

ISSN 0188-8293

AÑO III

ENERO-ABRIL

NUM. 8

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

• TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO •

MEXICO, 1995

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. Marco Antonio Díaz de León; **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.

INDICE

ENSAYOS

Algunos aspectos relevantes de la competencia en materia agraria	7
Dr. Gonzalo M. ARMIENTA CALDERON	
Consideraciones jurisdiccionales en materia agraria . .	43
Dra. Martha CHAVEZ PADRON	
Fundamentos característicos del proceso agrario . . .	71
Dr. Sergio GARCIA RAMIREZ	
Resultados y proyecciones de las reformas en materia agraria	145
Lic. Arely MADRID TOVILLA	
El Tribunal Superior Agrario	161
Lic. Rodolfo VELOZ BUÑUELOS	

ENSAYOS

ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA *

Dr. Gonzalo M. ARMIENTA CALDERON **
Magistrado Numerario del Tribunal
Superior Agrario

I. JURISDICCION Y COMPETENCIA

Como punto inicial de nuestra disertación creemos pertinente deslindar los conceptos de jurisdicción y de competencia, pues ello nos permitirá ser congruentes con los principios de técnica y sistematización de las categorías, nociones o figuras de una ciencia, como lo es la del derecho procesal; principios cuya observancia es relevante en todo estudio que pretenda sustentarse en la seriedad de la investigación, de los razonamientos expuestos y de sus conclusiones.

Por la propia naturaleza de este trabajo, vamos a partir de un concepto de jurisdicción que reúne, a nuestro juicio, aquellas notas esenciales que la delimitan: la jurisdicción es la potestad (poder-deber) conferida a determinados órganos del Estado y, excepcionalmente a los particulares, para que de manera autónoma e independiente diriman los conflictos y contro-

** Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A.C. y Vicepresidente del Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad Universitaria, México, 14 de noviembre de 1994.

* Ponencia presentada al XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Instituto de Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

versias que alteran el orden jurídico, aplicando imparcialmente la ley, mediante una serie de actos que al concluir con una resolución definitiva (sentencia) inmutable, vinculativa y dotada de coercitividad, permita al propio órgano jurisdiccional o a uno distinto, la satisfacción de los intereses tutelados por el derecho.

Cabe referir que J. Ramiro Podetti, ilustre procesalista argentino, conceptualiza la jurisdicción como "el poder público que una rama del gobierno ejerce, de oficio o a petición del interesado, instruyendo un proceso, para esclarecer la verdad de los hechos que afectan al orden jurídico, actuando la ley en la sentencia y haciendo que ésta sea cumplida."¹

Esta definición de Podetti, en cuanto admite que la jurisdicción puede ejercitarse de oficio, introduce, como él mismo lo reconoce en su obra, un elemento histórico que es contrario al principio **ne procedat iudex ex officio**, piedra angular del proceso democrático contemporáneo.

Para Hugo Alsina, la jurisdicción es aquella potestad conferida por el Estado a determinados órganos para resolver, mediante la sentencia, las cuestiones litigiosas que les sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones. Indica, por otra parte, que en la organización política de su país (Argentina), existen dos órdenes de jurisdicción: una que se extiende en todo el territorio de la República, llamada por ello federal, y que tiene su origen en el Estado nacional, y otra de carácter local, emanada del poder estatal de cada provincia y limitada al territorio de la misma.²

¹ *Teoría y Técnica del Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil*, Ediar Editores, Buenos Aires, 1963, pp. 351 y 352.

² *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, tomo 1, 1941, Ediar Editores, pp. 540 y 543.

Sobre este último aspecto, ya apunté en anterior ocasión, "que estos dos órdenes de jurisdicción, los cuales se contemplan en todos los sistemas políticos federales —como lo es el nuestro—, implican, desde el punto de vista jurídico, la existencia de una potestad jurisdiccional federal y de tantas potestades de naturaleza local como entidades federativas formen parte de la Federación".³

Tenemos, asimismo, las definiciones de autores como Chiovenda, Piero Calamandrei, Alfredo Rocco, Carnelutti y tantos otros distinguidos cultores de la ciencia del proceso, que sería prolijo enumerar, todos ellos coincidentes en la determinación de sus notas esenciales, que se expresan al individualizarla como el poder de resolver o componer los conflictos o controversias con relevancia jurídica, para hacer observar la ley y dar satisfacción a los intereses tutelados por el derecho.

Inmersos ya en la definición del concepto de jurisdicción como potestad de ciertos órganos del Estado (tribunales), o bien de manera excepcional conferida a los particulares, resulta oportuno ahora incursionar en la noción de competencia en el ámbito jurisdiccional.

El Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la voz **competencia** nos precisa que en un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, y así refiere que con esta connotación se utiliza el vocablo en el artículo 16 constitucional, en cuanto dispone que nadie puede ser molestado en su

³ **Algunas Reflexiones sobre los Conceptos de Jurisdicción y Competencia**, en Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1990, p. 28.

persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. En el ámbito procesal, nos dice, esta figura tiene un alcance más restringido, pues excluye a los órganos legislativo y ejecutivo.

A este respecto, afirma Niceto Alcalá Zamora: "Dicho de otro modo: frente a una competencia en los dominios de la jurisdicción, existe otra competencia en la esfera de la administración y, de rechazo, las correspondientes **incompetencias** en cada uno de los mencionados territorios. . . rechazamos que pueda hablarse de **incompetencia de jurisdicción** en el seno de ésta, a título de deslinde **interno**, pero **aceptamos** esa nomenclatura como delimitación **externa** frente a la incompetencia de orden administrativo".⁴

A la competencia como concepto específico en el ámbito del derecho procesal, se antepone la idea global de jurisdicción (potestad jurisdiccional), pues aquélla sólo atiende a la distribución del ejercicio de ésta última, entre los diversos órganos encargados de la impartición de justicia.

Se ha afirmado hasta la saciedad, con escasas excepciones, que la competencia es una parte de la jurisdicción. Así, Eduardo J. Couture expresa que la competencia es una medida de la jurisdicción. Todos los jueces, **indica**, tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer en un determinado asunto. "La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez. La relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación que existe entre el todo y la parte";⁵ sin embargo, considero que tal aserto merece una minuciosa revisión.

⁴ Los Conceptos de Jurisdicción y de Competencia en el Pensamiento de Lazcano, Revista de Derecho Procesal, tomo I, México, 1954, pp. 314 y 315.

⁵ Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Ediar Editores, 1958, p. 29.

Empezaremos por afirmar que una especie de competencia se origina cuando se escinde internamente (en su extensión conceptual), la función jurisdiccional. Esto lo observamos muy claramente en la competencia funcional, esto es, cuando por disposición de la ley, en las distintas fases del proceso intervienen sucesivamente diversos órganos jurisdiccionales (jueces instructores, jueces jurisdicentes, jurados y jueces ejecutores).

