

ISSN 0188-8293

AÑO II

MAYO-AGOSTO

NUM. 6

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

MEXICO, 1994

Las opiniones expresadas en los artículos por los autores son de su exclusiva responsabilidad. Esta Revista no las suscribe en ninguna de las partes.

Directorio

Tribunal Superior Agrario

Magistrado Presidente, Dr. Sergio García Ramírez; **Magistrados Numerarios**: Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón, Lic. Arely Madrid Tovilla, Lic. Luis O. Porte Petit Moreno, Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos; **Magistrado Supernumerario**: Lic. Jorge Lanz García; **Secretario General de Acuerdos**: Lic. Sergio Luna Obregón; **Oficial Mayor**: Lic. Everardo Moreno Cruz; **Director de Publicaciones**: Dr. Fernando Flores-García.

CERTIFICADO DE LICITUD NUM. 5676

Suscripción anual (3 números)	\$70,000	N\$70.00
Número suelto	\$25,000	N\$25.00
Número atrasado	\$30,000	N\$30.00

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Dirección de Publicaciones
Orizaba No. 16, 4o. piso
México, D. F.

CONTENIDO

ENSAYOS

Los hechos en Chiapas y la cuestión agraria	9
Lic. Heriberto ARRIAGA GARZA	
La jurisprudencia de los Tribunales agrarios	17
Lic. Miguel CARBONELL Y SANCHEZ	
Tercer Foro de Justicia agraria	39
Lic. Alfonso CASTAÑEDA TRUJILLO	
El Registro Agrario Nacional	53
Lic. Myrna E. HOYOS SCHLAMME	
La justicia agraria para el desarrollo rural	61
Dr. Luis PONCE DE LEON ARMENTA	
La Procuraduría agraria	77
Lic. José Platón ESPINO VALLADARES	
Estructura y funcionamiento de los Tribunales agrarios	113
Lic. Raúl LEMUS GARCIA	

ENSAYOS

LOS HECHOS DE CHIAPAS Y LA CUESTION AGRARIA

Disertación a cargo del licenciado Heriberto ARRIAGA GARZA,
en la Mesa Redonda "Los Derechos Humanos en México",
efectuada el 10 de marzo de 1994 en la Universidad de las
Américas

LOS HECHOS DE CHIAPAS Y LA CUESTION AGRARIA

La situación de descontento y violencia que se ha estado viviendo en el Estado de Chiapas, se incardina en un proceso de larga duración, de marginación ancestral y de formas rurales insuficientes caracterizadas por el método roza-tumba-quema—, insertas en un modelo de explotación comercial de la tierra por las vías de la deforestación y la ganaderización extensiva. No se trata de un solo factor, puesto que a ello se suma la desatención, la negligencia de infinidad de funcionarios locales y federales durante varios decenios, para dar verdadera respuesta a reclamos legítimos y no soslayar controversias que al prolongarse se vuelven asuntos más espinosos y complicados. Se trata de un fenómeno multifactorial, donde ciertamente la cuestión agraria tiene una importante gravitación, habida cuenta de que el dominio y posesión de las tierras es algo que se viene discutiendo desde la Conquista, la subsecuente Colonia como Nueva España y durante toda la vida independiente de nuestro país, aunque las reivindicaciones agrarias se plantearon con mayor intensidad a raíz y como efecto de la Revolución Mexicana, al través de una Reforma Agraria que en su fase de reparto de la tierra, de redistribución de la propiedad rural, duró la friolera de 77 años.

No obstante que con motivo de los tristes acontecimientos de la apuntada Entidad se ha desatado una andanada crítica

contra la terminación del reparto agrario y el nuevo marco constitucional y legal sobre la materia, lo cierto es que nadie cuestiona —si de verdad es honesto— que se haya dado clausura a la etapa de reparto, cuya duración superó en mucho a la de cualquiera de las reformas agrarias habidas en el mundo, que se fijaron lapsos cortos para efectuar la redistribución de la tierra rústica y su entrega a un mayor número de personas. Y si bien es cierto que suscita cuestionamiento el que una parcela pueda convertirse en propiedad privada y que sea susceptible de enajenarse, debe apuntarse que con la adecuada vigilancia del Estado —y para eso está la Procuraduría Agraria—, aunada al persistente apego, amor a la tierra, que tienen casi todos los campesinos pertenecientes a ejidos y comunidades, sería alarmista pensar en que se dé una disolución de facto de estas formas de dominio social. Lo del dominio es una opción, no una obligación; lo hará el que quiera, pero toca al Gobierno castigar con ejemplaridad a especuladores, agiotistas, coyotes y aventureros de toda laya, que pretendan malversar la libertad que se concede al campesino para obtener beneficios ilegítimos. Es un rubro en donde la Procuraduría Agraria tiene mucho qué hacer y donde los Tribunales Agrarios deberán mostrar su carácter de jurisdicción de equidad para resolver las controversias que se generan con motivo de relaciones agrarias. Pero lo que es impensable, a estas alturas de la historia y de la modernización de los países con atraso, es que pueda darse reversa a una normativa que calza mejor con las circunstancias actuales. Una cosa es dar la posibilidad del dominio, con los necesarios actos de supervisión del Estado, y otra obligar a ello. Este es un asunto muy añejo, según lo revela Francisco de Solano en estos términos: “La propiedad privada indígena fue aceptada y sostenida, desde el mismo momento en que por medio de unos documentos pontificios se otorgaba al Rey de Castilla, la soberanía de las tierras americanas; y por ello, el indio podía

vender su tierra, como adquirir otra. La venta pasiva de propiedades indígenas en Antillas alertó, desde bien temprano, a la autoridad, que comprendió que debía atender y cuidar la tierra del aborigen para que no la perdiese irremediablemente, bien por desconocimiento del nivel cultural del vendedor, bien por su modo de vida, habituado a sostenerse con los mínimos y escuetos recursos de un espacio relativamente breve de terreno".¹

El problema ha sido desde siempre, que la autoridad esté en actitud alerta frente a situaciones inicuas, desventajosas para los campesinos, en donde exista una conducta logrera que finque beneficio en la ignorancia o la miseria de quienes enajenan su porción de tierra. Este es el asunto fundamental y no las prohibiciones, las proscripciones que sólo generan hechos de simulación y de burla a los propósitos generosos de las normas constitucionales y legales. De allí que concordemos con la apreciación de Federico Reyes Heróles, quien advirtió lo siguiente: "Cierta retórica escapista concentra su furia contra el artículo 27 constitucional, aduciendo que las recientes modificaciones 'contrarrevolucionarias' provocaron mayor injusticia y un levantamiento social, Chiapas. Que quede claro, la implementación en la realidad de las modificaciones al 27 constitucional todavía no ha dado inicio. Los obstáculos que enfrenta llevan a suponer que tardará muchos años, décadas quizá. Es decir, sigue vigente la estructura agraria creada por el artículo 27 previo a las modificaciones, artículo que propició cacicazgos, manipulación, miseria, injusticia. Las reformas al 27 buscan dar inicio a una reconversión agrícola que se llevará décadas y que parte del fracaso, en lo general, del esquema previo. Una de las ventajas del 27 vigente es que no obliga a nadie. Las comunidades, ejidos colectivos y par-

¹ De Solano, Francisco, **Cedulario de Tierras** (Compilación de Legislación Agraria Colonial), UNAM, México, 1984, p. 87.

celarios que desean permanecer como están, no tienen que hacer nada. Pero si en cambio se presenta el común escenario de vinculación entre el sector primario, el secundario y el terciario, la ley facilita reconocer lo que en los hechos ocurre: rentismo y aparición de fuentes adicionales de ingreso. Separemos los problemas. Si en Chiapas las comunidades han sido despojadas sistemáticamente de grandes extensiones, lo que procede es aplicar la ley y restituir a las mismas a lo que tienen derecho. Lo cual no se contrapone a que ejidatarios del norte puedan buscar otras formas de asociación. De nuevo, ¿cuál es el planteamiento? ¿Regresar a lo que teníamos? Para atrás hay poco que buscar. Tenemos que encontrar nuevas formas productivas con las múltiples variedades y diferencias que el país exige. La globalización mundial no la va a detener Chiapas".²

La injusticia social no se dio con la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992; ya estaba allí bajo el nuevo estatuto, en gran medida propiciada por la prolongación demagógica de un reparto de tierras que ya era meramente virtual, sin genuina concreción. Consecuentemente, el nuevo estatuto agrario no ha generado la injusticia que se le quiere atribuir, suscitando solamente cuestionamientos desde miradores enteramente ideológicos y discutibles, pero que no han de implicar la aceptación como dogma de un reparto permanente y de una eterna congelación de la propiedad social de ejidos y comunidades, sin brindar una oportunidad a sus miembros de obtener la propiedad individual, si ese es su deseo, bajo una atenta mirada de las instituciones del Estado, particularmente de la Procuraduría Agraria, y el escrutinio de los Tribunales Agrarios.

² Artículo intitulado **Sacudida, No Aturdimiento**. Publicado en el Diario **Reforma**, de 15 de febrero de 1994, p. 9-A.

Los hechos de Chiapas no demuestran la inoperancia del nuevo estatuto agrario, sino la del anterior, que no fue llevado a sus mejores consecuencias en bien de los campesinos por burocratismo, ineficiencia, corrupción y veleidosos criterios de las autoridades que tuvieron a su cargo durante más de siete décadas, la resolución de la cuestión agraria planteada por el movimiento revolucionario iniciado en 1910; aunque también es cierto que lo hecho en materia agraria, en reparto de tierras, cambió totalmente la fisonomía social y económica del país para bien, propiciando el estadio de desarrollo a que hemos llegado. Lo que demuestra también que el saldo en materia agraria, pese a las injusticias que aún perviven y los rezagos manifiestos respecto de ciertas controversias, es altamente positivo; y que desde luego hubo en todos estos años en nuestra Nación, autoridades agrarias que estuvieron a la altura de su misión y de la responsabilidad social que se les encomendó. De no haberse liquidado las haciendas porfirianas y formando la propiedad social de los ejidos y reconocido la de las comunidades, otro sería el paisaje rural que presentaría México y estaríamos lamentando peores injusticias de las que ha hecho notar el problema chiapaneco.

Cabe hacer notar que el largo proceso de Reforma Agraria, estableció una relación de pupillaje con los campesinos, que los hizo depender en forma anómala del Estado mexicano, con intereses y propósitos no siempre legítimos. De allí que ahora se acentúa la preparación, la capacitación, la libertad para autodeterminarse de cada campesino y las posibilidades autogestionarias de los núcleos, como corresponde verdaderamente a un sistema que se precie de democrático y garante de las libertades de las personas y de su inherente dignidad. El lúcido tratadista en cuestiones agrícolas Rainer Schickele, lo precisa de esta manera: "...hay el peligro de que los individuos se atengan demasiado a la ayuda gubernamental. Es

necesario preservar la iniciativa y los incentivos para trabajar, a fin de conservar el buen espíritu de las personas y su bienestar económico. Casi todos convendrán en que ni la extrema pobreza ni la excesiva abundancia, fomentan la iniciativa individual, y que debe evitarse haya demasiadas familias pobres. El gobierno no está obligado a proporcionar un **modus vivendi**, pero debe proteger a las personas de la inseguridad económica y las penalidades inmerecidas a causa de fuerzas del mercado que no dependen de ellas".³

Según hemos destacado a lo largo de este recuento de acciones para abatir la pobreza rural, la política del Gobierno de la República se inclina por los apoyos y estímulos con bases objetivas, en vez de medidas paternalistas indiscriminadas, a veces meramente declarativas; buscando que los recursos empleados para ayudar a los productores rurales con menores ingresos, no se pierdan en las múltiples veredas de la burocracia. Se trata de apoyos que antes que restringir la libertad, la autonomía de individuos y núcleos, promueven la dignidad personal y la capacidad de gestión de ejidos y comunidades; y la capacidad de cambio para enfrentar los desafíos del entorno internacional, por parte de todos los agentes de nuestro ámbito rural. Ojalá los hechos confirmen el acierto de modificar pautas degradadas e ineficaces de convivencia y productos del agro.

³ Schickele, Rainer, **Tratado de Política Agrícola**, trad. de Carlos Fernández, FCE, México, 1982, p. 39.

LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Miguel CARBONELL Y SANCHEZ¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Jurisprudencia y seguridad jurídica. III. La jurisprudencia como interpretación y como integración jurídicas. IV. Los sistemas de creación jurisprudencial de los Tribunales Agrarios. 1. Jurisprudencia por reiteración. 2. Jurisprudencia por resolución de contradicción de tesis. V. Las relaciones entre la jurisprudencia del Tribunal Superior Agrario y la del Poder Judicial Federal. VI. Un balance de las reformas a la jurisprudencia del Tribunal Superior Agrario de 1993.

I. INTRODUCCION

En este trabajo se analizará brevemente el marco jurídico de la jurisprudencia de los tribunales agrarios en México (T. A. en la sucesivo). Se incluirá el estudio de sus antecedentes legislativos, su relación con la jurisdicción del Poder Judicial Federal, su papel como garante de la seguridad jurídica, su papel interpretador e integrador del ordenamiento jurídico, así como la revisión de las normas de la nueva legislación agraria que disciplinan a esta importante fuente del derecho.

Sobre la necesidad de que exista la jurisprudencia y sobre su importancia es mucho lo que se ha escrito, sin embargo, hoy

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro de su Instituto de Investigaciones Jurídicas.

día todavía quedan por precisar varios de los aspectos fundamentales de este tema, así como de su campo de estudio genérico que es el de las fuentes del derecho. No hay que olvidar que, como señala Luis Díez-Picazo, "Preguntarse hoy en día —a estas alturas— por la jurisprudencia —¿Qué es?, ¿En qué consiste?, ¿Qué alcance tiene?— puede parecer jactancioso o inútil, pero acaso no sea ni una cosa ni otra, si se piensa que hay que introducir en un debate clásico una serie de datos que hace simplemente veinte o veinticinco años no se encontraban sobre el tapete",² refiriéndose al caso de España pero siendo fácilmente trasladable a otros ordenamientos en Latinoamérica y, especialmente, al mexicano.

En México la jurisprudencia del Poder Judicial Federal tiene hondas raíces históricas pues ya se le encuentra en la Ley de Amparo de 1882,³ cuyo proyecto fue redactado por el ilustre jurista Ignacio L. Vallarta.⁴ A nivel constitucional no aparece hasta 1951 en que se le inserta en la fracción XIII del artículo 107 de la Carta Magna,⁵ pero ya desde antes se le había considerado como una fuente de la mayor importancia dentro del orden jurídico nacional; en nuestros días tiene en la práctica de los tribunales un valor casi igual al de la ley y superior al de otras fuentes del derecho.⁶

² "La jurisprudencia", *Jornadas sobre el Poder Judicial*, Madrid, 1983, volumen I, p. 267.

³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones acerca del origen y de la evolución de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales", *Lecturas Jurídicas*, número 41, octubre-diciembre de 1969, p. 89; Cabrera, Lucio, "La jurisprudencia" en *La Suprema Corte y el pensamiento jurídico*, México, 1985, p. 225.

⁴ Así consta en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, México, 1885, tomo III, p. 168, cuyo texto se puede consultar en Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, 1993, p. 431.

⁵ Vid. Chávez Padrón, Martha, "El proceso de integración jurisprudencial en el sistema jurídico mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLIII, números 191-192, septiembre-diciembre de 1993, p. 68.

⁶ La importancia de las tesis jurisprudenciales "ha ido en aumento al grado de que se las podría calificar como primordiales en la práctica diaria de los tribunales, en donde posee tanta eficacia como la ley misma, y desde luego, más que la doctrina", Cabrera, Lucio, *op. cit.*, p. 264; "Ningún jurista sensato osa hoy poner en duda que la jurisprudencia... posee en la vida del Derecho una eficacia condicionante de la actividad

Actualmente, como se sabe, la jurisprudencia del Poder Judicial Federal está consagrada a nivel constitucional en los artículos 94 párrafo séptimo y 107 fracción XIII, y a nivel legal en los artículos 192 a 197B de la Ley de Amparo y el 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Los antecedentes de la jurisprudencia de los tribunales administrativos y autónomos, como es el caso de los T.A., también son remotos, pues la institución jurisprudencial ya se encuentra en la Ley de Justicia Fiscal que en 1936 dio vida al Tribunal Fiscal de la Federación. En la Exposición de Motivos de esa Ley se expresó de la jurisprudencia del nuevo tribunal que

es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste de hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada.⁷

En México, de acuerdo con diversos ordenamientos jurídicos vigentes, tanto a nivel federal como local, son muchos los tribunales administrativos y autónomos que cuentan con facultades legales para establecer jurisprudencia. Los casos más representativos a nivel federal son el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya creación jurisprudencial está regulada en los artículos 259 a 261 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal Electoral, que crea jurisprudencia con base en el artículo 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los propios T.A.,⁸ cuyo régimen de creación jurisprudencial se examinará más adelante.

de los sujetos igual —sino mayor— que las normas que aplica", Santamaría Pastor, J. A., **Fundamentos de Derecho Administrativo I**, Madrid, 1991 (reimp.), p. 404.

⁷ **Diario Oficial de la Federación** del 31 de agosto de 1936.

⁸ Otros ejemplos y una explicación bastante completa de la jurisprudencia de los tribunales distintos del Poder Judicial Federal puede verse en García Ramírez, Sergio, **Elementos de Derecho Procesal Agrario**, México, 1992, pp. 98-70.

II. JURISPRUDENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA

Las funciones que realiza la jurisprudencia dentro de cualquier orden jurídico son muchas y muy variadas, pero una de las más importantes es su contribución a la seguridad jurídica que, como se sabe, es uno de los valores fundamentales a que debe aspirar cualquier sistema normativo.⁹

La contribución de la jurisprudencia a la seguridad jurídica se expresa principalmente de la siguiente manera:

1. Al solucionar la necesidad de conocer la interpretación que le están dando los tribunales a las normas de un sistema jurídico de modo que tanto los particulares como las autoridades tengan la certeza de que existen criterios interpretativos obligatorios que serán aplicados al momento de resolver una controversia.

2. De que esa labor interpretativa tenga cierta uniformidad ya que como señala García Ramírez "la previsión de una jurisprudencia obligatoria —inclusive en países que no se hallan dominados por el Derecho fundado principalmente en precedentes jurisdiccionales (*case law*)— pretende unificar el sentido de la justicia a propósito de las normas que ésta debe interpretar y aplicar con frecuencia. Tal misión unificadora posee gran trascendencia y constituye, en sustancia, una garantía de seguridad jurídica para el justiciable".¹⁰

3. Respecto del complejo normativo permite conocer el significado y trascendencia de las normas, buscando además "la previsibilidad de que los poderes públicos, en un caso concreto, actuarán o dejarán de hacerlo y de que, si actúan, lo harán de una manera determinada y no de otra".¹¹ Es decir, la ju-

⁹ Sobre este tema puede consultarse Pérez Luño, A. E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, particularmente el primer capítulo; Recásens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 10a. edic., México, 1991, pp. 220 y ss., entre otros.

¹⁰ *Elementos...*, cit., p. 62.

¹¹ Díez Picazo, Luis María, "El precedente administrativo", *Revista de Administración Pública*, número 98, Madrid, mayo-agosto de 1982, p. 13.

jurisprudencia busca dar certeza jurídica sobre la forma en que los órganos jurisdiccionales interpretarán y aplicarán una o varias normas jurídicas. Así como concretizar en cierta medida las normas legales generales y abstractas, advirtiendo de algún modo el comportamiento judicial al asegurar que determinados criterios interpretativos serán de aplicación obligatoria para los casos que estando en un supuesto parecido o semejante se presenten en el futuro.¹²

Será creando y modelando nuevas figuras jurídicas que no han sido previstas por el legislador —ya que la realidad suele ser más rica y variada de lo que éste puede prever—,¹³ que el juez deba desarrollar nuevas fórmulas para hacer frente a las cotidianas necesidades de su función; pues como acertadamente dijo un autor alemán “también las leyes envejecen”,¹⁴ de modo que frente a la imposibilidad de que se prevean y regulen todos los supuestos que pueden entrar bajo la esfera de una determinada ley la jurisprudencia debe realizar una labor en gran medida creativa. De hecho, “el **proceso brinda amplísimo campo a la interpretación e integración**, ya que los códigos procesales, por detallistas y minuciosos que sean, sólo contienen el **mínimum de normación jurídica** considerada indispensable por el legislador por la marcha de los juicios

¹² “La jurisprudencia no menoscaba la seguridad jurídica, sino la afianza; permite que haya un solo criterio de interpretación de las normas, en vez de tantos como tribunales existan”, señaló el doctor Sergio García Ramírez en el informe de labores del primer año de la justicia agraria el 12 de julio de 1993 (página 8 de la publicación respectiva a cargo del Tribunal Superior Agrario).

¹³ “. . . la tipificación de supuestos de hecho por el legislador no puede jamás agotar la variable y proteica riqueza de situaciones capaz de presentarse en una vida social cuya evolución nada detiene” García de Enterría, Eduardo, **Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho**, Madrid, 1984, p. 18.

¹⁴ Habscheid, Walther J., “Sobre la creación jurisprudencial del derecho en el Derecho Alemán”, **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, número 24, año VIII, septiembre-diciembre de 1975, p. 562.

(aunque, eso sí, el cálculo legislativo resulta con frecuencia excesivo y entorpecedor)".¹⁵

Por todo esto corresponde a los jueces y tribunales no sólo fijar y delimitar el orden jurídico vigente a través de su cotidiana aplicación a múltiples casos concretos, sino también complementarlo, afinarlo y perfeccionarlo en orden a una mejor consecución de los diversos valores jurídicos, principalmente buscando un constante acercamiento a la justicia y a la seguridad jurídicas.

III. LA JURISPRUDENCIA COMO INTERPRETACION Y COMO INTEGRACION JURIDICAS

Otra de las importantes funciones de la jurisprudencia es la de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico. La primera se resume como el "desentrañar el sentido de una norma"¹⁶ aplicable a un caso concreto, mientras que la integración supone que el órgano jurisdiccional crea la norma aplicable por existir una laguna técnica en el ordenamiento.¹⁷

Los principios que en general deben observarse en la interpretación de las leyes procesales, como en la especie lo es el título X de la Ley Agraria y algunos preceptos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, son los de "justicia, efica-

¹⁵ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Interpretación e integración de las leyes procesales" en sus *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, 1992 (reimpr.), tomo I, p. 24.

¹⁶ García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 40a. edic., México, 1989, pp. 325 y ss.; un punto de vista interesante sobre el tema de la interpretación, explicado además con gran sencillez, es el de Luis Díez-Picazo, *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, 2a. edic., Barcelona, 1987, pp. 225 y ss.

¹⁷ Para Héctor Fix-Zamudio la integración "se resuelve en la creación de la norma particular para el caso concreto que va moldeando, adaptando y vivificando las disposiciones normativas de carácter abstracto", "El juez ante la norma constitucional" en su libro *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, 1993, p. 10.

cia, rapidez y economía, y en caso de pugna entre los cuatro, habrán de prevalecer los dos primeros", señala Niceto Alcalá-Zamora.¹⁸

El concepto mismo de interpretación tiene una gran relación con la jurisprudencia ya que ambas son nociones que, en gran medida, se implican y guardan cierta reciprocidad, esta concepción es heredada desde el derecho romano en el que los intérpretes eran llamados "iurisprudentes",¹⁹ y ha sido mejorada en la actualidad por el avance y perfeccionamiento de la técnica del precedente obligatorio de los órganos jurisdiccionales del Estado. La función interpretativa de los tribunales se da en cualquier supuesto de aplicación de una norma general —ley, tratado, reglamento, etcétera— a un caso concreto ya que el juzgador no es, en ninguna cuestión y bajo ninguna hipótesis, un simple aplicador mecánico del derecho,²⁰ sino que siempre realiza una función intelectual muy importante de carácter interpretativo para determinar, como mínimo, si un caso en cuestión está o no recogido por un supuesto de hecho previsto en la norma general.²¹

La integración del orden jurídico se puede llevar a cabo por la jurisprudencia, en atención a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 14 constitucional en el sentido de que los juicios del orden civil se resolverán conforme a la letra de la ley, a su interpretación jurídica o, a falta de ésta, conforme

¹⁸ **Op. cit.**, p. 22.

¹⁹ **Cfr.** Gorla, Gino, "Giurisprudenza", **Enciclopedia del Diritto**, vol. XIX, Varese, 1970, p. 493.

²⁰ **Cfr.** Recásens Siches, Luis, **Nueva filosofía de la interpretación del derecho**, 3a. edic., México, 1980, pp. 213 y ss.

²¹ Como señala Hans Kelsen, "La norma de rango superior no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual se la aplica... la norma de grado superior tiene, con respecto del acto de su aplicación a través de la producción de normas o de ejecución, el carácter de un marco que debe llenarse mediante ese acto", **Teoría Pura del Derecho**, trad. de Roberto J. Vernengo, 6a. reimpr., México, 1991, pp. 350.

a los principios generales del derecho,²² a través del uso y aplicación de estos últimos que no están codificados o establecidos por completo en norma o cuerpo legal alguno por lo que corresponde a los tribunales su determinación, concreción y aplicación en algún caso particular.²³

Para encontrar el principio general de derecho que sea aplicable a un caso concreto, se "puede partir de la consideración de los criterios y principios más elevados de la ética social, y descender a aplicaciones menos generales que se traducen en enunciados que valen como principios intermedios, hasta llegar a las soluciones que aparezcan reconocidas en la legislación correspondiente", sostiene Rafael Preciado Hernández;²⁴ este autor, como es obvio, guarda una posición eminentemente ius-naturalista que no comparto del todo, pero del texto citado se desprende la dificultad de aprehender en su totalidad a los principios generales del derecho, que es un dato que hay que tener bien presente y que hay que destacar.

Se debe tomar en cuenta, sin embargo, que, como bien indica Eduardo García de Enterría, "los principios generales del Derecho, expresión desde luego de una justicia material, pero especificada técnicamente en función de los problemas jurídicos concretos. . . (son). . . susceptibles, por consiguiente, de una seguridad de funcionamiento y de manejo que se volatizaría si el tradicional lugar de la ley pretendiese ser sustituido por una abstracta e indeterminada invocación de la justicia, o de

²² En este precepto se entiende a la materia civil en sentido amplio, abarcando tanto la civil en sentido estricto como la laboral, la mercantil y la agraria, *vid.* Burgoa, Ignacio, **Las garantías individuales**, 23a. edic., México, 1991, pp. 573-574; específicamente sobre el caso del derecho agrario, en el mismo sentido que el que aquí se expone, *vid.* García Ramírez, **Elementos. . .**, cit., pp. 80-81.

²³ Para subsanar las lagunas de la legislación procesal por el uso de los principios generales del derecho o de cualquier otro método integrador, tómesese en cuenta la observación de Alcalá-Zamora, *op. cit.*, p. 23

²⁴ "El artículo 14 constitucional y los principios generales del Derecho", en su libro **Ensayos filosófico-jurídicos y políticos**, México, 1977, p. 46.

la conciencia moral o de la discreción del juez",²⁵ es decir, se postula la existencia de una "jurisprudencia de principios", pero aplicada y determinada en relación a las necesidades de la vida práctica, no por la visión de "los movimientos románticos y naturalistas del Derecho libre", como puntualiza el mismo García de Enterría.

La propia jurisprudencia ha conceptualizado a los principios generales del derecho como "los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico... (y) son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad".²⁶

También se puede realizar una labor en cierto grado creativa por parte de los tribunales al reconocer expresamente una determinada costumbre jurídica, incorporándola de ese modo, a través de una o varias sentencias, al ordenamiento jurídico vigente.²⁷ Esta posibilidad es especialmente importante en materia agraria ya que el artículo 164 párrafo segundo de la Ley Agraria ordena que: "En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y los usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero"; el precepto transcrito está en concordancia con lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución en cuya parte final se dispone que: "En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte (refiriéndose a los pueblos indígenas), se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley".²⁸

²⁵ *Op. cit.*, p. 31.

²⁶ **Semanario Judicial de la Federación**, octava época, tomo III, segunda parte-2, enero-junio de 1989, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 197, pp. 573-574.

²⁷ Sobre el reconocimiento del órgano jurisdiccional, o de cualquier otro órgano aplicador, como premisa para la existencia de la costumbre jurídica, *cfr.* Orozco Henríquez, J. Jesús, **Derecho constitucional consuetudinario**, 1a. reimpr., México, 1993, pp. 52-55.

²⁸ El texto reformado del artículo 4o. constitucional, en esta parte, se publicó el 28 de enero de 1992 en el **Diario Oficial de la Federación**; sobre esa reforma y, en general el derecho consuetudinario indígena, *vid.* Madrazo, Jorge, "La adición al artículo 4o. consti-

Otras razones para utilizar la costumbre en la creación jurisdiccional del derecho agrario tienen que ver con la singularidad misma del comportamiento y forma de ser de los hombres y mujeres del campo; como señala García Ramírez: "El trabajo de la tierra, en sus innumerables manifestaciones reales, apareja usos y costumbres que es preciso enfrentar o reconocer. No sólo me refiero, por supuesto, a prácticas o lineamientos de observancia más o menos general, sino además a las que se relacionan con la tenencia y el cultivo de ciertas tierras o de fuentes y corrientes determinadas. Se trata, en suma, de los usos y las costumbres asociadas inmediatamente a la vida del campesino".²⁹

Hay que tomar en cuenta, además de lo anterior, que el artículo 18 del Código Civil de 1928, de aplicación supletoria en materia agraria por mandato del artículo 2 de la Ley Agraria, señala la obligación de los tribunales de resolver todas las controversias que se sometan a su conocimiento, aún ante "el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley"; esta disposición reitera la compleción del ordenamiento y otorga capacidad integradora y no meramente interpretadora a los tribunales y, por vía de consecuencia inmediata, da posibilidad a los mismos de emitir una jurisprudencia creadora y perfeccionadora de instituciones y situaciones jurídicas diversas.³⁰

Aunque la tendencia mayoritaria de los tribunales del Poder Judicial Federal ha sido admitiendo que la jurisprudencia es

tucional en materia indígena" en **Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992**, México, pp. 21-32 y González Galván, Jorge Alberto, **El derecho consuetudinario de las culturas indígenas de México. Notas de un caso: los Nayerij**, México, 1994, respectivamente.

²⁹ **Elementos...**, cit., p. 77.

³⁰ El Código Civil español tiene un precepto con idéntico contenido del que se han obtenido interesantes consecuencias, cfr. Díez-Picazo, Luis, **Estudios sobre la jurisprudencia civil**, vol. I, 2a. edic., Madrid, 1979, p. 8; Balaguer Callejón, Francisco, **Fuentes del Derecho**, tomo I, Madrid, pp. 168 y ss.

³¹ En forma similar que en Inglaterra, que es un país con mayor tradición de derecho creado por vía jurisprudencial, donde "con frecuencia los tribunales se niegan a cumplir tal función creadora e insisten en que la tarea propia de la interpretación de la ley y del

únicamente interpretativa,³¹ progresivamente van surgiendo criterios que reconocen el carácter creador de las decisiones jurisprudenciales, sumándose a lo que ya había venido sosteniendo la doctrina;³² así por ejemplo, en las siguientes tesis:

JURISPRUDENCIA. CONCEPTO DE. La jurisprudencia tiene facultades integradoras y va más allá de la norma, es decir, la verdadera jurisprudencia es aquella complementaria o integradora de las situaciones que no previó el legislador, adecuando la norma al caso concreto, toda vez que en muchas ocasiones las circunstancias de hecho están dando opciones distintas a lo establecido en un precepto legal. La Suprema Corte y los tribunales, al fijar un criterio en una tesis jurisprudencial, estudia aquellos aspectos que el legislador no precisó, e integra a la norma los alcances que, no contemplados en ésta, se producen en una determinada situación.³³

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. SUBSANA LAGUNAS EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO. La jurisprudencia es fuente del derecho, por tanto no hay razón para pensar que la Suprema Corte no pudiera ejercer la función de suplir las lagunas y deficiencias del orden jurídico positivo...³⁴

IV. LOS SISTEMAS DE CREACION JURISPRUDENCIAL DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Una vez que se han revisado someramente algunas de las funciones de la jurisprudencia, es el momento de emprender

uso del precedente es, respectivamente, buscar la intención del legislador y el derecho que ya existe", Hart, H. L. A., **El concepto de Derecho**, trad. de Genaro R. Carrió, 2a. ed., México, 1980.

³² Ignacio Burgoa dice que los tribunales, a través de la jurisprudencia, "...integran el orden jurídico positivo mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales", **El juicio de amparo**, 29a. edic., México, 1992, p. 818; para Ignacio de Otto "la jurisprudencia constituye una forma de creación de derecho... cuando los jueces, mediante sucesivas decisiones repetidas, sientan una doctrina acerca de cómo deben resolverse ulteriores casos similares, es decir, sientan una norma general cuyo valor y posición dentro del ordenamiento varía según las épocas y los sistemas", **Derecho constitucional. Sistema de fuentes**, 1a. reimpr. de la 2a. edición, Barcelona, 1989, p. 20

³³ **Semanario Judicial de la Federación**, octava época, tomo VII, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, enero de 1991, p. 296.

³⁴ **Semanario Judicial de la Federación**, octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo V, enero-junio de 1990, 2a. parte, p. 593.

el estudio de los dos sistemas a través de los cuales los T.A. crean jurisprudencia; estos métodos guardan cierta semejanza con los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Así, se puede decir que el Tribunal Superior Agrario crea jurisprudencia, **a)** por reiteración de criterios, y **b)** por resolución de contradicción de tesis o jurisprudencia unificadora.³⁵

IV.1. JURISPRUDENCIA POR REITERACION

Para establecer jurisprudencia por esta vía se requieren cinco sentencias del Tribunal Superior Agrario en un mismo sentido no interrumpidas por alguna en contrario, que reúnan además la anuencia de una mayoría calificada: se requiere el voto favorable de cuatro magistrados,³⁶ emitido en una sesión donde asistan los cinco que componen el Tribunal Superior Agrario.³⁷

Una vez que se reúnan las cinco sentencias con el requisito de la votación mencionado, el magistrado que fue ponente en la primera de estas propondrá al Pleno el texto de la tesis para su consideración y aprobación.³⁸

³⁵ Este último término ha sido tomado de Zertuche García, Héctor G., **La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano**, México, 1990, p. 96.

³⁶ Artículo 9 fracción V de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Esta fracción fue adicionada en las reformas a la Ley publicadas el 9 de julio de 1993; es probable que estas reformas, por lo que hace a la jurisprudencia por resolución de contradicción de tesis cuando menos, "tengan como antecedentes el Acuerdo 1-92 del Tribunal Superior Agrario mediante el cual resolvió la contradicción de tesis entre dos de sus Tribunales Unitarios, sobre juicios de privaciones de nuevas adjudicaciones de Derechos Agravios", Chávez Padrón, **op. cit.**, p. 75; sobre esta reforma, por lo que hace específicamente a la jurisprudencia, **vid.** García Ramírez, **Elementos...**, **cit.**, pp. 71-73 y en general, pp. 52-55.

