa y en consecuencia acerca de una sanción.

José Ramón Cosío Díaz, examina el punto en lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia. Tradicionalmente se ha considerado a las atribuciones mediante las cuales ciertos órganos jurisdiccionales (aplican sanciones con motivo de delitos y faltas provenientes de sus funcionarios), como atribuciones no jurisdiccionales o administrativas. A pesar de lo anterior, sostenemos que tales atribuciones son claramente jurisdiccionales. En efecto dice este autor, siguiendo el pensamiento de Hans Kelsen sobre el acto jurisdiccional) las mencionadas facultades sancionadoras han de considerarse dentro del tipo

jurisdiccional, al llevar el elemento identificador de la función, esto es, el acto coactivo.<sup>38</sup>

## 2. Del Tribunal Superior Agrario.

También el Tribunal Superior Agrario tiene la función jurisdiccional esencial y característica de resolver litigios agrarios que se suscitan por la aplicación de las leyes de la materia.

Esta es su razón de ser. Sin embargo, actúa en algunos otros ámbitos de naturaleza materialmente jurisdiccional, extremos a los problemas agrarios. Ya mencione este punto al hablar de los Tribunales Unitarios Agrarios. En el caso del Tribunal Superior Agrario conviene señalar que también tiene funciones jurisdiccionales en lo que respecta a la responsabilidad administrativa y de los empleados de los Tribunales en su conjunto.

De esto se trata en la parte relativa a responsabilidad de servidores públicos. Ahora conviene recordar que el Tribunal Superior funcionando en pleno, tiene atribuciones para determinar las responsabilidades en que incurra el Presidente en el desempeño de su cargo, así como cesar y suspender en sus funciones a secretarios, actuarios y peritos y genéricamente, conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales agrarios y

---

<sup>38</sup> Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. Cit. Pp. 37 y 41

determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad.

### *I.- ATRIBUCIONES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS*

En la doctrina mexicana especializada sobre esta materia, que no es abundante, se deslinda a las atribuciones administrativas por exclusión. Así lo hace Cossio Díaz en el estudio que dedica a la Suprema Corte considera "administrativas aquellas atribuciones que satisfagan los dos requisitos siguientes: primero que estén conferidas a un órgano de la Suprema Corte de Justicia y segundo que las mismas no actualicen atribuciones propias de las funciones legislativa o jurisdiccional.<sup>39</sup>

Desde luego, el punto puede ser también resuelto, con una perspectiva diferente, aplicando a los actos del órgano que se trate los principios de identificación de la función administrativa y del acto de esta naturaleza, lo cual conduciría a un deslinde de carácter positivo y no negativo o por exclusión.

#### 1. De los Tribunales Unitarios Agrarios.

Todas las actividades de los Tribunales se orientan al despacho jurisdiccional de los asuntos que les competen. Ninguna tiene otro sentido de no existir ese

---

<sup>39</sup> Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. Cit. Pp. 97

despacho jurisdiccional, carecerían de razón de ser, obviamente, aquellas actividades.

Esto debe tomarse en cuenta para el establecimiento y el encausamiento de las atribuciones que no tienen, por su naturaleza, contenido jurisdiccional, pero se orientan, por su origen y finalidad, a apoyar la finalidad, a apoyar la función decisoria del juzgador. Sucede que la ley desplaza hacia el secretario de acuerdo la conducción inmediata para desahogar al magistrado de trabajos administrativos y reservarle, en cambio, todo el tiempo y la atención que requiere su tarea jurisdiccional. Evidentemente, el magistrado no debe sacrificar la presidencia de las audiencias, función central de su desempeño por atender el manejo de los gastos, la vigilancia de la puntualidad de sus colaboradores o las condiciones mecánicas del equipo con que cuenta el tribunal, por ejemplo.

Lo contrario implica una grave desviación en el cumplimiento del deber y afecta seriamente la marcha de la justicia.

## 2. Del Tribunal Superior Agrario

Los Tribunales agrarios tienen atribuciones no jurisdiccionales que poseen, sin embargo, gran relevancia eficacia determinante inclusive para la buena marcha del cometido jurisdiccional. El feliz desempeño de aquellas coadyuva grandemente al buen despacho de este; los desaciertos o la ineficiencia administrativa comprometen gravemente el desempeño jurisdiccional.

Estas atribuciones se hallan distribuidas entre el Tribunal Superior Agrario a través de la presidencia, del tribunal en pleno y de órganos auxiliares y los Tribunales unitarios. Dado que el conjunto de los Tribunales constituye un solo sistema, que es indispensable orientar unitariamente y tomando recursos disponibles conforme a la triple connotación de estos humanos (no deja de ser cuestionable la designación del personal como "recurso" humano, financieros y materiales, un buen número de los asuntos administrativos se orienta o resuelve desde el TSA. Para ello este dispone de las unidades necesarias, agrupadas en la Oficialía Mayor, conforme al Reglamento Interior de los Tribunal Agrarios.