Sobre este particular, el eminente procesalista italiano, Piero Calamandrei precisa que en el ejercicio de la jurisdicción se distinguen dos momentos: la **cognición**, que se dirige a la declaración de certeza de un mandamiento individualizado (primario o sancionatorio) y se expresa en una decisión; y la **ejecución forzada**, mediante la cual se trata de hacer que el mandato individualizado, declarado cierto, al emitirse la decisión, sea prácticamente cumplido.⁶

De esta división nace la existencia, en algunos sistemas procesales, de tres clases de competencia funcional: la que se confiere a los jueces instructores; la que se atribuye a los órganos jurisdicentes (proceso de cognición); y la que se otorga a los jueces ejecutores (ejecución forzada).

Existe, en cambio, una diversa división. Aquélla que tiene su origen en razones de orden político, social, económico, subjetivo, de eficiencia o de especialización. Dentro de este mismo contexto se ubica, también, la competencia que se confiere a ciertos tribunales con exclusión de otros, por voluntad de las partes (**pactum de foro prorogando**), o cuando se establece una prelación en el conocimiento de los negocios (competencia por razón de turno, atracción, prevención o conexidad). En estos ejemplos no se está dividiendo la función jurisdiccional

⁶ **Derecho Procesal Civil**, tomo I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 1962, pp. 165 y 166.

en cuanto a su contenido o extensión cualitativa (conocimiento y ejecución). Es su ámbito de aplicación el que se limita o bien se confiere en razón de factores que en nada afectan su contenido conceptual.

Briseño Sierra, al disentir de la opinión tradicional, indica que competencia y jurisdicción son términos autónomos. La competencia es, nada más, un conjunto de atribuciones y, por lo mismo, agrega, no pasa de ser el haz de facultades heterónomamente fijadas por la ley para el ejercicio de una función pública.⁷

Cuando este haz de facultades se confiere para conocer y solucionar los conflictos sociales con trascendencia jurídica, nace la competencia jurisdiccional. Y de ella, al distribuirse este conjunto de facultades entre varios órganos, se derivan las diferentes especies de competencia a que hemos hecho referencia con antelación. El género es, pues, la competencia jurisdiccional y sus especies son las clases particulares de competencia que contempla el derecho positivo de cada sistema jurídico.

Nuestra conclusión final es, entonces, que jurisdicción y competencia son conceptos autónomos,⁸ pero complementarios, entre los cuales existe una relación lógica de subordinación. En esta relación el concepto subordinante es el de jurisdicción y el concepto subordinado es la competencia.

Pasemos ahora al tema total de nuestro estudio.

⁷ *Derecho Procesal Fiscal*, 2a. ed., Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1975, p. 213.

⁸ *Vid, infra*, p. 12.

II LA COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA

El conocimiento y solución de los litigios en materia agraria se encomendó, desde la Ley de 6 de enero de 1915 hasta el 7 de enero de 1992, a diversos órganos de la Administración Pública Federal y local (Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas).

1. Antecedentes de los Tribunales Agrarios

La función jurisdiccional agraria autónoma e independiente se avizó por Emiliano Zapata en el Plan de Ayala,⁹ al consignar, en el punto seis de este documento histórico de la Revolución Mexicana, que la justicia agraria, para resolver los conflictos planteados por quienes se consideraran tener derecho a las tierras entregadas a los pueblos o ciudadanos por las fuerzas revolucionarias se impartiría por tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la Revolución.

El 25 de octubre de 1915, suscrito por varios Secretarios de Estado integrantes del Gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes, entre los cuales destaca Pastor Rouaix, se expide, sin que haya tenido vigencia alguna, un cuerpo normativo bajo la denominación de "Ley Agraria", el cual en su artículo noveno, creaba los **Tribunales Especiales de Tierras**, para impartir la justicia agraria.¹⁰

⁹ Proclamado el 28 de noviembre de 1911.

¹⁰ A este documento hace referencia Raúl Lemus García, en su obra **Derecho Agrario Mexicano**, Editorial Limsa, 3a. ed., México, 1978, p. 264. Así también José de Jesús Medellín M., **Las Ideas Agrarias de la Convención de Aguascalientes**, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1986, p. 167.

Posteriormente, a inquietud por la creación de tribunales agrarios se observó en algunos cultores de la ciencia jurídica. Así, Raúl Cervantes Ahumada, distinguido jurista mexicano y maestro emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en un interesante trabajo monográfico que publicó en el año de 1964, en la Revista **Estudios Agrarios**, bajo el rubro de "Los Tribunales Agrarios (Necesidad de su Creación)", precisa la urgencia de organizar un sistema de justicia ejidal. Los tribunales ejidales, nos dice Cervantes Ahumada, conocerían de todas las cuestiones que se suscitaran entre ejidatarios en relación con la tenencia de tierras ejidales; de reclamaciones que los ejidatarios presentasen en contra de decisiones administrativas, y de todo conflicto sobre tierras ejidales. Respecto de la organización de los tribunales, refiere que sería conveniente establecer tribunales regionales, que comprendiesen grupos de ejidos afines geográficamente; y propone que se modifique la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para agregarle la Sala de Asuntos Agrarios, que funcionaría en forma similar a las otras salas. Sugiere, asimismo, la instauración de un procedimiento oral, ajeno a los formalismos que en la administración de justicia en las áreas civil y mercantil constituyen una verdadera barrera para cumplir con el imperativo contenido en el artículo 17 Constitucional, de impartir una justicia pronta y expedita.¹¹

Años después, destacados juristas del foro mexicano participaron en la elaboración de diversos anteproyectos que bajo la denominación de "Ley Federal de Justicia Agraria" o bien de "Ley del Tribunal Federal Agrario", antecedieron a la reforma constitucional que entró en vigor el 7 de enero de 1992.

¹¹ Vid, **La Creación de los Tribunales Agrarios**, Estudio del Dr. Gonzalo Armienta Calderón, publicado en la **Revista Michoacana de Estudios Jurídicos**, núm. 2 (Nueva Época), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidal-

El tema fue tratado con amplitud por eminentes procesalistas mexicanos y extranjeros en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, que nuestra organización académica —Instituto Mexicano de Derecho Procesal—, celebró en la ciudad de Xalapa, capital del Estado de Veracruz, los días 12 al 16 de noviembre de 1979. El temario comprendía las bases generales para un Código Procesal Agrario y específicamente las perspectivas para la creación de Tribunales Agrarios.