³⁷ Artículo 18 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 12 de mayo de 1992, reformado por Acuerdo del Tribunal Superior Agrario publicado en el **Diario Oficial** el 20 de julio de 1993.

³⁸ Artículo 19, fracción I del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios; **García Ramírez, Elementos...**, **cit.**, p. 71.

Si resulta aprobada, la tesis deberá hacer referencia a cada una de las cinco sentencias que la integraron, con el número y datos de identificación del expediente, la fecha de cada sentencia, el número de votos aprobatorios en relación con el número de magistrados presentes, el nombre del magistrado ponente y el del secretario proyectista. La tesis jurisprudencial será firmada por el Presidente del Tribunal y por el Secretario General de Acuerdos, para luego ser comunicada a los tribunales unitarios y comenzar a ser obligatoria a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.³⁹

La parte de las sentencias de donde se extraen el criterio interpretativo o integrador que después se verá reiterado por otros cuatro y formará una tesis jurisprudencial es lo que se conoce como **ratio decidendi**, es decir, la razón o razones que llevaron al órgano jurisdiccional a resolver el caso en tal o cual sentido, o sea, el "fundamento jurídico de una sentencia... (o)... los argumentos que motivaron una sentencia".⁴⁰ Estos argumentos se encuentran en los considerandos de la sentencia,⁴¹ que a su vez, condicionan el sentido de los resolutivos en orden a un elemental principio de congruencia.⁴² La **ratio decidendi** es tan importante al momento de redactar el texto de la tesis y establecer el criterio obligatorio que se ha llegado a definir a la jurisprudencia como "el conjunto de las **rationes decidendi** de las resoluciones judiciales".⁴³

Es conveniente tener presente la noción de **ratio decidendi**, independientemente de que sirva para la redacción del texto

³⁹ Artículo 19, fracciones II a V del Reglamento Interior; García Ramírez, **Elementos...**, cit., p. 72.

⁴⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando, "Ratio decidendi", **Diccionario Jurídico mexicano**, 3a. ed., México, 1989, tomo IV, p. 2661; id., "Jurisprudencia en materia pesquera" en González Oropeza, Manuel y Garita Alonso, Miguel Angel (Coords.), **El régimen jurídico de la pesca en México**, México, 1994, pp. 406-407.

⁴¹ En el mismo sentido Zertuche García, **op. cit.**, p. 105.

⁴² Cfr. la tesis **Sentencias, autoridad de los considerandos de las. Apéndice el Semanario Judicial de la Federación 1917-1988**, segunda parte, salas y tesis comunes, p. 2868.

⁴³ Atienza, Manuel, **Tras la justicia. Una introducción al Derecho y al razonamiento**

de la tesis,⁴⁴ porque con frecuencia los tribunales de instancias superiores, particularmente los tribunales constitucionales, caen en la tentación de extender sus consideraciones a cuestiones que no guardan una relación directa con el caso concreto que están resolviendo, sino que responden a cuestiones conexas o de incidencia lateral sobre la **litis** planteada, pero "que ya no son de importancia para el asunto fallado"⁴⁵ y que tienen contacto con la materia del litigio "solamente por razones conceptuales".⁴⁶ Estas consideraciones se conocen como **obiter dicta**, que para algunos son "todo aquello en la sentencia que no es parte de la **ratio decidendi**"⁴⁷ y deben quedar excluidas del texto de la tesis jurisprudencial.

Aunque sobre este punto la legislación agraria no señala nada, me parece que se podría aplicar el criterio que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la jurisprudencia del Poder Judicial Federal. En efecto, en el "Instructivo para la publicación de las tesis jurisprudenciales, las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis, las ejecutorias de amparo y los votos particulares", aprobado el 4 de febrero de 1988, se dispone que "La tesis debe estar contenida en su integridad en la resolución correspondiente, y no contener aspectos que, aun cuando se hayan tenido en cuenta al formular la resolución, no formen parte de ella".

jurídico, Barcelona, 1993, pp. 188-189.

⁴⁴ En sistemas de creación jurisprudencial distintos del mexicano los efectos de obligatoriedad de la parte considerativa de las sentencias (en rigor de la **ratio decidendi**) no está tan claro, pues en la jurisdicción constitucional normalmente se le dan efectos **erga omnes** a las resoluciones que declaren nula una disposición de carácter legislativo, pero no a otro tipo de resoluciones que resulten no estimatorias del correspondiente recurso de inconstitucionalidad; la cuestión es, sin duda, una de las que más alta complejidad técnica tiene dentro de la jurisdicción constitucional. Sobre estos problemas en el derecho español; **vid.** Rubio Llorente, Francisco, "La jurisdicción constitucional como forma de creación del derecho" en su libro **La forma del poder (Estudio sobre la Constitución)**, Madrid, 1993, pp. 517 y ss.

⁴⁵ Frisch Philipp, Walter y González Quintanilla, José Arturo, **Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación**, México, 1992, p. 9.

⁴⁶ **Ibid.**

⁴⁷ Tamayo y Salmorán, "Ratio decidendi", **loc. cit.**

Con esta disposición, según entiendo, se está prohibiendo absolutamente la existencia de tesis recogidas de **obiter dicta**, por lo que se puede concluir que tanto el mencionado instructivo como la propia Ley de Amparo en su artículo 192 párrafo segundo por lo que hace exclusivamente al Poder Judicial Federal,⁴⁸ exigen identidad decisional en las cinco resoluciones que han de integrar una jurisprudencia obligatoria, con todo y que no debe perderse de vista la natural existencia de múltiples diferencias en los casos resueltos, pues nunca podrán existir dos asuntos absolutamente iguales, pero lo que sí existe, y es lo que se debe buscar para formar la jurisprudencia por reiteración, son las mismas razones para decidir en tal o cual sentido una cuestión, o sea, las consideraciones que lleven al juzgador, aún bajo circunstancias diferentes, a resolver en el mismo sentido un caso semejante, aplicando para ello el mismo criterio jurídico.⁴⁹

IV.2. JURISPRUDENCIA POR RESOLUCION DE CONTRADICCION DE TESIS

Para establecer jurisprudencia por resolución de contradicción de tesis únicamente se requiere una resolución del Tribunal Superior Agrario que dilucide cuál de las tesis encontradas de los tribunales unitarios agrarios es la correcta o bien que

⁴⁸ La jurisprudencia tal como se encuentra regulada en la Ley de Amparo y en general la creación jurisprudencial del Poder Judicial Federal se han analizado con mayor detalle en Carbonell y Sánchez, Miguel, **Concepto, marco histórico y régimen jurídico vigente de la jurisprudencia en México** (tesis profesional), Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

⁴⁹ Zertuche, **op. cit.**, p. 103. Ezequiel Guerrero Lara ofrece diversos ejemplos altamente ilustrativos sobre las partes de las sentencias de donde se extrae lo que luego pasará a formar el texto de la tesis, corroborando el punto de vista que aquí se sostiene, **cfr.** del mismo autor, "Breve introducción a la jurisprudencia judicial mexicana", en Witker Jorge (coord.), **Lineamientos metodológicos y técnicos para el aprendizaje del derecho (Antología)**, México, 1987, pp. 187-237, los ejemplos en pp. 217-237.

las deseche todas y establezca el criterio adecuado, siempre que esta resolución cuente con la misma votación y asistencia calificadas que se requiere para la jurisprudencia por reiteración con el artículo 18 del Reglamento Interior de los T.A.

Las divergencias entre los distintos tribunales unitarios agrarios pueden darse en las sentencias definitivas que dicten o en cualquiera de sus resoluciones. La correspondiente denuncia de contradicción la puede realizar cualquier magistrado de los tribunales agrarios o el Procurador Agrario.⁵⁰

La resolución que resuelva la contradicción no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, señala la fracción V del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su párrafo tercero.

Sobre el mecanismo de creación jurisprudencial, que es idéntico al que establece la Ley de Amparo para el Poder Judicial Federal,⁵¹ cabe hacer algunas reflexiones, pues como ha señalado la doctrina, la contradicción de tesis representa uno de los problemas técnicos más graves de la jurisprudencia en México,⁵² si bien todavía no afecta la labor de los T.A. al no existir muchas tesis contradictorias.

Un primer punto de discusión es lo relativo a los efectos de la resolución que dilucide la contradicción de tesis. Sobre esto se ha dicho con alguna razón que las partes de los juicios no tienen ningún interés en denunciar la contradicción ya que no les reporta mayor beneficio;⁵³ además, en el supuesto de

⁵⁰ Artículo 20 del Reglamento Interior.

⁵¹ Carbonell y Sánchez, *op. cit.*, pp. 252-284.

⁵² Cabrera, Lucio, *op. cit.*, p. 225.

⁵³ "A nadie interesa iniciar un procedimiento que no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los fallos contradictorios", Tamayo y Salmorán, Rolando, "El poder y la judicatura (breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 63, septiembre-diciembre de 1988, p. 1091.

que en un juicio ante un tribunal unitario agrario se aplique una tesis que posteriormente sea denunciada y anulada por el Tribunal Superior Agrario por considerarla incorrecta, pero dejando subsistente el caso original en que se aplicó la tesis después desechada, parece que se trata de una contravención al principio de igualdad de las personas en la aplicación de la ley. En materia agraria hay que hacer la consideración adicional de que en virtud de que las partes que intervinieron en los juicios en que surja una tesis contradictoria no están legitimadas para realizar la correspondiente denuncia, solamente lo pueden hacer de forma indirecta a través del magistrado del tribunal unitario que dictó la resolución o bien a través del procurador agrario.

Para resolver el problema de los efectos de la resolución de contradicción de tesis, que se da con mayor intensidad en el Poder Judicial Federal y especialmente por lo que se refiere a las tesis contradictorias entre tribunales colegiados de circuito, se ha propuesto la creación de un recurso cuya resolución sí pueda beneficiar a las partes a las que se les aplica un criterio interpretativo incorrecto,⁵⁴ de modo que en caso de que el recurso interpuesto por la parte que se ha visto agraviada por la aplicación de un criterio indebido fuera estimado por el Tribunal Superior Agrario, éste nulificaría la resolución y sentaría el criterio jurisprudencial correcto, remitiendo al respectivo tribunal unitario el expediente para que procediera a dictar una nueva resolución conforme al nuevo criterio.

Un segundo problema que existe en la jurisprudencia por contradicción de tesis es el relativo a la legitimación para realizar la denuncia. En materia agraria, como ya se señaló, ni siquiera las partes afectadas por una resolución de un tribu-

⁵⁴ Cfr. Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 3a. edic., México, 1990, p. 422; Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones acerca del origen...", cit., p. 98.

nal unitario agrario que se contradice con el criterio de otro tribunal unitario pueden denunciar la contradicción; aquí lo aconsejable para evitar al máximo la existencia de este difícil problema de las contradicciones, es abrir el espectro de las personas legitimadas para denunciarlas, pudiendo incluso abarcar a las asociaciones y barras de abogados o a las comisiones estatales, distrital y nacional de derechos humanos, ya que todas estas instituciones cuentan con personal altamente calificado en materia jurídica que podría detectar y plantear debidamente las contradicciones existentes.

En fin, éstas son sólo algunas de las muchas sugerencias que se pueden hacer para mejorar los sistemas de creación jurisprudencial, tanto de los tribunales agrarios como en el caso del Poder Judicial Federal. Lo cierto es que para los tribunales agrarios la mayoría de los problemas derivados de una multiplicidad a veces excesiva de criterios jurisprudenciales todavía no es un problema urgente, ya que su jurisprudencia se ha establecido con la debida e inteligente cautela para no correr el riesgo de "dar marcha atrás muy pronto, por haber actuado con excesivo apremio y sin experiencia suficiente y generalizada".⁵⁵

V. LAS RELACIONES ENTRE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO Y LA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Sobre la duda expresada por un importante sector de la doctrina⁵⁶ emanada de los órganos del Poder Judicial Federal para los T.A., respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia, debido a que la Ley de Amparo no menciona entre los obligados a estos últimos, y más en general sobre todo el con-

⁵⁵ García Ramírez, Sergio, *Justicia Agraria. Informe 1993-1994*, p. 7.

⁵⁶ Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 75; García Ramírez, *Elementos...*, *cit.*, pp. 64-66

junto de relaciones entre ambas jurisprudencias, a conclusión más lógica indica que se deberá adoptar el criterio que recoge parcialmente el artículo 261 del Código Fiscal de la Federación para el caso del propio Tribunal Fiscal,⁵⁷ es decir, la jurisprudencia del Tribunal Superior Agrario está supeditada a la que establezcan la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito, por ser estos órganos quienes revisarán en última instancia las resoluciones definitivas en materia agraria a través del amparo directo o indirecto, por lo que no tendría caso establecer un criterio del Tribunal Superior Agrario, vinculando a los tribunales unitarios agrarios, que fuera contrario a uno del Poder Judicial Federal pues sistemáticamente sería desechado en el juicio de amparo que contra la correspondiente resolución se interpusiera por el afectado.⁵⁸

Por otro lado, la jurisprudencia de los T.A. podrá interpretar libremente todos aquellos supuestos en que no exista un criterio firme del Poder Judicial Federal, o bien si existen dos o más criterios contradictorios, caso en que podrá acoger el que mejor le parezca de acuerdo a lo que sostiene el mismo Poder Judicial Federal en la siguiente tesis, que proporciona además un ejemplo significativo de cómo se pueden usar los principios generales del derecho en la creación jurisprudencial del mismo:

⁵⁷ Alba Alcántara, María Luisa, "La obligatoriedad de la jurisprudencia", *Jurídica, anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 23, 1994, p. 226.

⁵⁸ En este sentido parece orientarse el artículo 36 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios ya mencionado, que en su fracción IV otorga a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Tribunal Superior Agrario la atribución de informar al Presidente del Tribunal de las ejecutorias y la jurisprudencia que en materia agraria integre el Poder Judicial Federal; además, hasta hoy prevalece "el criterio de que también (los Tribunales Agrarios) se hallan obligados por (la jurisprudencia del Poder Judicial Federal), solución razonable desde el punto de vista de la interpretación armoniosa del Derecho mexicano en su conjunto, pero opinable en los términos precisos de LDA (Ley de Amparo)", García Ramírez, *Elementos. . . , cit.*, p. 65

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SU APLICACION CUANDO EXISTEN TESIS CONTRADICTORIAS. Conforme a lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito resulta obligatoria para diversas autoridades, dentro de las que se encuentran los jueces de distrito. Para la aplicación adecuada de esta disposición surge un problema, cuando dos o más Tribunales Colegiados sustentan tesis contradictorias, sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya decidido cuál debe prevalecer, dado que no pueden respetar todos los criterios a la vez, pues si se aplica uno necesariamente se dejarán de observar los otros. Al respecto existe una laguna en la ley, toda vez que no se dan los lineamientos para resolver el conflicto. Para integrar la ley, en su caso, se debe tener en cuenta el principio jurídico general relativo a que nadie está obligado a lo imposible, lo que conduce a que la norma legal en comento tendrá que respetarse únicamente en la medida de lo posible, y esto sólo se logra mediante la observancia de una tesis y la inobservancia de la o de las otras; y a su vez, esta necesidad de optar por un solo criterio jurisprudencial y la falta de elementos lógicos jurídicos con los que se pueda construir un basamento o lineamiento objetivo para regular o por lo menos guiar u orientar la elección, pone de manifiesto que la autoridad correspondiente goza de arbitrio judicial para hacerla.⁵⁹

VI. UN BALANCE DE LAS REFORMAS A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO DE 1993

Sobre las reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de 1993 para precisar la facultad del Tribunal Superior Agrario de crear jurisprudencia por contradicción de tesis y para aumentar el número de las sentencias requeridas para la jurisprudencia por reiteración de tres a cinco, hay que mencionar que levantaron algunas protestas de grupos de campesinos y de una parte de la opinión pública y no pocas dudas en el respectivo debate del Congreso de la Unión, ya que se sostenía la posible inconstitucionalidad de tal creación norma-

⁵⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo V, segunda parte-I, p. 273.

tiva, pues se decía que la única jurisprudencia que permite la Constitución es la de la Suprema Corte.⁶⁰

Estos argumentos y preocupaciones carecieron y siguen careciendo de razón por causas que ya ha señalado la doctrina⁶¹ y porque se centraron en un aspecto que no es esencial a las fuentes del derecho, ya que la Constitución no tiene que mencionar a todas las formas de creación normativa para que puedan existir, siempre que éstas, a su vez, respeten el contenido de la Carta Magna;⁶² además, sobre la apreciación que se hizo en el sentido de que los tribunales del Poder Judicial de la Federación son los únicos que pueden sentar jurisprudencia por mandato del artículo 94 constitucional, parece olvidarse la diferencia entre una norma permisiva o facultativa y una norma prohibitiva, pues en el artículo mencionado se **faculta** a los tribunales del Poder Judicial Federal a crear jurisprudencia, de acuerdo con lo que establezca la ley respectiva, pero **no se prohíbe** que otros tribunales puedan desarrollar criterios jurisprudenciales obligatorios siempre que lo hagan con el correspondiente respaldo legal, además de que la facultad de uniformar los criterios interpretativos a través

⁶⁰ Véase la participación del diputado Fernando Gómez Mont y la contestación del doctor Sergio García Ramírez en la "Reunión de trabajo con el Presidente del Tribunal Superior Agrario y con el Procurador Agrario en Peláez Ferrusca, Mercedes (comp.), **La reforma a las leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios**, México, 1994, pp. 23 y ss.; **cfr.** también la más que confusa participación del diputado José Ramos González en la "Discusión y votación del dictamen de las comisiones de Reforma Agraria y de Justicia de la Cámara de Diputados", **ult. op. cit.**, pp. 195 y ss.; en esta misma discusión se dijo por el diputado Enrique Rico Arzate que se consideraba por el grupo parlamentario al que pertenece (el del Partido de la Revolución Democrática) que "la adición de la fracción quinta de la ley orgánica de los tribunales agrarios y que faculta al Tribunal Superior Agrario para sentar jurisprudencia... es violatoria del artículo 94 constitucional... que reserva a los tribunales del Poder Judicial de la Federación la facultad de sentar jurisprudencia..."; los argumentos esgrimidos por estos dos últimos representantes son de tan poco peso que no vale la pena detenerse a rebatirlos puesto que carecen de todo fundamento lógico y jurídico como explico en el texto de este trabajo.