El Presidente del Tribunal cuenta con atribuciones administrativas propias, que estipula el artículo I del reglamento.

### 3. Atribuciones de los Auxiliares

En el capítulo II me referí a la existencia de auxiliares de los Tribunales, en la doble vertiente de los auxiliares de la función jurisdiccional, propiamente y de la organización jurisdiccional. Ahora me ocupare en las atribuciones de estos funcionarios.

La Secretaria judicial apareja en términos generales, una serie de funciones de suma importancia, a saber suplencia del juzgador, dación de fe sobre los actos en que se expresa la potestad jurisdiccional, comunicación procesal y documentación del proceso, así como otras tareas en materia de

documentación procesal, en que a veces coinciden atribuciones de auxilio funcional y facultades o deberes de índole administrativa.

La parte final del primer párrafo del artículo 6 RTA solo alude a dos categorías. Los secretarios de los Tribunales agrarios, serán: secretarios de acuerdos, de estudio y de cuenta, quienes darán fe de los actos en que intervengan. No parece afortunada esta disposición, en cuanto soslaya a otros funcionarios cuya actividad es indudablemente secretarial, como los actuarios, que efectivamente además dan fe de los actos en que intervienen y en cambio resuelve con evidente exceso que los secretarios de acuerdos y los de estudio y los de cuenta darán fe de los actos en que ellos intervengan. No obstante que en muchos casos no se plantea siquiera la dación de fe. Piénsese solamente, por ejemplo, en la elaboración de proyectos de sentencia y autos que compete a los secretarios de estudio y cuenta; aquí es evidente que no viene al caso dar fe.

En materia de dación de fe y actividades conexas con esta, tómese en cuenta que los secretarios de acuerdos autorizan despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y todas las resoluciones que se expidan, asienten, practiquen y dicten, e igualmente asientan certificaciones sobre términos de pruebas y las demás razones que señala la ley o se les ordene. El Presidente del Tribunal autoriza, en unión del secretario general de acuerdos, las actas que contengan las deliberaciones y los acuerdos del propio tribunal. A esta categoría de actividades puede corresponder también la asistencia del secretario a diligencias de prueba, se trataría, en efecto, de dar fe de las actuaciones, e

inclusive de preparar la diligencia, pero nunca porque se alteraría el principio procesal de intermediación- de sustituir en ellas a los magistrados.

A propósito de la documentación, incumbe a los secretarios de acuerdos dar cuenta, asentar certificaciones, expedir copias certificadas a las partes, previo acuerdo del tribunal, integrar los expedientes en extremos tales como el folio, el sello y la rubrica de las piezas que formen aquellos, custodiar las actuaciones y los documentos, en el secreto del tribunal, cuando la ley lo disponga, formular el inventario de expedientes y conservar estos en su poder mientras no se remiten al archivo, debió decir mientras se remiten al archivo, es decir, entre tanto ocurre la remisión, proporcionar expedientes a los interesados, para consulta y notas y devolver a las partes, previo acuerdo del tribunal, las constancias de autos cuando lo dispone la ley.

Por lo que toca a comunicaciones procesales, corresponde a los secretarios de acuerdos hacer notificaciones en el tribunal y realizar en casos urgentes, las notificaciones personales cuando se requiera, tarea que por su carácter atañe, generalmente, a los actuarios judiciales. El mismo tema se plantea en el segundo párrafo del artículo 48 R.T.A.: Los secretarios de los Tribunales unitarios (se entiende que la expresión abarca a los acuerdos y a los del estudio y cuenta, en virtud de lo dicho por el artículo 6 acerca de categorías de los secretarios), deberán hacer las notificaciones que, en casos especiales, les ordene el magistrado.

Finalmente, los secretarios de acuerdo tienen también funciones estrictamente administrativas. Al respecto existe una determinación de carácter general en el artículo 21, más bien aplicable a los secretarios de los Tribunales unitarios que al del Tribunal Superior Agrario.

Aquellos dice el precepto, serán los jefes inmediatos de la oficina en el orden administrativo y dirigirán las labores de ella acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado.

#### *J.- PROPUESTA*

De manera personal pretendo que la información de esta tesis llegue a los núcleos agrarios a través de módulos que sean creados en los municipios, donde haya acceso a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que puedan obtener ayuda en materia agraria, propongo que se creen buzones donde se registren litigantes agrarios y puedan llevar controversias de este tipo ante los Tribunales agrarios, pero con información oportuna, creo que se puede hacer un programa municipal en coordinación con un organismo que este dirigido por los Tribunales agrarios, donde se cuente con visitadores en la materia para recabar datos estadísticos de los problemas con mayor incidencia y se puedan resolver de manera oportuna.