Las conclusiones a que llegó el Congreso, en lo que atañe al tema objeto del presente estudio, fueron las siguientes:

- “1. La relativa novedad y complejidad, no menos que la extraordinaria significación de los problemas a resolver, reclaman la implantación de Tribunales Agrarios independientes y dotados de autoridad eficaz que ejerzan la jurisdicción, para resolver los problemas planteados en los casos concretos de Derecho Agrario, conforme al orden jurídico vigente.
2. Sin perjuicio de que las partes, en los casos en que no se trate de derechos indisponibles, puedan acudir a la eficaz vía del arbitraje, el Tribunal oficial debe estar integrado exclusivamente por juristas.
3. Debe procurarse que en lo sucesivo, los jueces que se designen, tengan adecuado conocimiento del derecho agrario y, en cuanto sea posible, de la realidad a la cual deben aplicarlo.
4. La justicia debe ir a los justiciables, sea por vía de suficiente desconcentración, sea por la vía de la itinerancia.

5. Presupuesto y Tribunales. Siendo el proceso agraria una pieza esencial para la aplicación de las leyes agrarias, deberá requerirse al Estado, la designación de un número suficiente de Jueces, eliminando la burocratización de las Oficinas (más Jueces y menos funcionarios).
6. Debe establecerse con precisión la competencia de estos Tribunales que habrán de abarcar toda materia de Derecho Agrario".¹²

Vemos con beneplácito que bajo esta perspectiva se ha instaurado la nueva justicia agraria en el país, instituyendo tribunales dotados de autonomía, independencia y plena jurisdicción, distribuidos en todo el territorio nacional, para resolver, mediante la tramitación de un proceso eminentemente oral, los conflictos que se suscitan en materia agraria, y derivados de la explotación y tenencia de la tierra.

2. Los Tribunales Agrarios

A partir de la trascendental reforma al artículo 27 de nuestra Carta fundamental, que entró en vigor el 7 de enero de 1992, aquella justicia retenida por el Poder Ejecutivo se atribuye a órganos jurisdiccionales dotados de plena jurisdicción, independientes y autónomos. Se instituyen los Tribunales Agrarios.¹³

¹² **Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Conclusiones**, editada por Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, Xalapa, Veracruz, 1979, pp. 797 y 798.

¹³ Ya en mi estudio sobre "La Nueva Estructura Política del Poder Judicial de la Federación", señalo la adscripción de los llamados Tribunales Administrativos al Poder Judicial de la Federación, aun cuando no se encuentren comprendidos dentro de su estructura orgánica tradicional. **Vid, La Procuración de Justicia**, Procuraduría General de la República, 1933, p. 519.

La fracción XIX del precepto constitucional antes referido es ampliamente ilustrativa. Son de jurisdicción federal —señala— todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra, de los ejidos y comunidades. Para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designado por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

A partir de la promulgación de esta reforma constitucional se expiden la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los tribunales agrarios. Los dos primeros ordenamientos jurídicos se publican el 23 de febrero del mismo año de 1992 y el Reglamento Interior se aprueba por el Pleno del Tribunal Superior Agrario el 12 de julio de 1993.

En esta preceptiva jurídica encontramos todas las normas que establecen y regulan la competencia de los Tribunales Agrarios como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción en el ámbito federal, para impartir la justicia agraria en todo el territorio nacional. Así lo concretiza el artículo 1o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

III. LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece en su artículo 2o., que éstos se componen de un Tribunal Superior Agrario y de Tribunales Unitarios Agrarios. El primero tiene su sede en el Distrito Federal y se integra por cinco magistrados numerarios y un magistrado supernumerario; los tribuna-

les unitarios están a cargo, como su nombre lo indica, de un magistrado numerario. Las faltas temporales de estos últimos, se suplen por los magistrados supernumerarios.¹⁴

Deslindada así la estructura fundamental en el capítulo primero de la Ley Orgánica, encontramos en los artículos 9o. y 18 del mismo ordenamiento preceptivo, la asignación de atribuciones por razón de la función y de la materia a estos órganos jurisdiccionales.

Por razón de grado corresponde al Tribunal Superior Agrario conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las sentencias dictadas por los tribunales unitarios agrarios en los juicios a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 9o., a saber: I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal; y, III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Estos son los tres supuestos de competencia por razón de grado, que taxativamente establece el artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y que también se contemplan en el artículo 198 de la Ley Agraria.¹⁵

¹⁴ El artículo 4o. del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, previene que habrá cuando menos cinco magistrados supernumerarios.

¹⁵ Es pertinente precisar que en la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria se omitió hacer referencia a la restitución de tierras comunales; sin embargo, la ley específica —Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios—, salva esta omisión al referirse en forma genérica a los núcleos de población.

En este mismo ámbito de competencia funcional, el Tribunal Superior Agrario conoce de los conflictos de competencia entre los tribunales agrarios; del establecimiento de jurisprudencia; de los impedimentos y excusas de los magistrados; y de las excitativas de justicia.

A los tribunales unitarios agrarios corresponde conocer en primera instancia de los asuntos que conforme a las fracciones I, II y III del citado artículo 9o., son elevados, posteriormente, como ya quedó dicho, al conocimiento del Tribunal Superior Agrario.

Conocen, asimismo, en única instancia, de aquellos litigios que se enumeran en las fracciones III y V a XIV del artículo 18 de la Ley Orgánica en comentario, a saber:

- III. Del reconocimiento del régimen comunal.
- V. De los conflictos, relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;
- VI. De controversias 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;
- VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

- IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaces e inmediatamente subsanadas;
- X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;¹⁶
- XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;¹⁷
- XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria,¹⁸ así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables, y
- XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes."

¹⁶ Este precepto se refiere a los contratos celebrados por el núcleo de población ejidal sobre las tierras de uso común, y por los ejidatarios titulares sobre las tierras parceladas.

¹⁷ El artículo 97 de la Ley Agraria legitima al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para reclamar la reversión parcial o total de los bienes expropiados a los ejidos y comunidades, cuando éstos se hayan destinado a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública que fundamentó la expropiación.

¹⁸ La fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, se refiere a los convenios que celebren las partes durante la audiencia, y en todo caso, antes de pronunciarse el fallo, mediante los cuales den por terminado el juicio agrario.

5. Competencia Extraordinaria y Transitoria de los Tribunales Agrarios

La necesidad de terminar con el rezago agrario, consistente en la existencia de varios miles de expedientes instruidos con motivo de aquellas solicitudes de dotación de tierras, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población, controversias por restitución de terrenos y conflictos de límites de terrenos comunales y ejidales, que durante varios lustros se guardaron, sin lograr su cabal integración, en los anaqueles de los distintos órganos de impartición de justicia agraria (Delegaciones Agrarias, Comisiones Agrarias Mixtas, Cuerpo Consultivo Agrario y Direcciones Generales de la Secretaría de la Reforma Agraria), llevó al Constituyente permanente a conferir a los tribunales agrarios una competencia extraordinaria y transitoria, que permitiría a estos órganos jurisdiccionales concluir, en breve plazo, con el interminable peregrinar de los campesinos mexicanos y de los pequeños propietarios de tierras, por los abruptos caminos de una burocracia que permanecía estancada, al no encontrar ya, en la mayoría de los casos, terrenos que repartir, después de una ininterrumpida tarea de distribución de la tierra que duró 75 años, y mediante la cual se integraron más de 25 mil ejidos en el territorio nacional. El reparto agrario hacia el futuro venía a constituir una ilusoria quimera que alimentaba la demagogia, la corrupción y el burocratismo. La reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional, hizo frente con valentía y patriótico realismo a un imperativo insoslayable: dar por terminado el reparto agrario, que brindó prosperidad a la patria llevando justicia a la clase campesina, al abatir la opresión latifundista lacerante de la dignidad, generadora de la pobreza y la ignorancia de la familia campesina.