⁶¹ García Ramírez, **Elementos...**, **cit.**, p. 67

⁶² **Cfr.** Carbonell y Sánchez, **op. cit.**, en el apartado "¿Es esencial que la Constitución mencione a la jurisprudencia para que ésta pueda existir?", pp. 215-218.

de la jurisprudencia no puede redundar más que en una benéfica unidad interpretativa y en mayor seguridad jurídica para los justiciables, sin que en ningún momento se invadan las facultades del Poder Judicial de la Federación.⁶³

⁶³ Esta consideración de invasión competencial es tanto como decir que el Poder Ejecutivo invade la esfera del Poder Legislativo porque emite reglamentos, o que este último limita al Poder Judicial cuando ejerce sus funciones jurisdiccionales en los juicios de responsabilidad previstos por el título IV de la Constitución; hoy en día existen, eso sí, múltiples excepciones al principio de división de poderes, de modo que muchos órganos ejercen funciones que normalmente estaban asignadas, en teoría, a otro órgano, pero esto es natural ya que la división de poderes nunca se ha aplicado tal como fue diseñada por Montesquieu, sino que para que realmente funcione y cumpla su cometido teleológico ha tenido que ser flexible y adaptarse a las necesidades del moderno estado social y democrático de derecho.

TERCER FORO DE JUSTICIA AGRARIA

Se acompaña el texto de la exposición presentada por el C. licenciado Alfonso CASTAÑEDA TRUJILLO, durante el "Tercer Foro de Justicia Agraria"

Para el Tribunal Unitario Agrario, Distrito 22, y para los diversos organismos que tienen incidencia directa en la actividad social agraria, pero fundamentalmente para todos los ejidatarios, comuneros, avecindados y pequeños propietarios del país, esta fecha debe cobrar singular relevancia, en virtud de la celebración de los Terceros Foros de Justicia Agraria.

Efectivamente en este mismo momento y en 34 lugares de la República se están realizando, como aquí, otros tantos Foros: todos con similitud de participantes, todos bajo la misma temática, todos con singular entusiasmo y con idénticos propósitos, y entre todos ellos, éste para ustedes y aquí.

En nombre del Tribunal Superior Agrario y particularmente de su Magistrado Presidente el ciudadano doctor Sergio García Ramírez, expreso a todos y cada uno de ustedes nuestro reconocimiento por su asistencia a esta jornada de acercamiento y difusión de las nuevas herramientas jurídicas y administrativas diseñadas por el Gobierno de la República para

hacer que llegue al campo mexicano la armonía, la justicia, el desarrollo y el progreso.

Este Tercer Foro de Justicia Agraria, se planteó, de origen, la pretensión de analizar la trascendencia de las todavía recientes reformas al artículo 27 constitucional, así como las diversas disposiciones que de ella han derivado; revisar los ámbitos de concurrencia y de coordinación entre los diferentes organismos orientados a la atención de los asuntos relativos a cuestiones agrarias, profundizar en el conocimiento de la estructura de los Tribunales Agrarios y la competencia del Tribunal Agrario con sede en Tuxtepec; y finalmente, destacar la importancia de una ágil y expedita administración de la justicia en el sector agrario.

Considero que con la intervención —brillante— de quienes me antecedieron en el uso de la palabra, se ha avanzado en gran y perfecta medida con esos objetivos.

Por ello dejo —desde este Auditorio— constancia de mi gratitud a cada uno de los expositores, por sus atinadas participaciones que, amén de sus respectivas concreciones profesionistas y sus experiencias acumuladas en la función pública, además de sus vastos conocimientos de la materia agraria en nuestro Estado y en la región, reeditarán sin duda, ni taxativa, en beneficio del sector más importante de nuestro país: el sector agrario. Pero entendiendo la materia agraria en su concepción moderna, no sólo en la fase del reparto agrario y la seguridad de la tenencia de la tierra, sino además y más, en la fase de la infraestructura agraria a colación de la que, con planeación, debe incluirse la agricultura, ganadería, silvicultura y aquellas actividades que permitan al campesino el aprovechamiento de todos sus recursos, además de los aspectos orientados a la producción, como los aprovechamientos hidráulicos, créditos, educación rural, higiene y salubridad, in-

dustrialización agrícola, vías de comunicación, seguros, canales de abastecimiento al consumidor y todos los renglones que la organización productiva implica.

La problemática agraria ha existido en todas las etapas de nuestra historia y su tratamiento se encuentra estrechamente vinculado a las circunstancias socioeconómicas y políticas de cada época. Sin embargo, no es sino hasta el advenimiento del movimiento revolucionario de 1910 cuando se marcan nuevos derroteros en el país, orientándolo al incremento de la productividad y a la elevación de las condiciones de vida de los campesinos. Por ello la Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos y sentó las bases para convertir al Estado mexicano en un Estado moderno y progresista.

Con la Carta Magna de 1917 el Estado mexicano asume el papel protagónico de la rectoría económica y política, y aunado a ello, la responsabilidad de un equilibrio social sostenido y perdurable, mediante el establecimiento de áreas estratégicas y funciones y actividades prioritarias.

Dentro de esas estrategias y en esas prioridades, surge en el texto constitucional el artículo 27, garante de la propiedad, con una insoslayable función social y con principios claros y fundados, destinados a propiciar seguridad jurídica en materia de tierras, aguas y recursos naturales.

Desde su origen en 1917 y hasta 1992 el artículo 27 constitucional había sido objeto de 13 reformas o adiciones, todas ellas aisladas y sin clara continuidad reglamentaria y operativa; pero es hasta la gestión del Presidente Carlos Salinas de Gortari cuando se genera una nueva transformación legal respaldada en un profundo sentido nacionalista y solidario, basada en la urgencia de modernizar los instrumentos jurídicos, para que cumplan con el cometido de dotar de protección y seguridad real a los mexicanos.

La primer herramienta de modernización en el campo fue la iniciativa de reformas y adiciones al propio texto del artículo 27 constitucional planteado por el Presidente de la República al H. Congreso de la Unión.

Iniciativa basada en la necesidad de lograr justicia, empleo y bienestar en el campo mexicano.

Modificaciones que, discutidas, aprobadas y promulgadas, fueron publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 6 de enero de 1992.

En el texto del nuevo artículo 27 constitucional se aprecia que el marco rector de su transformación se enfoca hacia aspectos de equilibrio y justicia social de elevada solidaridad:

— Se otorga la capacidad de decisión a los ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela.

— Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidades.

— Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus habitantes.

— Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios mediante enajenaciones y aún a través de contratos de aparcería, tercería, cesión, etcétera.

— Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar a los ejidatarios el dominio sobre su parcela.

— Se permite la participación de las sociedades civiles y

mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.

— Se ajusta la participación extranjera de las sociedades mercantiles.

— Se establece que dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que el equivalente al 5% del total de la posesión ejidal.

— No se permite a las sociedades mercantiles poseer más de 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual.

— Se atribuye a la asamblea general el carácter de órgano máximo del núcleo de población, **desde luego que ello no implica transgresión. . .**

— Se precisa la creación de Tribunales Agrarios para la impartición de la justicia agraria, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

— Y además se establece un órgano para la procuración de la justicia en materia agraria.

Como consecuencia de la transformación del precepto constitucional, se dictó una nueva Ley Agraria, que reconoce y consagra la propiedad ejidal; da a los campesinos la libertad para decidir el destino y uso de sus tierras; protege sus núcleos de población y la vida en comunidad, y alienta la sociedad productiva, permitiendo libertad en sus decisiones.

La nueva Ley Agraria tiene, entre otros méritos, el hecho de ser precisamente su ordenamiento jurídico nuevo, se basa en el breviario ideológico del México actual, se fundamenta en la realidad del sector al que reglamenta, y se incorpora a la dinámica de la complejidad del México de hoy, con normas de absoluta vigencia social. Se trata de un cuerpo jurídico integral que reúne en su texto a las antiguas Ley Federal de

Reforma Agraria, Ley General de Crédito Rural, Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina y, en parte, la Ley de Fomento Agropecuario.

Después de referirse a diversos aspectos de orden específico, la Ley Agraria destina un Título Especial para enunciar los principios fundamentales a los que debe ajustarse la impartición de la Justicia Agraria, sentando las bases procesales para dirimir las controversias que se susciten en esa materia.

La Ley Agraria establece con toda precisión los lineamientos que deben conducir los Tribunales para resolver conflictos que ante ellos se presenten.

De acuerdo con sus competencias territoriales y de grado los diferentes Tribunales Agrarios se sujetan al procedimiento jurisdiccional que previene la Ley Agraria y supletoriamente a las bases generales que contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En enero de 1993 se expide el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, orientada precisamente a que los núcleos de población cuenten con un instrumento adecuado para llevar a cabo los procedimientos sobre el destino y la delimitación de las tierras parceladas y de uso común y la certificación de los derechos ejidales correspondientes, así como la delimitación de las tierras de asentamiento humano, la regularización de las tierras donde se encuentre asentado el poblado ejidal, la protección del fundo legal y la obtención de los títulos solares. Este Reglamento tiene la pretensión de fortalecer el marco normativo para garantizar la seguridad jurídica en la posesión de las tierras en el campo mexicano.

Por otra parte el mismo 26 de febrero de 1992, fecha en que se publica la nueva Ley Agraria, se publica también la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, con la cual se crean judicaturas como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y con una clara orientación hacia la ágil y expedita administración de la justicia agraria.

Esta Ley precisa con claridad la organización y funcionamiento de los Tribunales Agrarios; asigna de manera limitativa, y no enunciativa, los ámbitos de competencia en las atribuciones de las diferentes instancias y unidades que lo conforman y, reglamenta, de inicio, la labor jurisdiccional que le es propia.

El Tribunal Superior Agrario, se integra con cinco magistrados, de los cuales uno lo preside; tiene su sede en el Distrito Federal; sesiona de manera colegiada; sus resoluciones se toman por unanimidad o por mayoría de votos; el quórum se declara con asistencia de por lo menos tres magistrados considerando siempre al Presidente, que tiene además voto de calidad.

El Tribunal Superior es competente para conocer de todos aquellos expedientes de tierras y aguas que se encontraban en trámite al momento de inicio de sus actividades como son: dotación, ampliación o, creación de nuevos centros de población ejidal; conoce también del recurso de revisión en contra de sentencias de los Tribunales Unitarios que resuelven conflictos por límites de tierras entre ejidos y comunidades, de éstos con pequeños propietarios o sociedades mercantiles, de restitución de tierras a núcleos ejidales o comunales o, sobre nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades en materia agraria; de los conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios; de los criterios que deben adoptar los Tribunales Uni-

tarios cuando resuelven los expedientes; de los asuntos de los cuales los magistrados no puedan conocer por impedimento legal; de los asuntos que tengan a su cargo los magistrados para que resuelvan con la prontitud debida; y de los demás que las Leyes señala. Asimismo podrá atraer aquellos juicios que considere deba resolver el propio Tribunal Superior; debe pronunciarse sobre las excitativas de justicia y sienta jurisprudencia en forma análoga al procedimiento reservado para el poder judicial federal.

Ahora bien, derivado del mismo Tribunal Superior, surgen los Tribunales Unitarios Agrarios, con ámbitos de jurisdicción territorial determinados, a cargo de un magistrado por cada Tribunal; sesionan de manera unitaria y son competentes para conocer de conflictos por límites de tierras, bosques y aguas; del reconocimiento y titulación de bienes comunales, de las nulidades contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias; de los juicios parcelarios o controversias sobre posesión o goce; de los conflictos entre los miembros de los ejidos y comunidades y de éstas con los órganos del poblado; de las controversias sobre la sucesión de derechos ejidales y comunales; de las nulidades por cualquier acto que contravenga las leyes agrarias; de las omisiones de la Procuraduría Agraria que pone en perjuicio a cualquier persona dedicada a las labores del campo y, de los demás que las leyes o el Tribunal Superior le encomiende. Además instruye los recursos de revisión que se presentan como medios de impugnación de las sentencias que el propio Unitario dicte y se relacionen con las materias en que procede.

Con el ánimo de detallar la estructura organizacional de los Tribunales, el propio Tribunal Superior Agrario expide su reglamento interior el 13 de mayo de 1992.

Este reglamento define el modelo básico de organización del Tribunal Superior Agrario: además de los cinco magistrados, se actúa con un Secretario General de Acuerdos y cuenta con diversas unidades administrativas como la Coordinación General de Administración y Finanzas, la Contraloría Interna, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Unidad de Atención e Información al Público. A cada una de estas áreas administrativas se dota de atribuciones específicas con orden jerárquico y con funciones delimitadas, lo que garantiza una oportuna y adecuada toma de decisiones en las diferentes instancias de trabajo y admisión.

Por su parte los Tribunales Unitarios además del Magistrado se integra con un Secretario de Acuerdos, Secretario de Estudio y Cuenta, Actuarios y Peritos, además de una Unidad Jurídica, Unidad de Control de Procesos, Unidad Administrativa y personal de apoyo secretarial, de informática y administrativo, demarcando ámbitos competenciales precisos a cada uno, lo que deslinda participación casuística oportuna y niveles jerárquicos de responsabilidad.

El Tribunal Superior el 16 de junio de 1992, publica el acuerdo que establece distritos para la impartición de la justicia agraria y fija el número y la competencia territorial de los Tribunales Unitarios Agrarios en toda la República.

Los Distritos Judiciales de Tuxtepec, Choapan, Mixe, Juchitán y Tehuantepec son el área de competencia jurisdiccional del Distrito 22. El Tribunal Unitario Agrario establecido con sede en la ciudad de Tuxtepec, tiene el compromiso de administrar justicia en la extensa región de la cuenca, del istmo, y mixe.

Derivado de la experiencia que se acumula con el quehacer cotidiano, en julio de 1993, se gestaron reformas a la Ley Agraria y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, per-

feccionando el marco jurídico procesal de los Tribunales, propiciando incluso la expedición de nuevo Reglamento Interior y derivando una profunda restructuración y ajuste en el establecimiento de Tribunales Unitarios, a fin de responder efectivamente a las necesidades de justicia que reclama la colectividad.

La nueva legislación agraria en su conjunto inspira el rumbo de un México solidario comprometido con el incuestionable progreso nacional, con el espíritu plural y democrático de nuestros días y sobre todo, con las expectativas de mejoramiento en todos los ámbitos de la vida comunitaria.

La nueva normatividad jurídica en materia agraria se aleja de un paternalismo gubernamental enfermizo, pero mantiene y sustenta el tutelaje de la legalidad; permitiendo libertades de decisión, pero manteniendo control jurídico; con concesión de atribuciones, pero con la tutela de la Ley y del derecho.

Es la asunción de responsabilidad de todas y cada una de las dependencias, entidades, organizaciones públicas y privadas, órganos jurisdiccionales, agrupaciones, centrales campesinas y núcleos de población, será el pirote para que la modernización llegue al campo, y llegue con transparencia y prontitud, con respeto a los campesinos en sus tradiciones y en la vida en comunidad, con aliento a su organización y con reconocimiento a su probada capacidad para conducir su propio destino.

La tarea, para todos, no es sencilla, ni elimina fatigas; implica trabajo cotidiano, entusiasmo denodado, vocación de servicio y esfuerzo compartido.

Entre tanto, sepan ustedes que en Oaxaca existen las instancias adecuadas para ventilar los problemas que eventualmente surjan.

El Tribunal no pretende enseñarles cómo hacer que la tierra produzca, no es nuestra intención adiestrarlos a sembrar y cosechar —ni lo intentaríamos— influir en su organización interna, ni en su trabajo diario, porque son situaciones que nadie mejor que ustedes mismos saben hacer. Lo único que anhela el Tribunal Unitario Agrario, Distrito 22, es que no existan conflictos dentro de los núcleos agrarios, que todos los problemas se resuelvan por la vía de la concertación, el diálogo y el entendimiento mutuo.

Entiendan que sólo de esa manera participarán en la edificación del México que inspira el gobierno de la República y que todos anhelamos.

La experiencia del trabajo en el Tribunal refleja un dato estadístico tan preocupante como alertador: un alto porcentaje de los litigios que se ventilan se derivan de conflictos entre los propios familiares (hermanos, tíos y sobrinos, primos, padres e hijos, esposos, abuelos y nietos). Este Tercer Foro resulta una magnífica oportunidad para exhortar a los órganos de representación a que busquen una mayor y mejor comunicación en sus núcleos ejidales y comunales, ya que resulta inconcebible controversia en la que los lazos familiares en lugar de unir y proteger, aten y subyuguen.

Ustedes señores integrantes de los Comisariados Ejidales y Comunales y ustedes integrantes de los Consejos de Vigilancia no se limiten tan sólo al ejercicio de las atribuciones que en forma colegiada la Ley Agraria les confiere.

México necesita mayor creatividad y empeño para que hagan funciones conciliadoras; demuestren y confirmen sus liderazgos en su comunidad, busquen acercamientos, constitúyanse en elementos de aveniencia: el esfuerzo puede valer la pena.