El Derecho Agrario es un Derecho social y por tanto debemos trabajar con lo ya propuesto en ayuda de la sociedad agraria y dejar de resolver problemas como se hacia antes o que los ejidatarios se tengan que trasladar hasta una ciudad para poder ser escuchados o asesorados. También debe ser esto una aportación para que existan mas litigantes en esta materia, ya que si existe mayor difusión, también el campo de trabajo para los abogados será mayor y también la impartición de la justicia será mas rápida y clara, al tener representantes los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios.

Pretendo a su vez, que se cree un organismo como lo hace el IFE o EL INEGI y poder ir hasta la población necesitada, primero hacer una base de datos y después crear programas para difundir la justicia agraria, a través de módulos de información, periódicos murales, folletaje, también comerciales a través de la radio y televisión, en escuelas y lugares públicos dar platicas para que se amplíen los conocimientos agrarios, y conferencias que se lleven a cabo en los mismos Tribunales y donde celebren sus asambleas los pobladores.

Creo que con la ayuda de las autoridades federales municipales y locales esto podría ser muy productivo y existiria menos justicia por propia mano como lo hemos visto en algunas ocasiones donde la gente por pelear sus tierras es capaz de privar de la vida a familias enteras por preservar sus derechos ejidales. Creo que para lograr esto tendríamos que sensibilizar primero a las autoridades para elaborar el proyecto una vez establecido lograr que la información llegue al destino que pretendamos y con el propósito adecuado.

Creo que la necesidad de impulsar el desarrollo del campo mediante nuevos esquemas que ha creado el gobierno y que han hecho fluir la inversión, requiere de seguridad jurídica para los inversionistas y esto genera una serie de disposiciones que cambian la integración del derecho agrario y es necesario dejar muy claro que hay una justicia agraria y también órganos para impartirla.

Considero que pocos licenciados en derecho tenemos acceso al litigio en la materia agraria y poco interés en servir a las clases más desprotegidas, que si bien tienen tierras, también no tienen tanta cultura, solo les han sido heredadas las tierras, pero para el abogado litigante y para el profesor es necesario conocer mas afondo como quedo estructurada la justicia agraria.

Hoy existe otro México, difiere a fondo del que había, en tiempos de la revolución mexicana.

Es mucho más grande, más complejo, y más poblado, existen otras condiciones como un mundo interdependiente, como se dice, que ha impuesto reglas a la vida en comunidad.

Para mí fue muy interesante haber tomado la materia de Derecho Agrario, aunque ya no se da el reparto de tierras, las tierras existen y hay muchas controversias en esta materia.

En síntesis, independientemente de mis motivos personales, quiero proponer la tesis para darle mas difusión a la justicia agraria, que es tan necesaria para los poblados con controversias agrarias, a través de programas en los municipios donde se requiera contar con asesoría, esto ayudara en gran manera a tener bien ordenadas las tierras y con menos conflictos y así ayudaremos en gran medida al país, a recibir inversiones extranjeras como tal pero sin despojar a los individuos de sus tierras solo por razones diplomáticas.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Analizar la problemática agraria a partir de los distintos actores y nuevos contextos que la definen en su transformación para así contribuir al conocimiento y al desarrollo del medio rural.

**SEGUNDA.-** Es necesario revisar el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, y extender los beneficios en materia de difundir la justicia agraria en cuanto a la organización social y económica en el campo mexicano.

**TERCERA.-** Con las reformas al artículo 27 y a la Ley Agraria como ley reglamentaria hay un marco normativo enteramente distinto que propiciara cambios muy profundos en la estructura agraria del país y cuyos efectos habrán de sentirse con intensidad hacia mediano y largo plazo.

**CUARTA.-** Actualizar mediante programas temporales la justicia agraria, y sensibilizar a todos los tenedores de tierras para que sepan del Procede y se inscriban para recibir mayores beneficios, para cumplir con una etapa mas en la justicia agraria y contribuir a impartir mejor dicha justicia.

**QUINTA.-** Con la pequeña unidad de producción agrícola vemos que esto es la clave para reanimar productivamente al campo y a la vez atender a las necesidades nacionales de combatir la pobreza, generar empleos y reactivar el mercado interno.

**SEXTA.-** El gobierno debe estar cerca de los campesinos atendiendo sus reclamos de justicia y sus nuevas necesidades de organización y reestructuración productiva.

**SÉPTIMA.-** Revisar totalmente la justicia agraria y definir si es pronta y expedita.

**OCTAVA.-** Revisar como se ha dado la impartición de la justicia agraria a diez años de haberse promulgado la nueva justicia agraria, cuales han sido los logros y los avances.

**NOVENA.-** La propuesta sustentada en el presente trabajo de tesis, no será viable, sino es revisada la constitución y llevada a cabo la impartición de la justicia con todo el afán de crecer económicamente, entre muchos otros aspectos, cuando los tribunales conozcan de estos juicios.