La exposición de motivos de la reforma en comentario, señala que el reparto agrario liberó a los campesinos, restañó las raíces de su orgullo, restituyendo la vida del pueblo, de la comunidad y del ejido.

Agotada la tierra por repartir, se encuentra ya en marcha un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad.

No se quiso dejar inconclusos aquellos procedimientos ya iniciados, pues todavía estaba por determinarse si existían o no causales de afectación, respecto de los predios señalados por los grupos solicitantes como propiedades que no reunían los requisitos para ser consideradas inafectables.

Por ello, en el artículo Tercero Transitorio de la Reforma Constitucional de 1992, se dispuso que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades competentes, continuarían desahogando los asuntos que se encontraran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques o aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales anteriores a la iniciación de la vigencia de la nueva normatividad constitucional. Los expedientes sobre los cuales no se hubiese dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrían en estado de resolución y se turnarían a éstos para que, conforme a su Ley Orgánica, resolvieran en definitiva, aplicando la normatividad jurídica abrogada.

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, estableció que los asuntos relativos a am-

pliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como los de creación de nuevos centros de población, se remitirán al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

En términos de la fracción I de este mismo artículo transitorio, se enviarían a los tribunales unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. En el artículo Quinto Transitorio, se complementa esta aplicación ultraactiva de la Ley de Reforma Agraria y demás disposiciones reglamentarias y administrativas anteriores, respecto de los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias que se encontrasen en trámite y se otorga la misma competencia extraordinaria y temporal a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.

En sólo dos años y escasos cuatro meses, el Tribunal Superior Agrario ha resuelto 3,042 juicios de dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población, que le han sido turnados por el Cuerpo Consultivo Agrario; y los 34 tribunales unitarios distribuidos en el territorio nacional, han concluido 9,953 expedientes de diversos procedimientos agrarios en trámite, entre los que destacan los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, así como de suspensión y privación de derechos agrarios; quedando pendientes de resolución definitiva en todo el territorio nacional, solamente 676 asuntos del rezago agrario.

2. Competencia Funcional del Tribunal Superior Agrario

Los magistrados del Tribunal Superior Agrario, instruyen el procedimiento en segunda instancia y como ponentes formu-

lan el proyecto de resolución definitiva para someterlo a la aprobación del propio Tribunal Superior, funcionando éste en pleno como cuerpo colegiado.

3. Competencia por atracción

El artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como los numerales 16 y 17 de su Reglamento Interior, otorgan al Tribunal Superior Agrario aquella competencia que en la doctrina extranjera se conoce como "competencia **per saltum**" y a la que en la doctrina mexicana se le denomina **competencia por atracción**. Se trata de los juicios a cuyo conocimiento se avoca el Tribunal Superior, al considerar que presentan características especiales. Esta facultad, refiere el artículo 10 antes citado, se ejerce a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario. Los artículos 16 y 17 del Reglamento Interior establecen que la propuesta respectiva podrá formularse por cualquiera de los magistrados del Tribunal Superior, y que la petición fundada, deberá provenir del Procurador Agrario. El acuerdo de atracción se notifica al tribunal unitario correspondiente, dentro de las veinticuatro horas siguientes, para que una vez cerrada la instrucción remita el expediente original en estado de resolución al Tribunal Superior, sin perjuicio de que éste pueda acordar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia que sea conducente para el esclarecimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

Las partes deberán ser notificadas personalmente del acuerdo, mediante el cual el Tribunal Superior resuelva atraer el juicio.

La competencia por atracción se contempla, además, en el sistema procesal mexicano, tanto en el juicio de amparo, como

en el contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

4. Competencia Territorial

La jurisdicción agraria, por tener carácter federal,¹⁹ comprende todo el territorio nacional, pero para su ejercicio y por razones de división del trabajo, se ha otorgado a diversos tribunales distribuidos en el país, tomando en consideración el número de demandas que de acuerdo con las estadísticas pudieran generarse en las diferentes zonas geográficas del solar mexicano.

Ante todo, tenemos una primera división establecida en el artículo 2o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Este precepto dispone que los tribunales agrarios se componen de un Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios.

La jurisdicción del Tribunal Superior Agrario se ejerce, como ya quedó dicho, en todo el ámbito espacial del país, por ser el órgano jurisdiccional de superior jerarquía que resuelve en segundo grado los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por los tribunales unitarios, establece jurisprudencia obligatoria para dichos tribunales, conoce de las excitativas de justicia, de los conflictos de competencia, de los impedimentos, excusas, recusaciones y quejas, y ejerce el control administrativo de todos los órganos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria.

El artículo 5o. de la Ley Orgánica precisa que el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territo-

¹⁹ A partir de la reforma a la fracción VII del artículo 27 Constitucional, de 6 de diciembre de 1937, se le atribuye este carácter.

riales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo; y que habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior. Al efecto, por acuerdo del Pleno de fecha 8 de mayo de 1992, se formaron 34 distritos de justicia agraria; la mayoría de ellos abarca el territorio de una sola entidad federativa. Otros comprenden sólo parte de un Estado; y la minoría incluye a varias entidades federativas.

Al abordar este punto, el Presidente del Tribunal Superior Agrario, doctor Sergio García Ramírez, en su informe de 12 de julio de 1993, indicó que esta distribución quedó subordinada, exclusivamente, al volumen de trabajo en cada lugar y a las posibilidades de atenderlo adecuadamente.

En relación con la competencia territorial en estudio, el Tribunal Superior Agrario, en resolución dictada en el expediente número C.C.1/93, relativo al conflicto de competencia suscitado entre los tribunales unitarios de los distritos números 8 y 24, emitió criterio en el sentido de que por ser la jurisdicción agraria de carácter excepcional, no surte efectos el **pacto de foro prorrogando**, y por tanto no es aplicable supletoriamente el artículo 23 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que consigna la prórroga de la competencia territorial por convenio entre las partes.