Sin embargo, cuando los conflictos no puedan resolverse en casa, sepan que las puertas del Tribunal Unitario Agrario, Distrito 22, están siempre abiertas para todos ustedes: en él se dirimen los litigios con agilidad procesal y con la letra de la Ley como escudo.

Un juicio agrario sigue las reglas y formalidades esenciales de todo procedimiento, pero en materia agraria los juicios adquieren un principio sustancial que es la sumariedad, ello permite desahogar etapas procesales en los tiempos mínimos, para que no se conviertan en controversias judiciales largas y en detrimento de la impartición de justicia, pero respetando siempre los indispensables principios de legalidad, audiencia, seguridad jurídica e igualdad procesal, salvaguardando así el efectivo acceso de los justiciables a la jurisdicción del Tribunal.

En la impartición de la justicia por los Tribunales Agrarios, todos los actos y diligencias procesales son absolutamente gratuitos, no se tiene, ni se debe pagar a nadie en el Tribunal, ni en efectivo, ni en gratificación de ninguna naturaleza, para la atención y trámite de un asunto jurisdiccional. Así la justicia agraria llega al campo con toda su ejecutoriedad y transparencia.

Por otra parte aprovecho este momento para comunicarles que este Tribunal ha iniciado su Programa de Justicia Itinerante, esto significa que con un calendario previamente autorizado por el Tribunal Superior Agrario, en días anteriores desde Chiltepec y Matías Romero atendimos 10 de los 78 municipios —que jurisdiccionalmente— nos corresponden y eso significa también que próximamente habremos de trasladar nuestras oficinas hasta Acatlán de Pérez Figueroa, Tehuantepec, Ixcatlán y Tapanatepec, para conocer y resolver allá mismo los litigios que sean presentados en otros tantos 21 muni-

cipios. Nuestro reconocimiento a la Procuraduría Agraria y a los Gobiernos Municipales por la coadyuvancia y auxilios recibidos y nuestra anticipada gratitud por el que, sin duda, nos brindarán en las próximas visitas del Tribunal en ese Programa.

En su oportunidad difundiremos los lugares y fechas en que este Tribunal acercará sus oficinas, aún más, a todos ustedes, porque hasta allá donde se escuche el clamor de una injusticia, el reclamo de un derecho o el cumplimiento de una obligación, hasta allá donde surja una violación a la Ley Agraria, el menoscabo a un ejidatario o un comunero o el atentado a un núcleo agrario, hasta allá llegará este Tribunal Unitario.

Compañeros servidores públicos, señores dirigentes de centrales campesinas, señores abogados, jóvenes estudiantes, señores ejidatarios, comuneros, vecindados y pequeños propietarios:

México enfrenta hoy nuevos retos, nuevos derroteros, nuevos compromisos; ello nos obliga a adoptar nuevas estrategias, a impulsar nuevos esquemas de trabajo, a diseñar nuevas herramientas para nuestro campo: las jurídicas están al alcance de todos ustedes. Las instancias administrativas y jurisdiccionales que están representadas en este Foro son la mejor garantía para la convivencia duradera, la paz social y la preservación de las instituciones republicanas. Los Tribunales Agrarios se consolidan día a día, y día a día, hacen brecha para, juntos, construir el camino por el que transita la justicia social y la seguridad jurídica en Oaxaca.

EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Lic. Myrna E. HOYOS SCHLAMME

Directora del Registro Agrario
Nacional

Con verdadero beneplácito, agradezco la amable invitación que me fue formulada por el doctor Othón Pérez Fernández del Castillo, para participar y dirigir unas palabras con motivo de la celebración de este Octavo Congreso Nacional de Doctores en Derecho, que del 25 al 29 de abril se celebra bajo los auspicios del memorable Palacio de Minería, cuyos muros han sido testigos de trascendentales acontecimientos para la vida nacional como al que hoy nos honramos en asistir.

Los trabajos correspondientes a este Congreso, se circunscriben bajo un espíritu de cambio y renovación al que no escapan las instituciones jurídicas del derecho positivo mexicano.

Es indudable que en los últimos años, el país ha avanzado a través de un proceso permanente de modernización de sus estructuras sociales, políticas y económicas, a fin de llegar al siglo XXI como una nación coherente con los principios de su historia pero también renovada vigorosamente para enfrentar las múltiples demandas que le reclama el porvenir.

Señores Congressistas:

Al desearles éxito en estos trabajos que se han iniciado bajo los mejores augurios, estoy convencida que las luces, el talento y la dedicación de ustedes, fructificará en una síntesis de valiosas aportaciones que seguramente enriquecerán a las instituciones y a los ordenamientos legales del país.

Consecuentemente al expresarles mi sincera felicitación, deseo formular algunas reflexiones en torno a la institución que honro en presidir.

A través de nuestra historia, los problemas del campo han ocupado un lugar preponderante, la tierra ha significado un legítimo y viejo anhelo para los campesinos, sin embargo, no podemos dejar de reconocer que nuestra estructura agraria enfrenta múltiples y complejos problemas; no existen fórmulas mágicas para su resolución, pero en el artículo 27 constitucional y sus reformas, están sentadas las bases para que con la participación de todos los sectores, se reactive la producción; se garanticen los alimentos a la población y se eleven las condiciones de vida de los campesinos.

Lo consideramos así, especialmente como abogados, porque estas reformas dan nacimiento a una nueva Ley Agraria que fundamentalmente busca otorgar seguridad jurídica y ampliar, en un marco de libertades, la disponibilidad de los bienes agrarios para los núcleos de población, sin olvidar con todo ello, los principios de justicia que dieron origen a nuestra Reforma Agraria.

Con este ordenamiento legal, se modifican las relaciones entre campesinos y gobierno, generándose una nueva forma de afrontar los problemas del campo.

Para tal efecto, se crea la Procuraduría Agraria, como un órgano, con funciones de defensa y asesoría de los derechos de los ejidatarios; coadyuvando además con los propios campesinos en las contiendas judiciales o administrativas para igualar a las partes en el proceso; también, se crean los tribunales agrarios, como órganos federales que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de la Ley Agraria y el Registro Agrario Nacional, como la institución que tiene a su cargo la inscripción de todos y cada uno de los actos jurídicos tanto judiciales, que como por voluntad de sus titulares creen, modifiquen o extingan derechos y obligaciones sobre la tierra.

El Registro Agrario Nacional, de acuerdo a lo señalado por la Ley Agraria y su reglamento interior, está constituido como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, que cuenta con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, y cuyo actuar está basado en disposiciones legales, sin que puedan modificarse sus asientos o inscripciones por disposiciones ajenas a su actividad registral.

Sus objetivos principales podemos resumirlos en tres grandes variantes: coadyuvar en la regularización de la tenencia de la tierra. Otorgar seguridad jurídica por virtud de sus inscripciones y registrar a las sociedades rurales que impulsen el agro mexicano.

Por ministerio de ley las inscripciones del Registro Agrario y las constancias que de ellas se expidan harán prueba plena en juicio y fuera de él; considerando que los actos que la pro-

pia Ley determina que deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo surtirán efectos entre los otorgantes pero no podrán producir ningún efecto ante terceros, los que sí podrán aprovecharlos en lo que les fuere favorable.

De igual manera, se determina el carácter público del Registro Agrario; por lo que cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones.

El Registro Agrario, es también una institución de depósito de la voluntad última de los ejidatarios por cuanto a la sucesión de sus derechos parcelarios y de uso común.

Tiene también a su cargo las inscripciones correspondientes a la propiedad de tierras de las sociedades mercantiles o civiles, para efectos de control de la pequeña propiedad y que no sea éste el medio para que reaparezca el nocivo latifundio; así también, inscribe los terrenos de colonias agrícolas y ganaderas; los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos; los reglamentos internos y estatutos comunales; las actas de asamblea de ejidatarios, que por requerimientos de la misma, considere necesario su registro; como ha sido el caso de las elecciones de órganos internos de los ejidos y comunidades.

Por cuanto toca a la regularización de la tenencia de la tierra y a la expedición de certificados y títulos, inscribe las decisiones que democráticamente la Asamblea General de Ejidatarios consigna para determinar los derechos de cada uno de sus miembros.

Hasta la fecha, fundamentalmente se encuentran reconocidos y debidamente inscritos los derechos de los núcleos de población sobre sus tierras; no así los derechos de sus miembros respecto de estas tierras; por consecuencia, a través de la nueva actividad del Registro, se busca dar certeza a cada uno de los ejidatarios del país, cuya naturaleza jurídica depende de tres diferentes áreas que la ley reconoce en los ejidos.

Tierras parceladas

El área de tierras parceladas, donde se efectúa la designación de las parcelas a cada uno de los ejidatarios, dando nacimiento al derecho parcelario que se ampara con el certificado de derechos parcelarios correspondiente, y que se inscribe dentro del Registro Agrario en el folio de derechos parcelarios, que permite a los ejidatarios aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, dar en garantía el usufructo parcelario en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tenga relaciones de asociación o comerciales, e incluso transmitir, respetando el derecho del tanto a familiares, el derecho parcelario a otros ejidatarios o vecindados.

Cabe hacer mención especial de las parcelas con destino específico, que están integradas por los terrenos en que se ubica la parcela escolar; la unidad agrícola industrial de la mujer; y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Tierras de uso común

El área de tierras de uso común, cuyo aprovechamiento se otorga a cada ejidatario en una participación que se presume igualitaria por la ley, salvo casos específicos en que la asamblea de ejidatarios determine porcentajes diferentes.

Este derecho, abarca la posibilidad, por acuerdo de asamblea y con opinión de la Procuraduría Agraria de aportar tierras de uso común en propiedad a sociedades civiles o mercantiles, con participación de los ejidatarios en lo personal o a título de ejido.

Dicho derecho, se acredita con el certificado de derechos sobre tierras de uso común respectivo, mismo que se inscribe en el folio de derechos sobre tierras de uso común correspondiente.

Tierras de asentamiento humano

Por último, el área de tierras de asentamiento humano, la que a su vez, puede delimitarse en zona de urbanización, área de reserva de crecimiento del poblado ejidal y fundo legal.

En cuanto a la zona de urbanización, cuando está ocupada, como es el caso de la mayoría de los ejidos, se expiden los títulos de propiedad de solar urbano que amparan una propiedad sujeta como cualquier otra, a los ordenamientos del Derecho Común, y por lo tanto, se inscriben directamente en los Registros Públicos de la Propiedad.

Bajo este marco jurídico, actúa el Registro Agrario Nacional y coadyuva en la recuperación del campo, propiciando certidumbre a través de sus inscripciones.

En este empeño de impulsar el desarrollo, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, ha instruido al Secretario de la Reforma Agraria, don Víctor Cervera Pacheco, para acelerar el ritmo de los trabajos tendientes a culminar la regularización a través del programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, "procede" que, en su primera etapa, en los dos últimos años ha entregado casi 400,000 documentos que regulan y legitiman la tenencia de la tierra en favor de 2,500 ejidos del país.

Así, en el largo proceso de la constante renovación nacional, el Estado mexicano ha llevado a cabo un extraordinario esfuerzo para hacer realidad los principios y anhelos de todos los mexicanos, para materializar, con el esfuerzo conjunto de la sociedad, el país que queremos para nosotros y para las generaciones futuras.

Deseando que esta participación en tan importante evento nacional, sirva de carta de presentación del Registro, le manifiesto a los señores juristas aquí presentes, que las puertas de nuestra institución siempre estarán abiertas para ustedes.

cha
am
birs
just
JA
A
en
la
y
bas
cep
nep

LA JUSTICIA AGRARIA PARA EL DESARROLLO RURAL

Dr. Luis PONCE DE LEON ARMENTA

Magistrado Unitario
Supernumerario

SUMARIO: I. Planteamiento general. II. Factores favorables para el desarrollo rural integral. III. Diagnóstico sobre la actual estructura agraria y alternativas para impulsar el desarrollo rural.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Este tema general bajo el rubro Justicia Agraria tiene muchas implicaciones que nos permiten considerarlo en su sentido amplio y en su consideración específica que puede circunscribirse a los órganos jurisdiccionales y a la administración de justicia sobre la materia.

Ante los retos del momento he preferido abordar el tema en su concepción amplísima para destacar la importancia que la justicia agraria tiene entre otros factores para la producción y el desarrollo rural, y al mismo tiempo para precisar que no basta con la modificación o no modificación de un solo precepto constitucional para dar satisfacción a las ancestrales necesidades de la familia campesina.

Me refiero a la nueva polémica sobre la modificación al artículo 27 constitucional caracterizada por la impresión; tan cuestionable resulta la posición de quienes afirman que no es necesario perfeccionar esta trascendente disposición constitucional; como la posición de quienes cuestionan en forma global las últimas reformas del 6 de enero de 1992 sin apreciar las evidentes virtudes en materia procesal. El avance del país sólo puede darse si articulamos los aciertos de todas las generaciones y precisamos los aspectos constitucionales que deben superarse a efecto de plasmar las conclusiones y síntesis de las polémicas generadas sobre la cuestión agraria, reiteradas en los debates del constituyente 1916-1917 y reproducidas con algunas variables hasta la fecha.

En consecuencia propongo una modificación amplia que atienda todos los aspectos para el bienestar, bien ser, y bien hacer de la familia campesina que implica reformas y adiciones legislativas sobre justicia agraria, derechos agrarios fundamentales, seguridad social campesina, salud, vivienda, trabajo, educación, infraestructura agraria, crédito y demás apoyos e insumos para la producción. Aspectos todos que nos inducen a una transformación de fondo que contemple modificación a diversas disposiciones constitucionales y su correspondiente legislación reglamentaria con un objetivo concreto de integración legislativa e institucional sobre la materia.

II. FACTORES FAVORABLES PARA EL DESARROLLO RURAL

Para detectar los aspectos agrarios de nuestro sistema jurídico que deben transformarse consideramos necesario examinar los factores favorables para el desarrollo rural para el efecto de establecer el diagnóstico sobre la estructura agraria y las alternativas que proceden. Entre estos factores destacan: el cultivo permanente del derecho agrario para la revisión per-

manente de legislación e instituciones agrarias, existencia de legislación agraria sencilla, precisa, integrada y justa, existencia de órganos jurisdiccionales imparciales y funcionales, existencia de instituciones republicanas de estímulo a la producción.

1. Cultivo permanente del derecho agrario para la aplicación de la justicia y Seguridad Jurídica

Para el desarrollo rural, se requiere como punto de partida el cultivo permanente del derecho agrario en universidades; y todo tipo de institución, para el efecto de contar con mejores instrumentos para atender las relaciones que se dan con motivo de la tenencia de la tierra, su explotación racional y la comercialización e industrialización de sus productos.

Este factor puede generar consecuentemente una legislación sencilla, integrada, precisa y justa, órganos jurisdiccionales funcionales e imparciales e instituciones que estimulen la actividad productiva en el campo.

2. Legislación agraria integrada, sencilla, precisa y justa

La legislación es la expresión fundamental del derecho, por lo tanto debe desterrarse toda legislación injusta que se divorcie del mismo.

El cultivo del derecho como ciencia, propicia la mejor legislación para la convivencia humana, siempre y cuando nuestros legisladores asuman su función.

El análisis de nuestra legislación agraria nos permite valorarla y determinar qué aspectos de la misma son un factor favorable para el desarrollo rural y qué aspectos se constituyen en obstáculos para el mismo.

3. Organos jurisdiccionales imparciales y funcionales

Otro factor fundamental lo constituye la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales establecidos y su eficiencia en la solución de los asuntos planteados y conflictos de intereses.

Si analizamos las características de estos órganos en cada etapa histórica de nuestro país podemos determinar en qué medida participaron en el desarrollo rural y en qué medida se constituyeron en obstáculo para el propio desarrollo en el campo.

Por ejemplo antes de las reformas del 6 de enero de 1992 los órganos jurisdiccionales en materia agraria estaban integrados según la fracción XI del párrafo noveno del artículo 27 constitucional, por:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Como puede observarse la jurisdicción anterior a las reformas y adiciones del 6 de enero de 1992; tenía carácter administrativo y su desarticulación estimulaba la irresponsabilidad de quienes participan en su instrumentación.

Por fortuna en este rubro las últimas reformas y adiciones propiciaron una mejor jurisdicción caracterizada por su imparcialidad y funcionalidad que no obstante requiere de perfeccionamiento.

4. Instituciones de estímulo a la actividad productiva

Las instituciones republicanas de estímulo a la actividad productiva en el campo se constituyen en un factor favorable más para el desarrollo rural.

El análisis de las instituciones existentes para tal fin; hacen posible saber en qué grado se han convertido en estructuras burocráticas que obstruyen el desarrollo y desalientan la actividad productiva en el campo. Es evidente por ejemplo que los bancos como instituciones republicanas están obstruyendo el desarrollo rural en cuanto al problema generalizado de las carteras vencidas; al desalentar a los productores, algunos de los cuales están perdiendo su patrimonio y sus fuentes de trabajo ante las deficiencias legislativas e institucionales que en cambio están generando grandes ganancias para los banqueros como muestra, el Banco Nacional de México fue adquirido por 9,706 millones de nuevos pesos, de los cuales ha recuperado hasta febrero de 1994, 5,235 millones, 53.9% del monto en que fue comprado. Bancomer fue adquirido por 7,800 millones de nuevos pesos y ha recuperado 4,800 millones hasta la fecha señalada.¹

¹ Programa Cúpula Empresarial en el 103.3 de radio FM, 9:05 horas, 28 de febrero de 1994, México, D. F. Reporte de la Comisión Nacional Bancaria, México, 1994.

III. DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS SOBRE LA ACTUAL ESTRUCTURA AGRARIA

Para mostrar los problemas de la actual estructura agraria; analizamos las características de cada uno de los factores que concurren para el desarrollo rural.

A. Problemas y alternativas sobre cultivo del derecho agrario y sus valores

El principal problema del desarrollo rural es el estancamiento del derecho agrario; durante mucho tiempo en las facultades, escuelas y departamentos de derecho, el cultivo del derecho agrario es incipiente, las obras sobre la materia fueron repetitivas y la impartición de la materia se circunscribió a aspectos históricos y procedimientos obsoletos que generaron legislación e instituciones no funcionales.

La ausencia de análisis serio de los ideales del constituyente 1916-1917, desvirtuó estos ideales y la necesidad de justicia y seguridad jurídica siguen siendo necesidades parcialmente satisfechas.

Algunos aspectos de la nueva legislación y las nuevas instituciones agrarias son factores de impulso hacia estas aspiraciones, sin embargo, el camino es largo y las metas innumerables.

Ante este problema proponemos las siguientes alternativas:

- Generalizar en todas las Facultades, Escuelas y Departamentos de derecho la inclusión como mínimo de dos cursos de derecho agrario, uno referente a la parte sustantiva y otro a la parte procesal.

- Modificar los programas de estudio de derecho agrario sustantivo y derecho agrario procesal.
 - Instituir especializaciones y maestrías sobre el derecho agrario y desarrollo rural.
 - Promover eventos académicos sobre todos los contenidos e implicaciones del desarrollo rural.
 - Promover mejores formas de información y divulgación de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina agraria.
- B. Problemas sobre Legislación e integración legislativa y anteproyecto de reforma y adiciones a los artículos 115, 4o. y 27 Constitucional**

Otro problema que se observa es el relacionado con la integración de la legislación agraria; que en su dispersión ha provocado incertidumbre.

Proponemos como alternativas las reformas a los artículos 115, 4o. y 27 constitucional con el objeto de mejorar las instituciones republicanas de estímulo a la producción; extender el derecho de la seguridad social a todos los productores e incorporar nuevas competencias a los Tribunales Agrarios.

1. Proyecto de reforma y adiciones a los artículos 115 y 4o. constitucional

a. Objetivo

Para el efecto de extender el derecho de la seguridad social a todos los productores, proponemos la modificación de los artículos 4o. y 115 constitucional.

Del artículo 4o. proponemos la modificación del párrafo tercero para lograr la concurrencia de los municipios, los Estados y la Federación, en cuanto a protección de la salud de los productores.

Sobre el artículo 115 proponemos adiciones a las fracciones III inciso i) y fracción V, para lograr integrar a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, trabajadores asalariados y demás productores al Sistema Jurídico de la Seguridad Social, introduciendo nuevos mecanismos de financiamiento mediante la afectación de porcentajes a la producción destinada al comercio nacional e internacional y el fortalecimiento municipal.

El efecto de esta modificación constitucional es el de crear fondos municipales de seguridad social administrados por los ayuntamientos para hacer real el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, que señala el artículo cuarto de la Constitución.

El texto de las mencionadas disposiciones constitucionales quedaría redactado en los siguientes términos:

b. Texto de la modificación del artículo 4o. constitucional

TEXTO ACTUAL

TEXTO QUE SE REFORMA

Art. 4o. El

Art. 4o. El

Toda

Toda

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda

Toda

Es

Es

c. Texto de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional

Art. 115. Los

I. Cada

II. Los

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado público

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública y tránsito

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capa-

Art. 115. Los

I. Cada

II. Los

III. Los municipios, con el concurso de los Estados y la Federación cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado público

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública y tránsito

i) Seguridad social mediante creación de fondos de seguridad social en cada municipio; financiados principalmente por el 5% de los productos que

cidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda.

salgan del municipio para comercialización nacional e internacional.

j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios que le corresponda.

IV. Los

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

IV. Los

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; coadyuvar en la organización del Sistema Jurídico de la Seguridad Social, mediante los fondos previstos en el inciso i) fracción III de este artículo, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI. Cuando	VI. Cuando
VII. El Ejecutivo	VII. El Ejecutivo
—VIII. Los gobernadores ...	—VIII. Los gobernadores ...
—IX. Las	—IX. Las
—X. La federación.	—X. La federación

2. Proyecto de reformas y adiciones al artículo 27 constitucional

TEXTO VIGENTE FRACCION XVII

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaron a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente si transcurrido el plazo el excedente, no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevenga la ley reglamentaria.

TEXTO QUE SE MODIFICA

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaron a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

Se instituye un instrumento permanente de auto control de la pequeña propiedad mediante el derecho de la redistribución de los excedentes para los núcleos de población y ciudadanos mexicanos que denuncien ante los tribunales agrarios las extensiones de tierra que sobrepasen la pequeña propiedad.

Será estimulada la producción agropecuaria mediante el derecho de los núcleos de población y todo ciudadano mexicano para explotar y poseer tierras, bosques y aguas ejidales y de la pequeña propiedad inexplotadas por un término mayor de dos años. Este derecho podrá ejercitarse mediante acción popular ante los Tribunales Agrarios en los términos de la Ley para el efecto de conceder al denunciante el usufructo de la extensión inexplorable por el término de cuatro años, al término del cual se regresará a su propietario quien podrá recuperar su propiedad en caso de inexplotación del denunciante por el término de un año. La reincidencia en la inexplotación del propietario surte el efecto de la transferencia de la propiedad inexplorada al denunciante.

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

C. Problemas y alternativas sobre instituciones republicanas de estímulo a la producción

La producción en el campo no ha sido debidamente estimulada, la infraestructura agraria, el crédito, la seguridad social, la asistencia jurídica, el seguro agrícola y demás apoyos e insumos para la producción se han otorgado por diversidad de instituciones desarticuladas.

Hace falta integrar el sector agropecuario en una sola Secretaría que podría denominarse Secretaría del Desarrollo Rural o Secretaría de la Producción y la Reforma Agraria y dentro de la cual puede quedar integrado; el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria para la Asistencia Jurídica de los Productores, una comercializadora y demás estructuras de apoyo a la producción.

Sobre el crédito proponemos que toda institución bancaria proporcione un porcentaje de créditos blandos para los productores sin discriminaciones.

Los casos de apoyo al campo violatorios de la normatividad prevista, de carácter discriminatorios podrían resolverse por los Tribunales Agrarios como nueva competencia que proponemos para estimular la actividad en el campo mediante claros mecanismos de realización de la justicia agraria y la seguridad jurídica.

Es urgente que todos los apoyos al campo se circunscriban a un marco jurídico preciso para el efecto de que se traduzcan en derechos de la familia campesina ejercitables en forma sencilla ante una sola instancia gubernamental de apoyos y con la posibilidad de acudir a los Tribunales Agrarios en los casos

de corrupción, discriminación, burocratismo, o violaciones a las disposiciones sobre la materia en síntesis es urgente sustituir la práctica de distribuir dádivas por el ejercicio de derechos fundamentales de estímulo a la producción.

LA PROCURADURIA AGRARIA

Lic. José Platón ESPINO VALLADARES
Subprocurador General de la
Procuraduría Agraria

1. BREVES ANTECEDENTES

SUMARIO: 1. Breves antecedentes. 1.1 Colonia. 1.2 Independencia. 1.3 Epoca actual. 2. Naturaleza jurídica. 2.1 Formal. 2.2 El ombudsman campesino. 2.3 No es autoridad para efectos del amparo en materia agraria. 3. Atribuciones y competencia. 3.1 Atribuciones legales. 3.2 Atribuciones reglamentarias. 3.3 Competencia. 3.4 Clasificación de asuntos. 3.5 Vías de acción. 3.6 Otros servicios que presta. 3.7 Sujetos de atención. 4. Función trascendente en la impartición de justicia agraria. 4.1. Justificación de la creación de un órgano asesor. 4.2 Actuación procesal. 5. Conclusiones.

Tal parece que el más remoto antepasado de la Procuraduría Agraria, lo encontramos en la época colonial. Se trata del Protector Fiscal, a él se refiere la Ley XVII, contenida en el título doce, tomo II, de la **Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias**:

"Ley XVII. Que no se admita a composición de tierras, que hubieren sido de los Indios, o con título vicioso, y los fiscales, y Protectores sigan su justicia.

D. Felipe IV en Zaragoza a 30 de junio de 1646.

Para más favorecer y amparar a los indios, y que no reciban perjuicio: Mandamos que las composiciones de tierras no sean de las que los españoles hubieren adquirido de indios contra nuestras Cédulas Reales, y Ordenanzas, o poseyeron con título vicioso, porque en éstas es nuestra voluntad que los Fiscales Protectores, o los de las Audiencias, si no hubiere Protectores Fiscales, sigan su justicia, y el derecho, que les compete por Cédulas y Ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos. Y encargamos a los Virreyes, Presidentes y Audiencias, que les den toda asistencia para su entero cumplimiento".¹

En el siglo pasado encontramos un antecedente en el Estado de San Luis Potosí de una institución denominada Procuradurías de Pobres, que fueron creadas por la Ley número 18 del Congreso de ese Estado, expedida el 5 de marzo de 1847, a iniciativa del Lic. Ponciano Arriaga, que si bien es cierto no se limitaba exclusivamente a la defensa de los derechos de los campesinos, si lo hacía de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento, o tropelía que contra aquéllas se cometiera, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público.²

En el presente siglo se expidió un Decreto de 17 de abril de 1922, que abrogó la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 y que a su vez concedió facultades al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, y crear las Procuradurías de Pueblos.

¹ Armienta Calderón, Gonzalo, *Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos*, Porrúa, 1992.

² *Idem.*

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

El Reglamento de la Comisión Nacional Agraria, de fecha 26 de febrero de 1926 expedido por el entonces Presidente de ésta Ing. Luis L. León, disponía en los artículos del 163 al 167 que las funciones de las Procuradurías de Pueblos eran: "163. Atender a los pueblos respecto de sus solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas, así como en las diligencias relacionadas con la tramitación de los expedientes, hasta obtener su posesión. 164. Gestionar ante las autoridades correspondientes la pronta ejecución de las resoluciones provisionales y definitivas. 165. Presenciar los actos posesorios de ejidos para producir los alegatos necesarios en los amparos contra las posesiones. 166. Representación de los pueblos para la tramitación de los juicios de amparo. 167. Estadísticas de sus labores".³

Posteriormente, al haberse promulgado el Código Agrario de 1934, éste no previó la existencia de las Procuradurías de Pueblos, razón por la cual legalmente dejaron de existir, para que más tarde mediante Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 5 de agosto de 1953, se dispusiera la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. El objetivo de esta Procuraduría era el de asesorar gratuitamente a los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales.

Conforme al Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el día 3 de agosto de 1954 las Procuradurías de Asuntos Agrarios

³ Luna Arroyo, Antonio, **Diccionario de Derecho Agrario Mexicano**, Porrúa, 1982.

que debían establecerse en cada una de las delegaciones del Departamento Agrario tenían como función general, asesorar gratuitamente a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que hubieran sido dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etcétera, que se suscitaran con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

Esta Procuraduría dejó de funcionar hasta las postrimerías del sexenio presidencial 1958-1964.

Cabe destacar que antes de que entraran en vigor las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 7 de abril de 1989, se regulaba, en el artículo 17, las atribuciones de una unidad administrativa denominada Dirección General de Procuración Social Agraria, siendo las siguientes:

I. Emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

II. Asesorar a los comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general, en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y más eficaz resolución;

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

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

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

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

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

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

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

2. NATURALEZA JURIDICA

2.1 Formal

Las reformas al artículo 27 constitucional publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 6 de enero de 1992, particu-

larmente las que sufrió la fracción VII, señalan que la ley reglamentaria en la materia establecerá (lo cual así se hizo), los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fija los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorga al ejidatario el dominio sobre su parcela, y en caso de enajenación, el que se respete el derecho del tanto del cónyuge y los hijos.

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

En tal sentido, junto con los Tribunales Agrarios, órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción, Registro Agrario Nacional, como órgano técnico de la autoridad agraria responsable del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, nace la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social para la defensa de los derechos de los campesinos.

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

Cabe destacar que en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha 24 de julio de 1992, se publicó el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Para-

estatales entre las cuales se encuentra la del artículo 3o., segundo párrafo, que excluye de la observancia del citado ordenamiento, atendiendo a sus objetivos y la naturaleza de sus funciones, tanto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como las Procuradurías Federal del Consumidor y Agraria.

2.2 El Ombudsman campesino

El Ombudsman surgió en la ley constitucional sueca de 6 de junio de 1809, como un funcionario designado por el parlamento con el objeto de vigilar primeramente la actividad de los tribunales, pero con posterioridad, a las autoridades administrativas.

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

Generalmente, esta labor se hace pública periódicamente a través de informes anuales a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

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

carácter de Ombudsman campesino, tema que por cierto, desarrolla de una manera brillante y docta, el Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón en su obra intitulada "El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos", al destacar las características que le otorgan a la Institución la calidad de Ombudsman, como por ejemplo la fracción IV del artículo 136 de la Ley Agraria, determina que la Procuraduría debe "Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes". Otra fracción que le otorga esta característica es la VI al establecer: "Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria".

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

De igual manera, el nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 30 de marzo de 1993, particularmente en el artículo 4o. fracciones V, VI y VII, refuerzan a la Institución como Ombudsman campesino, al estatuir que debe: "V. Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas relativas a: **a)** Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general cualquier hecho o acto jurídico que contravenzan las leyes agrarias; **b)** Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; **c)** Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públi-

cos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales. VI. Emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de los trámites realizados por los campesinos o desestimación sin fundamento de sus peticiones. VII. Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores públicos de la administración de justicia agraria, para que intervengan en los términos de la ley, o en su defecto, remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente".

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

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

Se puede afirmar, que estas atribuciones referidas precedentemente, son características de un Ombudsman o Protector Público.

La naturaleza de Ombudsman se complementa con la de los Visitadores Especiales que pueden ser regionales o estatales y tienen a su cargo la atención de los asuntos que por su importancia se les encomiende expresamente y están facultados para: "...supervisar las acciones de los delegados, abogados agrarios y asesores en los aspectos que específicamente determina el Procurador y podrán realizar las investigaciones y estudios necesarios para el despacho de sus asuntos, y para formular los proyectos de acuerdo que someterán al Procurador para su consideración" (artículo 13 del Reglamento Interior).

Sin embargo, no son los Visitadores los que preparan la recomendación, la propuesta queda a cargo del Subprocurador General, así como su seguimiento, acorde con lo regulado en el artículo 11 fracción III del propio Reglamento Interior.

El procedimiento regulado en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Institución, constituye un rasgo de Ombudsman o Protector Público, en razón de que a cada solicitud de atención debe seguir un periodo de investigación que permita evaluar la inconformidad presentada en forma de queja o denuncia, para que en todo caso se solicite a la autoridad responsable del cumplimiento de la obligación que se reclama, rinda informe sobre el particular en un término perentorio de ocho días naturales. Ante la omisión de la autoridad o la ausencia de fundamentación de su conducta, se formulará un proyecto de dictamen de recomendaciones, fundado y motivado, que se elevará a la consideración del Procurador para que en su caso, si lo estima procedente, se le notificará a la propia autoridad y a sus superiores inmediatos. La Procuraduría llevará el seguimiento de la recomendación hasta constatar que ha sido debidamente obsequiada.

No está de más señalar, que son improcedentes las quejas, inconformidades o denuncias que se presenten de manera anónima o de cuyo contenido se desprendan maniobras dolosas en perjuicio de terceros o tendientes a paralizar o suspender

la legalidad de la actuación de las autoridades, en cuya hipótesis, las solicitudes se desecharán de plano (artículo 38 del Reglamento Interior).

2.3 No es autoridad para efectos del amparo en materia agraria

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

La afirmación anterior, se fundamenta en lo establecido en la nueva Ley Agraria y su Reglamento Interior publicados en el **Diario Oficial de la Federación** de fechas 26 de febrero de 1992 y 30 de marzo de 1993, respectivamente, dado que fue creada jurídicamente como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria que tiene a su cargo exclusivamente funciones de servicio social que se traducen en acciones de asesoría, conciliación y en su caso, denuncia de violaciones a la Ley Agraria, es decir, como Institución está encargada de la defensa y asesoría de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general, y en consecuencia, carece de las facultades de ejecución que de acuerdo con la doctrina de derecho público, es requisito esencial para ser considerada como autoridad.

En ese orden de ideas, en cualquier juicio de amparo en el que se señale como autoridad responsable a la Procuraduría Agraria, procede solicitar se declare la improcedencia del mis-

mo, por lo que se refiere a los actos reclamados de sus servidores públicos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVIII, en relación con el artículo 1o., fracción I, ambos de la Ley de Amparo, en razón a que sólo procede el juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103, fracción I de la Constitución Política Mexicana, contra "...actos de la autoridad que violen las garantías individuales..." y en consecuencia por los razonamientos expuestos, la Procuraduría no está dotada de la competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los sujetos agrarios y mucho menos para imponer a éstos sus determinaciones.

Por otra parte, tampoco existe disposición jurídica alguna en la nueva Ley Agraria que le otorgue el carácter de autoridad a esta Procuraduría, razón por la cual no puede emitir acto alguno que lesione o agravie los intereses jurídicos de los campesinos.

A mayor abundamiento a estos razonamientos vertidos, es aplicable la Jurisprudencia número 53, visible en la página 209 del apéndice de 1975, octava parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas, que a la letra dice: "AUTORIDADES. QUIENES LOS SON. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Quinta época:

Tomo IV, p. 1067. Torres Marcolfo F.

Tomo XXIX, p. 1180. Rodríguez Calixto A.

Tomo LXV, p. 2931. Sandi Mauricio.