**DECIMA.-** Dada la importancia que reviste la materia para la solución de los conflictos ante los órganos de impartición de justicia agraria, si a su vez llevado un procedimiento, este puede compeler a las partes a cumplir la resolución a través de su ejecución será de gran relevancia porque en primer lugar, las partes no tendrán que recurrir a una instancia judicial, en el caso de que se cometa un delito del orden penal como el homicidio , con la perdida de tiempo y costo económico que implica .

## BIBLIOGRAFÍA

1. CHAVEZ PADRÓN, Martha, Breve Historia de los Tribunales agrarios en México a través del artículo 27 de la Constitución Federal en Revista de la Facultad de Derecho de México, t.XLII, num. 183-184.mayo-agosto 1192,P.259.
2. CHAVEZ PADRÓN, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial. Porrúa, 15ª Edición, México 1983, P.189.
3. DE IBARROLA, Antonio, Derecho Agrario 2ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1983, P. 247.
4. DOMÍNGUEZ DEL RIO Alfredo, Compendio Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, México, 1977, P. 973.
5. FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial. Porrúa, México,1994,P. 632
6. GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima tercera edición, editorial Porrúa, México, 1992. P. 265.
7. GARCIA RAMÍREZ, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa, 1997, México, 1993, P 253.

8. GARCIA RAMÍREZ, Sergio, Primer año de la Justicia Agraria. Informe 1992-1993 TSA, México, 1993, P.265.
9. GARCIA RAMÍREZ, Sergio, Justicia Agraria, Tribunal Superior Agrario, México, 1997, P. 175.
10. GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso. Octava edición UNAM, Col. Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, México, 1996, P. 429.
11. LUNA ARROYO, Antonio, Derecho Agrario Mexicano Edit. Porrúa, México, 1975, P. 212.
12. MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla, 1987, .P 177
13. PORTE PETIT MORENO, Luis O. Hacia una Nueva Cultura Jurídica Agraria Tribunal Superior Agrario, México, 1996.P. 109.
14. PROCURADURÍA AGRARIA, Marco Legal Agrario, Editorial de la Procuraduría Agraria, México, 1998 ,P 390.

15. RIVERA RODRÍGUEZ Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Editorial McGraw-Hill Interamericana, México, 1994, P. 234.
16. ROJINA VILLEGAS Rafael, Derecho Civil Mexicano, Editorial Porrúa, Editorial Porrúa, México, 1987, P. 346.
17. RUIZ MASSIEU Mario, Nuevo Sistema Jurídico Agrario, Editorial Porrúa, México, 1993, P. 222.
18. SILVA HERZOG Jesús, El Agrarismo en México y la Reforma Agraria, Editorial Porrúa, 1989, México, P. 214.
19. SOTOMAYOR GARZA Jesús, Nuevo Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, 1993, México, P. 345.

## LEGISLACIONES

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA TOMOS I Y 11, 12ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Porrúa, México, 1998.P. 789.
2. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Comentado, concordado y con jurisprudencia por el Lic. Raúl Benito Hernández Fuentes, 1ª edición, Editorial Cárdenas editor y distribuidor, México, 1998. P. 365.
3. LEY AGRARIA, Ley Orgánica de los Tribunales agrarios y disposiciones complementarias, Editorial Porrúa, México, 7ª Edición, 1995.P. 232
4. LEY AGRARIA, Sección procesal comentada, Edic. Pac, México, 1992, num. 11P. 235.
5. LEY DE AMPARO, Editorial Sista, México, 1998.P. 123.
6. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA, Editorial Harla, México, 1988, P. 174.
7. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Editorial Delma, México, 1995, P.133

9. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Bibliografica Omeba, Tomo 1, editorial Driskill, S.A., Buenos Aires Argentina, 1980, P. 1033.
10. "EXCELSIOR" del 27 de junio de 1993 La justicia agraria, Defensa de las reformas a la Ley Agraria, en La Jornada del Campo, suplemento del periódico La jornada" del 27 de Julio de 1993, P. 30.
11. LA PROCURACIÓN AGRARIA EN MÉXICO, en varios autores, Obra Jurídica mexicana. Procuraduría General de la Republica, México, 1988, t. V (PGR-Gobierno del Estado de Guerrero, P. 120).
12. MAGISTRATURA, EN ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Bibliografica. Omeba, Buenos Aires 1984, t. XVIII, P. 924.
13. MEMORIA DEL VIII CONGRESO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, P. 532
14. PRIMER AÑO DE LA JUSTICIA AGRARIA. Informe 1992-1993 P.29
15. "REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS" LA TIERRA, tema de México, P. 102.
16. "VISTA DE OJOS " Solano, Cedulario de tierras, P. 90.