Los argumentos básicos de esta tesis, son los siguientes:

- a) El Estado mexicano, merced a la reforma al artículo 27 de su Carta Fundamental, dispuso medidas para una implantación expedita de la justicia agraria, instaurando un sistema de tribunales que permite un fácil acceso a la justicia, según se desprende del texto del artículo 18 de su Ley Orgánica, en cuanto dispone que los tribuna-

les unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias relativas a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción; tierras que, precisamente, por disposición expresa del artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria, están comprendidas dentro del radio de siete kilómetros del centro de población, donde residen la mayoría de los miembros de cada uno de los ejidos del país.

- b)** La aceptación en materia agraria de que la voluntad de los particulares prorroga la competencia territorial, aparte de contrariar el propósito de acercar la justicia a quienes la demanden, permitiría que mediante cláusulas contractuales se apartara la instrucción y solución de las controversias del tribunal más inmediato, para confiarla a otro escogido por las partes; lo cual se traduciría, para aquélla de escasas posibilidades económicas, en un obstáculo para la postulación, prueba y alegato de sus derechos; y obligaría a los justiciables con menos recursos económicos en el agro nacional —ejidatarios, comuneros y gran número de pequeños propietarios— a litigar y debatir sus puntos de vista en una circunscripción distinta a la del tribunal más cercano.
- c)** Se vulneraría uno de los principios fundamentales del proceso oral, como es el de la inmediación, que requiere de la participación directa del tribunal jurisdicente, sobre todo en lo relativo a las pruebas de inspección ocular, testimonial y pericial, las que tendrían que desahogarse, en la mayoría de los casos, por un tribunal distinto al elegido por las partes (aquél dentro de cuya circunscripción territorial están ubicadas las tierras materia del conflicto y residen los testigos), sin la presencia del magistrado sentenciador. Ello rompería así, como se ha di-

cho, con el principio de inmediación procesal, tan caro a la justicia oral y esencial para solución imparcial y justa de las controversias de esta naturaleza, en las que se busca, primordialmente, el más estricto apego a la verdad real o histórica de los hechos controvertidos.

5. Conflictos por Límites de Terrenos Comunales o Ejidales

La fracción I del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios otorga competencia a los tribunales unitarios para conocer de los conflictos por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población comunal o ejidal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

En la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional, publicada en el **Diario Oficial** de 6 de diciembre de 1937 se establece que "son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población". Y se otorga competencia al Ejecutivo Federal para su conocimiento y proposición a los interesados de la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, reza el precepto, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrían reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. Se dispone, asimismo, que la ley fijaría el procedimiento breve de acuerdo al cual deberían tramitarse las mencionadas controversias.

Por su parte, el artículo 278 del Código Agrario promulgado el 23 de septiembre de 1940, confería competencia al entonces llamado Departamento Agrario para avocarse de oficio o a petición de parte, al conocimiento de conflictos de hecho o

de derecho por límites de los terrenos comunales entre sí o de terrenos comunales con ejidos; y en el numeral 287 del mismo ordenamiento normativo se establece el juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra la resolución definitiva que en el procedimiento llamado de primera instancia hubiese dictado el Presidente de la República.

El Código Agrario promulgado el 31 de diciembre de 1942, en su artículo 314 atribuye la misma competencia al Departamento Agrario; y contempla, en el capítulo tercero de su Título Quinto, una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que el poblado inconforme con la resolución presidencial, promoviera el juicio de inconformidad, el cual, recibidas las pruebas y formulados los alegatos de las partes, concluía por sentencia, cuya ejecución quedaba a cargo del juzgado de distrito respectivo.

La Ley Federal de Reforma Agraria abrogada el 23 de febrero de 1992, en el Capítulo II de su Título Cuarto (artículos 367 y 379), confería competencia a la Secretaría de la Reforma Agraria para avocarse de oficio o a petición de parte, al conocimiento de los conflictos sobre límites entre terrenos de comunidades o entre éstos y los de ejidos. El Capítulo III del mismo título, regulaba el juicio de inconformidad en forma similar a la prevista en el Código Agrario anterior. Como novedad, en su artículo 383 faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para suplir las deficiencias de la demanda y de los escritos presentados por los inconformes y su contraparte; asimismo, autoriza, si fuere indispensable a juicio de la Suprema Corte, la apertura de plazos supletorios de prueba que no deberían exceder en conjunto de sesenta días, hasta agotar la indagación.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declinó su competencia en los juicios de inconformidad pendientes de resolución definitiva y los envió al Tribunal Superior Agrario para que conforme a lo previsto en el artículo quinto transitorio de dicha normatividad jurídica procediera a turnarlos a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.

Sobre las demandas presentadas ante los Tribunales Unitarios Agrarios, donde la parte actora clasifica como conflicto de límites el litigio cuya solución reclama, cabe referir que en un gran porcentaje de casos, se trata de una pretensión restitutoria, por parte de ejidos, comunidades o pequeños propietarios, mediante la cual se pretende obtener la declaración de propiedad de predios colindantes, sin haberse generado un conflicto derivado de la confusión, indeterminación, modificación o indebida alteración de los límites existentes entre los terrenos de las partes en contienda.

En este caso, no obstante la errónea denominación de la pretensión, el Tribunal Superior Agrario, al conocer en segunda instancia ha resuelto que ello no implica la declaración de improcedencia del juicio, pues este órgano jurisdiccional se encuentra facultado para suplir la deficiencia de los errores de derecho en los juicios agrarios, y para calificar, por tanto, en forma correcta, la acción deducida. Así se expresa en la sentencia dictada en el recurso de revisión número 001/94-34 R.R., de fecha 18 de enero de 1994, relativa a la demanda planteada por el Comisariado Ejidal del núcleo de población Huhí, municipio del mismo nombre, del estado de Yucatán, en contra del nuevo centro de población ejidal denominado Chan-sahcabá, municipio de Hocabá, de la misma entidad federativa.

El texto de la sentencia respectiva, en lo conducente nos dice:

"SEGUNDO. Que estudiadas las constancias de autos, este Tribunal encuentra que en el presente asunto, no se deduce la acción agraria de controversia por límites de terrenos ejidales, determinada por el Magistrado del conocimiento, y no obstante que la parte actora en su escrito inicial de demanda y en la prevención decreta sobre el particular, especificó que ésta era la acción que ejercitaba, resulta evidente que el Magistrado de primera instancia, debió calificar correctamente la acción, tomando en consideración el objeto de la litis que es la restitución de tierras, por tratarse de un ejido definitivo que demanda la propiedad y posesión de una superficie de terreno que según su propia afirmación, forma parte de los terrenos dotados en su favor por resolución presidencial, de la cual fue desposeído, sin que se haya planteado en la litis cuestión alguna en la que se discutieran los límites que separan a ambos poblados o que éstos se encontraran indeterminados o confusos, o bien que éstos hayan sido alterados; ahora bien, este Tribunal Superior Agrario se encuentra facultado para suplir la deficiencia de los planteamientos de derecho en los juicios agrarios que le corresponda conocer y por lo tanto, para calificar en forma correcta la denominación de la acción que motivó la sentencia que se revisa; por lo que en el presente caso, se estima que no se trata de una controversia por límites de terrenos ejidales, sino de restitución de tierras. En consecuencia, es de declararse procedente el recurso de revisión que se promueve, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, fracción VII, último párrafo, y de los artículos 164, 198, fracción II, de la Ley Agraria, 9º fracción II, y 18 fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios."