Tomo LX, p. XX, p. 2262. Moral Portilla Jorge del".

3. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA

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

3.1 Atribuciones legales

REPRESENTACION LEGAL

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

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

ASESORIA JURIDICA Y GESTION ADMINISTRATIVA

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

Estos actos jurídicos pueden consistir en contratos y convenios que celebren entre sí los sujetos agrarios o con terceros

para el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios.

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

DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

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

DE PREVENCION Y DENUNCIA

Dentro de las atribuciones que la Procuraduría debe de ejercer primordialmente, se encuentra la de prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, con el objeto de hacer respetar el derecho de sus asistidos, pudiendo inclusive instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo. Esta atribución la puede ejer-

cer a petición de parte o de oficio, cuando se estimen cometidos ilícitos en perjuicio de núcleos agrarios o campesinos para lo cual podrá formular las denuncias que se estimen procedentes, ya sea ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, por los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que pueden constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades que, en su caso, incurra el Comisariado Ejidal y que le deberá presentar el Comité de Vigilancia.

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

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

DE ESTUDIOS Y PROPOSICIONES

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

DE INSPECCION Y VIGILANCIA

Contrario a lo que pudiera comúnmente pensarse de esta atribución, esta actividad la lleva a cabo la Procuraduría sin un ánimo persecutorio, con el auxilio y participación de las autoridades locales, encaminada exclusivamente a defender los derechos de sus asistidos en relación con cualquier acto que viole los derechos agrarios, ya sean actos de autoridad, de actuación de los órganos ejidales, o de particulares, y proponer lo conducente.

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

DE REGULARIZACION Y CERTIFICACION DE DERECHOS AGRARIOS

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

ORGANIZACION Y APOYO SOCIAL

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

También implica asesorar a los núcleos agrarios para su organización jurídica y económica, como por ejemplo para la

elaboración de sus Reglamentos Internos que contienen sus reglas de convivencia interna.

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

3.2 Atribuciones reglamentarias

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

- Vigilar que se respete el fondo legal del ejido.
- Atender las demandas y recabar la información que sea necesaria, sobre los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras o aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad, y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.
- Emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo de población en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley Agraria.
- Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas.
- Emitir opinión en los términos de los artículos 75 fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisionados a que se refiere la fracción V del citado artículo 75.
- Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 fracción V y 100 de la Ley, que se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población eji-

dal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

3.3. Competencia

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

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

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

Es decir, en caso de controversia de un derecho debe ser definida su titularidad o simplemente prestar un servicio para garantizar el debido ejercicio de ese derecho y en última instancia, cuando ha sido violado actuar legalmente para que sea restituido.

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

- a) Que la solicitud de atención la formulen los sujetos contemplados en la normatividad jurídica;
- b) Que el asunto se encuentre regulado en la normatividad

agraria ya sea como un servicio que deba prestar la institución o un derecho en favor de los sujetos de atención; y

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

Consecuentemente, se podría afirmar que los "asuntos" competencia de la Procuraduría Agraria son por su naturaleza: Controversias de Intereses, Servicios de Apoyo o Violación a la Ley, que deben ser "defendidos" conforme a las atribuciones conferidas, como es el caso de las Controversias, a través de la Conciliación, el Arbitraje, o la Representación Legal ante los Tribunales Agrarios; de Servicios de Apoyo mediante Asesoría, Orientación y Gestión respecto a las normas de organización jurídica y económica para el mejor aprovechamiento de sus recursos; la Asistencia a las Asambleas de los núcleos agrarios y por último, cuando se trate de Violación a la Ley, llevando a cabo la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes.

3.4 Clasificación de asuntos

CONTROVERSIAS

Los "asuntos" que por su naturaleza se clasifican como "controversias", pueden involucrar derechos colectivos de los núcleos agrarios o derechos individuales de sus integrantes. Asimismo, se pueden dar las controversias en el primer caso por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

En cuanto a los segundos, se pueden dar las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios,

avecindados y entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.

Dentro de este grupo quedan comprendidas todas aquellas controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales.

Se puede entender por Controversia: "La situación motivada por la pretensión de un derecho regulado en la normatividad agraria, entre sujetos de esa naturaleza.

SERVICIOS DE APOYO

Todos los "asuntos" que no impliquen una Controversia entre los sujetos agrarios, son comprendidos en esta clasificación debiéndose entender por Servicio de Apoyo: "Aquéllos servicios que la Procuraduría Agraria proporciona relativos a asesoría jurídica", por ejemplo cuando le plantean el desahogo de consultas acerca del ejercicio de sus derechos individuales y colectivos o solicitan el asesoriamiento, respecto a las formas de organización jurídica y económica para el mejor aprovechamiento de sus recursos y que pueden referirse a la asociación de los campesinos entre sí, con particulares o sociedades.

En cuanto a la asesoría para la organización jurídica de los núcleos ejidales y comunales, se garantiza el ejercicio de todos aquellos derechos que la ley le otorga a los núcleos agrarios a través de su órgano supremo, la asamblea, particularmente las facultades comprendidas en el artículo 23 de la ley de la materia, que entre otras pueden ser: conversión de tierras de propiedad privada al régimen ejidal, conversión del régimen ejidal al comunal o viceversa; división de ejidos, terminación del régimen ejidal, etcétera.

En cuanto a la asesoría en organización para el aprovechamiento de los recursos, ésta puede ser individual o colectiva incluyendo en el primer caso, la asesoría jurídica a los campesinos para la celebración de los contratos y convenios a que

se refieren los artículos 45 y 79 de la Ley Agraria, y en el segundo caso, la constitución de cualquier sociedad rural reguladas en la ley de la materia, en el título cuarto, artículos 108 al 114.

VIOLACION A LA LEY

Por violación a la ley se entiende: "Cualquier acto contrario a las disposiciones reguladas en la Ley Agraria, realizado por alguna autoridad, los campesinos o particulares".

Dentro de este apartado, se incluyen todas aquellas quejas y denuncias relativas a:

a) Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general, cualquier hecho o acto jurídico que contravengan las leyes agrarias;

b) Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios, y

c) Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públicos en la transmisión de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

Se entiende por quejas y denuncias: "Todo aquel acto por medio del cual los sujetos agrarios hacen del conocimiento de la Procuraduría Agraria la negligencia en el cumplimiento de una obligación a su cargo o la violación de un derecho, por parte de autoridades agrarias o particulares".

Tratando de sintetizar, los "asuntos" deben estar regulados en la normatividad agraria, referirse a los sujetos que la misma señala e involucrar un derecho que pueda ser "defendido", entendido este último término, como la posibilidad de garantizar su debido ejercicio, o para que sea definida su titularidad conforme a derecho, o restituido en caso de violación.

3.5 Vías de acción

La "Acción" es la vía de actuación a través de la cual se resuelven los asuntos que se presentan a la Procuraduría Agraria. La acción se traduce en pasos concretos a seguir, como parte de un procedimiento previamente establecido en base a la materia sustantiva del asunto presentado.

De esta manera, por Acción se define: "El ejercicio de una atribución o la prestación de un servicio que lleva a cabo la Institución con la finalidad de atender satisfactoriamente un "Asunto" formulado por los sujetos agrarios".

Algunos de los Asuntos sólo podrán resolverse por una y nada más que una de las vías. Otros, en cambio, podrán resolverse por una, dos o, incluso, tres vías, en forma alterna o secuencial.

Las acciones que se desprenden de las atribuciones conferidas legalmente son las siguientes:

ORIENTACION E INFORMACION

La orientación se refiere a la vía de acción a través de la cual se presta un servicio a los sujetos agrarios, el cual consiste en canalizar a las instancias competentes aquellos asuntos que son planteados a la Procuraduría Agraria.

La información, en un sentido más restringido, se refiere a los actos por medio de los cuales la Institución difunde, por medio de actos de comunicación, los estudios, análisis y otros actos relacionados con la legislación constitucional y la agraria, o cualquier otra que sea de interés para el mejor ejercicio de sus derechos.

CONCILIACION

La Ley Agraria establece, en su artículo 136, que las controversias deberán intentar resolverse por medio de la conciliación; mientras tanto, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establece que la vía de acción preferente será la conciliación.

Por conciliación se entiende la actividad que tiene por objeto ayudar a las partes a encontrar alternativas de solución a su conflicto.

Entonces, la conciliación constituye, en las actividades de la Procuraduría Agraria, una función esencial y particularmente relevante, dado que su principal objetivo es dentro del contexto general de la defensa de los derechos de los sujetos del campo, la de promover y procurar por todos los medios posibles a su alcance, la conciliación de intereses, entre los sujetos a que se refieren los artículos 135 de la Ley y 2 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en todos y cada uno de los casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

ARBITRAJE

En cuanto al arbitraje, la Institución, por disposición de su Reglamento Interior, puede actuar como árbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y la designen con ese carácter.

El arbitraje se materializa por la facultad conferida por las partes en conflicto a una persona o institución sin autoridad judicial, para conocer y resolver sus diferencias en un asunto determinado.

REPRESENTACION LEGAL

La representación legal es el servicio que se presta para la defensa jurídica de los sujetos agrarios en los litigios que se relacionen con la aplicación de las leyes agrarias y la afectación de los derechos de esa índole ante los Tribunales Agrarios o cualquier otro órgano jurisdiccional.

RECOMENDACIONES

La recomendación se refiere al señalamiento a las autoridades responsables, del incumplimiento de una obligación y el procedimiento legal a seguir.

RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO

El cumplimiento de los requisitos y el procedimiento del Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos, para regularizar la tenencia de la tierra al interior de los ejidos.

CONVOCATORIAS Y ASISTENCIA A ASAMBLEAS

Las Convocatorias y Asistencia a Asambleas por parte de la Procuraduría Agraria se refieren a la facultad que le otorga la Ley Agraria en el artículo 24, para convocar en caso de que el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud. También debe asistir a las asambleas, cuando se traten los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria.

RELATIVAS AL PROCAMPO

Se refiere a las actividades de coordinación con las instituciones participantes en el Programa de Apoyo Directo al Productor, las cuales están orientadas a facilitar el acceso de los productores a los apoyos que otorga el Gobierno Federal.

ASESORIA JURIDICA

Se entiende por Asesoría Jurídica el desahogo por escrito de consultas formuladas por los sujetos agrarios acerca del ejercicio de sus derechos individuales o colectivos, respecto a las formas de organización jurídica y económica, para el mejor aprovechamiento de sus recursos o aquellas surgidas de sus relaciones con terceros y que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria.

ASISTENCIA

La Asistencia es la prestación de la ayuda requerida por los sujetos agrarios en relación a sus peticiones de apoyo institucional para mejorar su nivel de vida y, en su caso, preservar su identidad.

APOYO SOCIAL

Esta acción tiene como propósito prestar asesoría jurídica para promover las formas más adecuadas de organización y asociación de los campesinos y núcleos entre sí que permiten la realización de proyectos productivos.

También incluye la Asesoría Jurídica de los campesinos en cuestiones de procedimiento y asesoría relacionadas con trámi-

tes y gestiones ante diversas autoridades, para el mejor ejercicio de derechos tendientes a elevar el bienestar social.

GESTION ADMINISTRATIVA

Las acciones de gestión administrativa se refieren a la realización de los trámites para obtener autorizaciones, permisos, licencias y concesiones para la explotación de sus recursos; la regularización y titulación de los derechos agrarios de los campesinos ante las autoridades administrativas y judiciales que correspondan.

DENUNCIA PENAL Y ADMINISTRATIVA

Consisten en hacer del conocimiento de las autoridades competentes, Penales o Administrativas los hechos que puedan ser constitutivos de delito o puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

3.6 Otros servicios que presta

Conforme lo regula el Reglamento Interior la Institución presta además, los siguientes servicios:

INFORMACION

Dar a conocer a los campesinos los estudios y análisis que se formulen respecto a la legislación constitucional, agraria y reglamentaria tendiente al mejor servicio de sus derechos, o cualquier otra que se estime de interés a mejorar el ejercicio de sus derechos.

ORIENTACION

Encauzar a los ejidos, comunidades, campesinos y pequeños propietarios, en forma individual o colectiva, para que cuando quieran ejercer un derecho que les otorgue la ley, cumplan los requisitos y procedimientos establecidos para ello.

ASISTENCIA

Ayudar a los sujetos que la normatividad agraria contempla en sus peticiones de apoyos institucionales de los servicios de tipo técnico, bienestar social, para mejorar su nivel de vida y en su caso, preservar su identidad.

ORGANIZACION

Promover las formas más adecuadas de organización y asociación de los campesinos y núcleos entre sí, y con personas y entidades particulares, que permitan la realización de proyectos productivos.

CAPACITACION

Preparar a los campesinos sobre el ejercicio de sus derechos y en las formas óptimas de aprovechamiento de sus recursos, y en general, para que puedan desarrollar proyectos productivos rentables.

3.7 Sujetos de atención

El artículo 135 de la Ley Agraria define en su exacta dimensión la naturaleza y razón de ser de la Procuraduría Agraria, como Institución con funciones de servicio social defensora de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas.

Asimismo, regula el marco de referencia dentro del cual lleva a cabo su función primordial de defensa de los derechos de los sujetos precedentemente señalados, realizándola mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la propia Ley y su Reglamento Interior.

Para determinar quienes son los sujetos a quienes atiende la Procuraduría Agraria, tenemos que hacer mención de los sujetos referidos en el artículo 135 de la Ley Agraria, tomando en cuenta también que a su vez, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en el artículo 2o., amplía la relación de dichos sujetos con: los poseionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general.

En estricto sentido, las personas que señala la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría, son en primera instancia, los sujetos a quienes atiende y defiende sus derechos la Institución, pero también es preciso mencionar que la propia Ley Agraria otorga derechos a otras personas físicas o morales, como por ejemplo el cónyuge, los Estados, los Municipios, etcétera, que no son propiamente "sujetos agrarios".

4. FUNCION TRASCENDENTE EN LA IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA

4.1 Justificación de la creación de un órgano asesor

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

Pareciera innecesario, justificar los propósitos para la creación de un órgano asesor o representante de los justiciables que se dedican a las actividades del campo; sin embargo, creo que la razón sería la necesidad de asegurar el acceso, de este tipo de ciudadanos, a la justicia pública.

Al respecto, es válido invocar las palabras del distinguido maestro Fix-Zamudio, tal y como lo hace el Dr. Sergio García Ramírez en su obra magistral, recientemente editada intitulada "Elementos de Derecho Procesal Agrario" cuando afirma que "la socialización jurídica del estado contemporáneo ha determinado la necesidad de crear los instrumentos necesarios para lograr el ejercicio efectivo del derecho de acción por todos los justiciables, y no sólo por aquellos que cuentan con los medios

económicos y el asesoramiento para acceder en forma adecuada a la prestación jurisdiccional".

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

La función trascendente que le otorga la ley, a la procuraduría se puede sintetizar al señalar que es la Institución encargada de brindar servicios gratuitos a los campesinos del país, con el objeto de defender sus derechos, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de la propia ley. Cabe destacar, que también tiene funciones de servicio social, que se traducen en la obligación de fomentar la integridad de las comunidades indígenas, llevar a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, y consolidar los núcleos agrarios.

Dentro de las atribuciones más relevantes, como ya se mencionó, se encuentran las de representación legal, asesoría jurídica para el desahogo de consultas acerca del ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los núcleos agrarios y sus integrantes, respectivamente; de conciliación y arbitraje, cuando surjan controversias de intereses entre los sujetos agrarios; y de prevención y denuncia ante las autoridades competentes.

Por su noble función de procurar justicia en favor de los campesinos de México, la Institución está facultada para investigar y denunciar ante la autoridad, en los siguientes casos:

- a) En los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;
- b) Fallas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; y
- c) Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

No obstante las amplias atribuciones que la ley le otorga a esta Institución, como ha quedado expresado aquí, creemos que es necesaria una reforma legal para permitir procesalmente una mayor presencia y participación en los juicios agrarios, no sólo representando los intereses legítimos de los campesinos, sino el propio interés de la ley, cuando se realicen actos contrarios a ella por los sujetos agrarios, como por ejemplo ventas ilegales de terrenos ejidales o comunales, o acuerdos tomados en asamblea, en contravención a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula la materia.

4.2 Actuación procesal

CONTRADICCION DE TESIS

La actuación de la Procuraduría ante los Tribunales Agrarios no se limita a proporcionar el servicio de representación legal a los campesinos. También se han establecido relaciones de coordinación interinstitucional que han permitido coadyuvar en el propósito de alcanzar de manera integral una procuración e impartición de justicia expedita. Ejemplo de ello es la formulación de contradicción de tesis, denunciadas ante el Tribunal Superior Agrario, con fundamento en lo dispuesto en los

artículos 9o. fracción IX del Reglamento Interior de esta Institución, y 10 del Reglamento Interior de los propios Tribunales Agrarios. Como muestra puede mencionarse las tesis sustentadas por los Tribunales Unitarios Agrarios del Vigésimo Quinto Distrito, en San Luis Potosí, por una parte, y por la otra, los Quinto y Trigésimo Primer Distritos Agrarios con sedes en Chihuahua y Jalapa, respectivamente, relativas a que si los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer y resolver los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, instaurados por las Comisiones Agrarias Mixtas durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, que ya fue resuelta de manera afirmativa.

Otra contradicción de tesis se formuló con motivo de las sustentadas entre el Tribunal Unitario Agrario del Segundo Distrito con residencia en Mexicali, Baja California y la del Vigésimo Séptimo Distrito con sede en Guasave, Sinaloa, relativas a si procede la reelección de los integrantes de los órganos de representación cuando éstos ejercieron su función bajo la vigencia de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y que pretenden volver a ejercer dicha función a través de alguna nueva elección, bajo la vigencia de la nueva Ley Agraria; esta controversia de tesis aún se encuentra pendiente de resolución.

PETICION DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCION

De igual forma, a petición de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Baja California, se solicitó al Tribunal Superior Agrario que ejercitara la facultad de atracción para que conociera de 11 expedientes promovidos de jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Unitario Agrario del Segundo Distrito con sede en Mexicali, por tratarse, en opi-

nión del Ejido Nacionalista de Sánchez Taboada, de terrenos de uso común que por disposición de la propia ley gozan de protección especial, sobre los que pretenden regularizar su posesión diversos poseionarios, razón por la que se estimó que dichos expedientes revestían también características especiales que ameritan que el Tribunal Superior Agrario conozca sobre los mismos.

5. CONCLUSIONES

1. En las diferentes etapas de nuestro país, ha existido una dependencia o institución del gobierno encargada de ayudar gratuitamente a los más desprotegidos socialmente y en particular a los campesinos.

2. Desde un punto de vista formal la Procuraduría Agraria, conjuntamente con los Tribunales Agrarios, fueron creados para darle sustento y llevar a la práctica el imperativo constitucional consagrado en el artículo 27 fracción XIX, de que 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 pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

3. Conforme a las responsabilidades y atribuciones legalmente conferidas a la Procuraduría Agraria, queda claro que no fue creada retomando las atribuciones de la autoridad agraria existente, sobre todo si atendemos al análisis de su naturaleza jurídica.

4. Dada su naturaleza jurídica y acorde con lo establecido en la jurisprudencia, la Procuraduría Agraria no tiene el carác-

ter de autoridad, para efectos del juicio de amparo en materia agraria, por carecer de las cualidades necesarias para ser considerada como tal, argumentación que se ha sostenido en diversas ocasiones en que ha sido necesario, en la mayoría de las veces ratificada por los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial Federal.

5. La Procuraduría Agraria tiene el rasgo del Ombudsman campesino, en razón de que tiene a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para:

- a) Solicitar información a cualquier autoridad;
- b) Instar a las autoridades administrativas al cumplimiento de sus funciones y emitir las recomendaciones que estime pertinente; y
- c) Denunciar ante la autoridad competente los actos que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

6. La función trascendente de la Procuraduría Agraria otorgada legalmente se puede sintetizar al señalar que es la institución encargada de proporcionar servicios gratuitos a los campesinos del país, con el propósito de defender sus derechos cuando así se lo soliciten o de oficio en los términos de la propia ley. Cabe destacar, que también tiene funciones de servicio social que se traducen en la obligación de fomentar la integridad de las comunidades indígenas, llevar a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, y consolidar los núcleos agrarios.

7. Dentro de las atribuciones más relevantes se encuentran las de representación legal, conciliación y arbitraje, de investigación y vigilancia y de preparación y denuncia.

8. La Procuraduría Agraria puede actuar a petición de parte para otorgar los servicios de representación legal, asesoría jurídica, conciliación, arbitraje y representación y gestión administrativa.

9. También puede actuar de oficio en los términos de la Ley Agraria, cuando ejerce las atribuciones de investigación y vigilancia y de prevención y denuncia, e inclusive actuar procesalmente cuando se trate del supuesto regulado en el artículo 61 de la Ley Agraria cuando a juicio del Procurador, se presuma que la asignación de parcelas se realizó con vicios o defectos graves o que pueda perturbar seriamente el orden público.

10. Las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional en materia agraria, crearon un nuevo sistema integral de procuración e impartición de justicia con el propósito de transformar jurídicamente las relaciones que se venían dando en el campo mexicano, y a la vez disminuir las posibilidades de injusticia que el sistema anterior propiciaba, debido a que la autoridad administrativa que ejercía la jurisdicción en materia agraria, asumía el doble carácter de juez y parte.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Valdez Abascal, Rubén, **La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, **Proceso, autocomposición y autodefensa**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

Ruiz Massieu, Mario, **Derecho Agrario**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

García Ramírez, Sergio, **Elementos de Derecho Procesal**, Editorial Porrúa, México, 1993.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, **Diccionario Jurídico Mexicano**, tomo VI.

Iniciativa de la Ley Agraria, Exposición de Motivos, edición de la H. Cámara de Diputados LV Legislatura.

Armienta Calderón, Gonzalo M., **El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos**, Editorial Porrúa, México, 1992.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Lic. Raúl LEMUS GARCIA
Magistrado de los Tribunales
Regionales Agrarios

Como un compromiso de la más alta prioridad para el Estado mexicano, está el de promover y garantizar una justicia honesta, pronta y expedita para todos los campesinos y productores rurales de la República, así como un régimen de convivencia pacífica en el marco de la ley, que permita a las comunidades rurales condiciones y ambiente adecuados para su desarrollo en plenitud humana y social.

Entre los valores fundamentales del proyecto de la Nación contenidos en la Constitución Política de 1917, destaca la justicia, como una virtud que debe regir la vida de los mexicanos. Por eso, la ley suprema organiza un amplio sistema de administración de justicia, que garantiza la observancia de la ley en todos los ámbitos del país. El establecimiento de los Tribunales Agrarios viene a incorporar estos nuevos mecanismos oficiales a los distintos órganos jurisdiccionales, encargados de impartir justicia en razón de la materia, del territorio, del grado y de su competencia constitucional.

La magistratura agraria tiene su más remoto precedente en el derecho indiano; el derecho precolombino de naturaleza consuetudinaria contó con un sistema judicial bien organizado, en

el cual los jueces agrarios actuaban dentro de la institución básica que era el calpulli, con una eficiencia y honradez modelos.

En el periodo de la Colonia los reyes tuvieron las más amplias facultades para proveer toda clase de oficios públicos, así como para dictar normas generales o especiales a las que deberían sujetarse determinados nombramientos; en esta época tuvieron jurisdicción y competencia en materia agraria; el rey, el virrey, la audiencia, el presidente de la audiencia, el cabildo, el subdelegado, los jueces de tierras y procuradores.

Consumada la Independencia, las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas, conforme a la nueva Constitución.

Iniciada la Reforma Agraria por el decreto de 6 de enero de 1915 se crean:

- A) La Comisión Nacional Agraria;
- B) Las comisiones locales agrarias, y
- C) Los comités particulares ejecutivos.

Se determina también la competencia de los gobernadores de los Estados, de los jefes militares y del encargado del Poder Ejecutivo.

La reforma del artículo 27 constitucional, publicada en el **Diario Oficial** del 10 de enero de 1934, reestructura la magistratura agraria, en operación hasta la Reforma Constitucional publicada el 6 de enero de 1992.

La demanda de los sectores ligados con el campo para el establecimiento de Tribunales Agrarios, culmina con la Refor-

ma Constitucional al artículo 27, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 6 de enero de 1992, la que en la esfera que es objeto de nuestro comentario, deroga las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias, y adiciona la fracción XIX con dos párrafos que instituyen los Tribunales y la Procuraduría Agraria, concebidos en los siguientes términos:

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

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

La naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios es peculiar, aun por la fuente del nombramiento de los magistrados; su estructura y organización responde a la trascendencia e importancia de su ministerio.

Gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, sin influencias de ninguna naturaleza, ni presiones externas. El origen de su nombramiento que corresponde a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, y el hecho de que no puedan ser separados de sus cargos y funciones durante el periodo de su nombramiento, sino por motivos plenamente justificados, aseguran esa autonomía. Gozan por otra parte de jurisdicción plena, lo que significa que tienen

facultades cabales para juzgar y resolver todas las cuestiones relativas a su competencia y que gozan de poder suficiente para ejecutar sus propias determinaciones y sentencias.

Con apoyo en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el día 26 del propio mes y año, expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, integrada por 30 artículos, mas los transitorios, estructurados en ocho capítulos que abordan las siguientes materias:

- Primero. Disposiciones generales.
- Segundo. Del Tribunal Superior Agrario.
- Tercero. De los magistrados.
- Cuarto. De la designación de los magistrados.
- Quinto. De los Tribunales Unitarios.
- Sexto. Del Secretario de Acuerdos y demás servidores públicos.
- Séptimo. De los impedimentos y excusas.
- Octavo. De las responsabilidades.

La Ley Orgánica atribuye a los Tribunales Agrarios su carácter de órganos federales, encargados de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional. Es obvia su calidad de tribunales federales en razón de su competencia, como encargados de aplicar las disposiciones agrarias que se contienen en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes reglamentarias derivadas de dicho precepto, que fundamentalmente son de orden federal y aplicación en todo el país.

Para cumplir con la función jurisdiccional en toda la Nación,

el territorio de la República se ha dividido en treinta y cuatro distritos, con la posibilidad de que el Tribunal Superior Agrario aumente su número, atendiendo a las necesidades que reclame la administración de justicia agraria.

Los Tribunales Agrarios se constituyen:

a) Por el Tribunal Superior, integrado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario que designa el Senado de la República, y en sus recesos, la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República. El Presidente del Tribunal Superior será designado por el propio Tribunal y durará en sus funciones tres años, pudiendo ser reelecto. Será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el mismo Tribunal. El Tribunal Superior, con sede en la capital de la República, coordina las funciones de los Tribunales Unitarios y vigilará su buen funcionamiento; asimismo resolverá todos los casos de revisión y aquellos actos y recursos que le encomienden tanto la ley agraria como la propia ley orgánica y su reglamento interno, y

b) Por los treinta y cuatro Tribunales Unitarios originalmente designados y distribuidos en toda la República y atendidos por un funcionario con el nivel de magistrado numerario, para garantizar la honestidad, diligencia, oportunidad y rapidez en la atención de su ministerio.

Además, habrá cinco magistrados supernumerarios. Los magistrados supernumerarios suplirán las ausencias temporales de los numerarios.

Cabe destacar que los Tribunales Unitarios operarán como órganos itinerantes; no se quiere que se constituyan en entidades burocráticas; se desplazarán a los lugares, zonas o regiones, donde tengan su asiento los grupos y núcleos agrarios

en conflicto. Por eso, en la Ley Orgánica se prevé que los Tribunales Unitarios tengan, aparte de su sede permanente, residencias temporales, para que se desplacen a los lugares en los que se requiera y sea necesaria su directa participación para impartir justicia con pleno conocimiento de la realidad del medio rural. El Tribunal Superior tiene la facultad de señalar los itinerarios de las residencias temporales. Es indudable que la desconcentración y regionalización de los Tribunales Agrarios es útil y conveniente para que los juzgadores estén en contacto directo con los problemas jurídicos y con los sujetos a quienes se les deba impartir justicia.

El Tribunal Superior Agrario es un organismo colegiado que tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los que debe estar el Presidente, que tiene voto de calidad en caso de empate. Excepcionalmente, se requerirá un quórum de cinco magistrados y un mínimo de cuatro votos favorecedores, cuando se trata de establecer o modificar un precedente.

Las sesiones del Tribunal Superior serán publicadas, cuando se traten asuntos jurisdiccionales; y se realizarán por lo menos dos veces por semana. Las votaciones serán nominales y los magistrados tienen la obligación y el derecho de emitir su voto, salvo que exista impedimento legal. Al final de la votación el Presidente hará la declaratoria oficial del resultado. No serán válidos los acuerdos y resoluciones del Tribunal Superior que no se tomen en su sede.

Tratándose de tribunales especializados, la Ley Orgánica establece aquellos requisitos mínimos que deben satisfacer las personas para ser designados magistrados, con el propósito de que la administración de justicia en los campos de México

esté en manos de sujetos de reconocida probidad y notoria capacidad. En su artículo 12, se señalan los siguientes:

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

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

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

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

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

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

a) Señalar el número y límite de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta ley;

b) Fijar el número y sede de los Tribunales Unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Estas disposiciones se publicarán en el **Diario Oficial de la Federación**. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que para el efecto se establezca;

c) Conceder licencias a los magistrados por un periodo de un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justifi-

cada y no se altere el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores;

d) Determinar cuando el supernumerario del Tribunal debe suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que se refiere a los Tribunales Unitarios, cual de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente;

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

f) Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios;

g) Designar los secretarios, actuarios y peritos de los Tribunales Agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como otorgarles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscrito;

h) Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

i) Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de comprobárseles alguna responsabilidad;

j) Autorizar el reglamento interno de los Tribunales Agrarios, así como todas las disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y

k) Las demás atribuciones que le confieran ésta y otras leyes.

Conforme a la Doctrina Jurídica, la jurisdicción es la facultad que corresponde al Poder Judicial para administrar justicia, la cual implica la potestad pública de conocer y resolver los juicios conforme a la ley. El ejercicio de la jurisdicción implica regular la competencia de los tribunales a través de la ley.

La competencia se define como "la facultad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y realizar determinados actos jurídicos o cumplir con funciones específicas".

La Ley Orgánica reglamenta la competencia de los Tribunales Agrarios atendiendo a razones o motivos de materia, de grado y de territorio. Excepcionalmente, establece un caso de competencia singular, cuando otorga al Tribunal Superior la facultad de atracción para conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales lo ameriten; facultad que puede ejercer de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario.

En materia jurisdiccional el Tribunal Superior conocerá de los siguientes asuntos:

a) Del recurso de revisión en contra de resoluciones dictadas por los Tribunales Unitarios, en asuntos que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles.

b) Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativos a restitución de tierras;

c) Del recurso de revisión de sentencias pronunciadas en juicio de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

d) De los asuntos de competencia entre los Tribunales Unitarios;

e) Establecer precedentes y resolver qué tesis debe prevalecer cuando diversos Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias;

f) De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios;

g) Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los Tribunales Unitarios no responden dentro de los plazos establecidos, y

h) De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

El capítulo quinto de la Ley Orgánica establece las bases de la competencia de los Tribunales Unitarios. Estos, conforme lo dispone el primer párrafo del artículo 18, conocerán, por razón del territorio, de todas las controversias que se les planteen **con relación a tierras** ubicadas en su jurisdicción, conforme a las líneas de competencia que fija la propia disposición.

Es evidente que la norma contenida en ese primer párrafo es condicionante de los casos específicos que en materia de controversias agrarias señalan las diversas fracciones de la disposición legal en cita. Lo que significa que en el fondo de toda disputa debe existir un problema ligado con la tierra. A nuestro juicio, la competencia así establecida constituye a los

Tribunales Unitarios solamente en jueces de la tierra, dejando al margen otro tipo de conflictos ligados al crédito rural, al seguro campesino, a las aguas, y a un conjunto de relaciones económicas y sociales inherentes a la vida de las comunidades agrarias, colonias agrícolas, asociaciones de pequeños propietarios, que quedan fuera de su competencia.

En efecto, en el artículo 18 del invocado ordenamiento legal, se precisa que los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:

a) De los conflictos por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de estos con pequeños propietarios y sociedades:

b) De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o sus integrantes;

c) Del reconocimiento del régimen comunal;

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

e) De las controversias relacionadas con la tenencia de tierras ejidales y comunales;

f) De disputas en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

g) De conflictos relativos a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

h) De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos en materia agraria, así como de las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

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

j) De los asuntos de jurisdicción voluntaria en materia agraria;

k) De las controversias respecto a contratos de asociación y aprovechamiento de tierras ejidales en los términos del artículo 45 de la ley;

l) De los casos de reversión;

m) De la ejecución de convenios, y

n) Los demás asuntos que determinen las leyes.

En apoyo a la carga de trabajo y las grandes responsabilidades que corresponden al Tribunal Superior Agrario, como coordinador de la administración de justicia agraria en todo el país, la Ley Orgánica establece que deberá contar con el auxilio de un secretario general de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, por lo menos dos, para cada magistrado, actuarios y peritos. El secretario general de acuerdos debe reunir los mismos requisitos que para ser magistrado y es el jefe inmediato del Tribunal Superior en el orden administrativo, debiendo dirigir estas labores de acuerdo con las instrucciones que reciba del magistrado presidente.

Para terminar quiero subrayar que, conforme a la Ley Orgánica de los Tribunales el procedimiento jurisdiccional agra-

rio es, por regla general, uni-instancial, y bi-instancial excepcionalmente, en aquellos casos en que se contravierten derechos colectivos. Además la propia Ley Orgánica otorga al Tribunal Superior una facultad excepcional de atracción, para conocer de aquellos juicios que por su trascendencia y características especiales así lo amerite.

Por otra parte, los procedimientos que se instauran ante los Tribunales Agrarios deben ser simples, claros y expeditos; con la obligación legal de los magistrados y funcionarios de investigar de oficio la verdad, para resolver en justicia.

Parte sustancial y permanente del proceso agrario debe ser la conciliación y concertación entre los sujetos en conflicto.

BIBLIOGRAFIA

- Caso, Angel, **Derecho Agrario**, Porrúa, 1950.
- Chávez Padrón, Martha, **El Derecho Agrario en México**.
- , **El Derecho Social Agrario y sus Procedimientos**, Porrúa, 1989.
- Díaz Soto y Gama, Antonio, **La Cuestión Agraria en México**, México, 1959.
- Fabila, Manuel, **Cinco siglos de Legislación Agraria en México**, México, 1943.
- García Ramírez, Sergio, **Elementos de Derecho Procesal Agrario**, Ed. Porrúa, 1993.
- Lemus García, Raúl, **Derecho Agrario Mexicano**, Porrúa, 1991.

Luna Arroyo, Antonio **Derecho Agrario Mexicano**, Porrúa, 1975.
Mendieta y Núñez, Lucio, **El Problema Agrario de México**, Porrúa, 1989.

———, **Introducción al Estudio del Derecho Agrario**, Porrúa, 1966.

Ruiz Massieu, Mario, **Manual de Procedimientos Agrarios**, Porrúa, 1990.