En este caso, el Tribunal Superior Agrario fundó su sentencia en lo dispuesto por el artículo 164, **in fine**, de la Ley Agraria, que autoriza a los tribunales agrarios para suplir las deficiencias de las partes en su planteamiento de derecho cuando se trata de núcleos de población ejidales o comunales, así como de ejidatarios y comuneros. Podemos agregar, además, que en cuanto al punto en estudio, el error en la denominación de la pretensión, no resulta relevante, si tomamos en consideración la naturaleza fundamentalmente oral del proceso agrario, y aplicamos el principio contenido en el antiguo aforismo latino **da mihi factum, dabo tibi ius**, que es expresión de la voz del juzgador, cuando apartándose de tradicionales formulismos, busca solucionar el litigio conforme a la verdad real o histórica.

6. Restitución de Tierras

Como lo señalamos en páginas anteriores, la restitución de tierras a los pueblos, comunidades y ejidos de nuestro país, fue bandera que dio fuerza y razón de ser a la Revolución Mexicana. Así se hace patente en el Plan de Ayala, formulado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911.

A este mismo derecho de las comunidades y particulares despojados de sus tierras se refiere el Decreto de 12 de diciembre de 1914, que adicionó el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913.

Así se consignó, también, en el Decreto de 6 de enero de 1915, promulgado por Venustiano Carranza.

En el texto original de la fracción VII del artículo 27 Constitucional se reitera el contenido de la Ley de 6 de enero de 1915, en cuanto a la nulidad de todas las diligencias, reso-

luciones y actos que hubiesen privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, desde la Ley de 25 de junio de 1856 y se ordena su restitución, con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que asume el carácter de Ley Constitucional; si la restitución no procediere, disponía se dejaran las tierras a dichas corporaciones en calidad de dotación. Todas las leyes de restitución que por virtud de dicho precepto se promulgasen, serían, según el texto citado, de inmediata ejecución por la autoridad administrativa.

La restitución de tierras a comunidades y ejidos ha constituido parte medular de toda la legislación agraria posterior.

Sobre la restitución de tierras, bosques y aguas de los núcleos de población, la fracción II **in fine**, del artículo 27 constitucional, previene que ésta se hará en los términos de las leyes reglamentarias; y la fracción VIII del mismo precepto constitucional reitera la declaración de nulidad de las enajenaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, cuya indebida aplicación originó el inicuo despojo de que fueron objeto las comunidades indígenas y los campesinos de nuestro país; asimismo, declara nulas todas las concesiones, posesiones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las autoridades federales desde el 1o. de diciembre de 1876; fecha a partir de la cual se inicia, con mayor intensidad, una nueva etapa de expoliación de las tierras de los pobladores del campo mexicano.

Hoy, la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en relación con la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria, otorga competencia, tanto a los Tribunales Unitarios, en primera instancia, como al Tribunal Su-

perior en segunda instancia, para resolver los litigios sobre restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población y a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.

Sobre este mismo tema, nos clarifica la naturaleza de estos conflictos, la sentencia dictada en la revisión número 001/34 R.R., precedentemente mencionada, que en su parte relativa hace un puntual análisis:

“La acción de restitución de tierras, regulada al amparo de las reformas al artículo 27 de la Constitución General de la República, del año de mil novecientos noventa y dos, y por los artículos 49 de la Ley Agraria y 18, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tiene una connotación más amplia que la acción de restitución comprendida en el artículo 279 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. Para una mayor precisión, es necesario definir la acción de restitución de tierras reguladas por la Ley Agraria en vigor. El párrafo final de la fracción VII del artículo 27 constitucional, el artículo 49 de la Ley Agraria y la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la conciben como una acción diferente a la que contemplaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. En esta última, la restitución era una acción que le correspondía ejercitar a los vecinos del núcleo de población solicitante, siempre y cuando contaran con títulos de propiedad, y a quienes se hacía exigible, además, la comprobación de la fecha y forma del despojo de las tierras, bosques o aguas reclamados; en tanto que en la actual Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el ejercicio de la acción de restitución de sus bienes le corresponde a los núcleos de población ejidales o comunales, o a sus integrantes, en

contra de actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera del juicio o contra actos de particulares, que tengan como consecuencia la privación ilegal, total o parcial de sus derechos sobre las tierras, bosques y aguas.

La acción restitutoria, así regulada por la Ley Agraria, tiene como objeto que el núcleo agrario o sus integrantes que la ejerciten, recobren el poder de disposición sobre el bien o el derecho que les ha sido segregado de su patrimonio, así como los frutos o utilidades que hayan dejado de percibir como consecuencia de la desposesión ilegal. En esta acción restitutoria, los actores son los núcleos agrarios ejidales o comunales o cualquiera de sus integrantes y los demandados lo serán las autoridades administrativas, jurisdiccionales o cualquier particular, que mediante actos ilegales hayan causado la desposesión de los bienes o derechos reclamados. En la nueva acción restitutoria, no corre a cargo del actor demostrar la fecha y forma del despojo como se exigía en la Ley Federal de Reforma Agraria, sino que la privación de sus bienes o derechos deberá comprobarse en el procedimiento, mediante el desahogo de las pruebas conducentes; el actor deberá demostrar que el núcleo ejidal o comunal es el propietario o titular de un derecho sobre las tierras, bosques o aguas de las cuales ha sido desposeído y que se encuentran dentro de su patrimonio por disposición de un acto legalmente emitido. El demandado, a su vez, está obligado a demostrar la legitimidad del derecho controvertido. A diferencia de la acción restitutoria regulada por la Ley Federal de Reforma Agraria, no corre a cargo del núcleo agrario demandante la demostración, **in limine litis**, de la fecha y forma del despojo, sino que la desposesión deberá demostrarse en el curso del proceso agrario, a través del desahogo de las pruebas que aporte cualquiera de las partes.

El efecto jurídico de la sentencia en un juicio restitutorio, al quedar comprobada la titularidad del derecho de propiedad del núcleo ejidal o comunal y la privación sufrida por acto ilegal, de autoridad administrativa o jurisdiccional, fuera de juicio, o por el particular o particulares demandados, será la restitución del inmueble reclamado y el pago de daños y perjuicios, en su caso."

7. Juicios de nulidad de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias

El artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, al otorgar a éstos competencia para conocer de los juicios entablados con la pretensión de obtener la declaración de nulidad de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, se introduce en el ámbito de la justicia contencioso administrativa.

Asimismo, en la fracción VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se confiere competencia a los tribunales unitarios para conocer de las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, esto es, de aquellas atinentes a los actos y resoluciones reseñados precedentemente, contempladas tanto en la Ley de 6 de enero de 1915 como en el texto original de la fracción VII del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Esta especie de competencia, da nacimiento al proceso conocido en la doctrina bajo el nombre de contencioso administrativo de plena jurisdicción, atribuido normalmente, en los países que han adoptado el sistema contencioso administrativo continental europeo, a tribunales independientes tanto del

Poder Ejecutivo como de la estructura orgánica tradicional del Poder Judicial.

Nuestro país se incorpora a este sistema continental europeo de justicia administrativa, a partir del 27 de agosto de 1936, fecha en que entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, mediante la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo desempeño ha sido ejemplar en el panorama de la impartición de justicia a los administrados.

Manuel J. Argañarás, quien fuera Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina, enseña que la materia contencioso administrativa, está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o afectar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.²⁰

En estos juicios, son parte demandada, tanto la autoridad que dictó la resolución combatida, cuanto el particular al cual haya favorecido.

Los tribunales agrarios han conocido de diversos juicios en los cuales se demanda la nulidad de resoluciones de autoridades agrarias. A este respecto debe puntualizarse que los acuerdos tomados por la Asamblea General de Ejido, los actos del Comisionado Ejidal, así como los del Consejo de Vigilancia, no se encuentran comprendidos dentro de este ámbito competencial, por no tener el carácter de autoridades agrarias, pues como bien se señala en el artículo 25 de la ley de la materia, son órganos internos de los ejidos, circunstancia que no

²⁰ *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Tipográfica Editorial Argentina, Buenos Aires, 1985, p. 13.

les da el rango de autoridades; carácter sólo atinente a aquellos funcionarios de la Administración Pública, quienes en el ejercicio de su cargo aplican las leyes y disposiciones reglamentarias que inciden en el goce y ejercicio de los derechos de los particulares y en el cumplimiento de sus obligaciones.

Un contencioso administrativo de características especiales es el que se instituye con motivo de las demandas planteadas en contra de la Procuraduría Agraria, cuando ésta incurre en omisiones que deparan perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, "a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas", según reza la fracción IX del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Así también la competencia que a los mismos tribunales unitarios agrarios confiere la fracción XII del numeral supracitado, para conocer de la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria, pues en este caso la demanda habrá de entablarse por el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal —organismo del sector público federal—, en contra de la dependencia o entidad que hubiere solicitado la expropiación de los bienes ejidales y comunales por alguna causa de utilidad pública.

8. Competencia para establecer Jurisprudencia

A partir de la reforma a diversos preceptos de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, vigente a partir del día 10 de julio de 1993, el Tribunal Superior Agrario goza de competencia para establecer jurisprudencia, bien sea a través de la reiteración de un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados, o bien mediante el sistema de denuncia de sentencias en las que los tribunales unitarios

sustenten tesis contradictorias, para el efecto de que el Tribunal Superior resuelva aquélla que deba prevalecer.

El sistema de denuncia de contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales se estableció, por vez primera, en la Ley de Amparo; posteriormente se observa por el Tribunal Fiscal de la Federación; y se incorpora, en la actualidad, a la técnica jurisprudencial de los tribunales agrarios. Están facultados también, para establecer jurisprudencia limitada al ámbito material y territorial de su competencia, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y algunos tribunales superiores de justicia, así como de lo contencioso administrativo de las diversas entidades federativas.

Este sistema es conocido en el derecho francés como de casación en interés de la ley, debido a que mediante él no se pretende revocar o modificar una sentencia anterior, pues sólo se busca obtener la uniformidad de criterios por los tribunales y, por consiguiente, dar mayor seguridad jurídica en el futuro, al justiciable. Por tal motivo al resolución que se dicta al resolver la contradicción, no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios respectivos.

El procedimiento para establecer la jurisprudencia está previsto en el artículo 19 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

La jurisprudencia del Tribunal Superior Agrario es obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario; y sólo se interrumpe cuando el Pleno, mediante una concurrencia de cinco magistrados y un

mínimo de cuatro votos favorables, expresando las razones en que se apoye, decide adoptar un criterio definitivo.

9. Competencia del Magistrado Instructor

Por razón de la función, los magistrados del Tribunal Superior Agrario tienen una competencia que les es atribuida como órganos unitarios en el artículo 9o., fracción VIII, de la Ley Orgánica. Al efecto, este precepto dispone, en su párrafo final, que corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterlo a la aprobación del Tribunal Superior.

En relación con este punto es importante determinar el alcance de las facultades de instrucción y para ello bastará dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Qué es la instrucción?

Si consultamos una vez más el Diccionario Jurídico Mexicano, citado con antelación, veremos que en la voz **instrucción**, nos precisa con claridad que ésta tiende a la realización del fin específico del proceso que lleva al conocimiento de la verdad legal y sirve de base a la sentencia. La instrucción empieza con el auto inicial y concluye con el que declara cerrado el juicio, y en el procedimiento civil comprende tres periodos: 1) el de la demanda, contestación y fijación de la cuestión debatida o fijación de la litis, como comúnmente se denomina al extracto que se hace por parte de la autoridad judicial de los puntos litigiosos; 2) el de ofrecimiento y admisión de las pruebas; y 3) el de la práctica y recepción de dichas pruebas.

Esta fase o etapa procesal aparece perfectamente delimitada en el juicio penal mexicano. En ella, las partes aportan al juzgador, y éste desahoga, las pruebas pertinentes para el conocimiento real de los hechos materia del litigio.

Así pues, cabe concluir que el juez o magistrado instructor goza de todas las facultades necesarias para dictar los acuerdos y practicar aquellas diligencias indispensables para que el órgano jurisdicente pronuncie el fallo final.

Tenemos, entonces, en la segunda instancia del juicio agrario, un órgano instructor, que es el Magistrado al cual se turna el expediente para instrucción y formulación del proyecto de resolución definitiva, y un órgano jurisdicente, de naturaleza colegiada, integrado por cinco magistrados que en sesión plenaria emiten la sentencia definitiva.

En materia agraria, la instrucción se inicia en el momento en que el magistrado recibe el expediente para su trámite, y concluye cuando desahogadas, en su caso, las diligencias y las pruebas pertinentes, conforme lo previene el artículo 186 de la Ley Agraria, se avoca a la formulación del proyecto de sentencia.

IV. APUNTAMIENTO FINAL

La competencia, en cuanto categoría del derecho procesal, encierra una amplia gama de posibilidades normativas; comporta la propiedad de iluminar esquemas jurídicos; y es clave en la construcción de estructuras procesales, que surgen cuando el jurista aplica las evidencias de una idónea distribución de facultades, lo cual permite mayor eficacia en la impartición de justicia.

Lo que hemos expuesto es sólo un punto de partida en el estudio de la competencia dentro de la esfera del nuevo derecho procesal agrario, creado a raíz de sustanciales reformas a nuestra Carta fundamental, que fueron prohijadas, como queda establecido en el cuerpo de la presente ponencia, mer-

ced al profundo conocimiento de la realidad nacional por parte del Titular del Poder Ejecutivo y de los órganos legislativos; y es coincidente en lo esencial con las conclusiones a que se arribó en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal.

Señores Congressistas:

Los primeros y promisorios frutos de la nueva justicia agraria depositada en jueces dignos, prudentes, imparciales, honestos y **de buena palabra a los que vinieren a juicio ante ellos**, como rezaban las Partidas del Rey don Alfonso El Sabio, alientan la esperanza de que en un futuro no lejano amplíe su manto protector, tutelando con eficacia y con acendrado humanismo todo el universo de situaciones jurídicas que surgen en relación con la tenencia de la tierra y la producción en el agro mexicano.

CONSIDERACIONES JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA

Dra. Martha CHAVEZ PADRON
Ministra de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación

Las tradiciones —y las instituciones fundadas en ellas— tienen profundas raíces en el medio donde crecen y normalmente no cambian radicalmente, sino sólo al ritmo y medida en que las circunstancias evolutivas de un pueblo lo va requiriendo.

Los temas relacionados con la tierra y su explotación agropecuaria y forestal históricamente se han presentado de manera tradicional; los campesinos de todos los tiempos y latitudes han sido conservadores y lentos en la evolución, excepto si sus derechos a la sobrevivencia a través de la tierra y su cultivo se ven definitivamente afectados.

Dentro de circunstancias normales, la respuesta normal de la población campesina es tender a una **evolución** dentro de un mismo proceso legal que es afín a su ideología, costumbres y necesidades básicas y culturales; en circunstancias de extrema adversidad, la respuesta es la violencia **revolucionaria** y el cambio total del sistema jurídico de un pueblo.

Muchas de las instituciones rurales mexicanas tienen algo de antiguas reminiscencias ideológicas, culturales y costumbristas, que perviven en nuestro modo nacional de ser.

Lo anterior es tan cierto, que tanto al movimiento independentista de 1810, como el de la Revolución de 1910, tuvieron temas torales relacionados con los problemas del campo y demandas para resolverlos relacionadas con antiguas formas organizativas, tanto en la llamada **tenencia de la tierra**, como en el sistema de su **explotación y organización campesina**.

El decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915, único cuyos lineamientos se incorporaron a la Constitución Federal de 1917 hizo referencia a dos instituciones, parecidas, pero no iguales; **el ejido** que reapareció con nombre español y esencia del calpulli indígena; y la **comunidad agraria**, cuya figura se trajo de España en donde se vinculó a los ayuntamientos, pero que en tierras precolombinas viró hacia la autonomía de los antiguos señoríos indígenas. En ambas instituciones se percibe el mestizaje, mas también los perfiles propios que se fueron delineando en el transcurso de tres siglos de coloniaje, durante los cuales sobrevivieron empecinadamente las características culturales de los pueblos aborígenes y la búsqueda de una identidad nacional.

Coexistiendo con estas instituciones rurales tan peculiares, el citado decreto preconstitucional también consideró a la propiedad particular, pero con las modalidades sociales que implicó el adjetivo de **pequeña**, más que calificativo, condicionador.

Cuando en 1915 se reconocieron estas tres instituciones como permisibles en nuestro sistema jurídico, era obvio que colateralmente se crearan los **tribunales agrarios**, ante los cuales se dieron trámite a las **acciones y procedimientos** para hacer viables su vida legal.

Por la vía del campesinado mexicano se enriquecieron las concepciones jurídicas mundiales, nada menos que con la crea-

ción de los **derechos sociales y justicia social** al lado de los ya antiguos **derechos individuales y justicia individual**.

La Constitución de 1917 no sólo acogió estas figuras legales relativas a la propiedad, con todo un marco procedimental, sino que consagró otras instituciones colaterales para "regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Uno de esos nuevos conceptos fue el de **Reforma Agraria**; esta concepción surgió desde un principio con el calificativo de concebirse como **integral e inmersa en el proyecto de desarrollo nacional**. Así como en mi conferencia del mes del 21 de mayo de 1992 analicé la **historia evolutiva de los tribunales agrarios**, ahora resulta necesario analizar el concepto de **reforma agraria** para entender mejor el tema que pretendo continuar.

Toda la legislación rural desde 1917 a la fecha fue ocupándose etapa por etapa, cultivo por cultivo, apoyo tras apoyo, de desarrollar el campo, como parte del desarrollo nacional, y con el objetivo de lograr, al mismo tiempo, el abasto alimenticio, comenzando desde la protección a los productos **básicos**, hasta llegar al apoyo a la producción agrícola de **exportación**.

De la misma manera, las instituciones básicas legales, se fueron perfilando, perfeccionándose, afianzándose en la realidad nacional, fundamentalmente en su **naturaleza jurídica**; y una vez logrado este objetivo, se inició el diseño del **régimen de explotación** y de apoyos crediticios singulares, con la finalidad histórica de **que las necesidades económicas de la producción rural no deformaran el sistema legal de propiedad permitido**.

La Nación concibió y diseñó su reforma agraria a través de **etapas de énfasis sucesivas, pero no excluyentes, sino sólo predominantes**. Sólo así entendemos por qué en una **primera etapa** que fue de **1915 a 1934** se observó en la legislación rural la búsqueda y el encuentro de la naturaleza jurídica y sus características definitivas, de la comunidad agraria, del ejido y de la pequeña propiedad; estas experiencias legislativas culminaron con el primer Código Agrario en 1934. Durante esta primera fase el énfasis estuvo en delinear armónicamente un **naciente derecho social**, con un muy perfilado derecho privado y, dentro de ello, afinar las nuevas instituciones rurales, paradójicamente matizadas de las más antiguas costumbres aborígenes. Ahí estuvo **la modernidad** dentro de la línea de la **continuidad histórica**.

Estas ideas se tuvieron en consideración cuando se inició **la segunda gran etapa del reparto de tierras por Lázaro Cárdenas en 1934, política agraria que se prolongó hasta el año de 1970**, a finales del periodo presidencial de don Gustavo Díaz Ordaz.

En 1970 don Luis Echeverría abrió la **tercera etapa** de la organización rural para la producción (y la productividad). A tal efecto, la entonces nueva Ley Agraria de 1971 incluyó un nuevo capítulo con esa denominación. Se ensayaron diversas formas organizativas en sociedades, asociaciones, cooperativas y solidaridades.

Lo importante estuvo en que se evidenció que no se podía entrar a la organización de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, sin antes **poner al día los derechos agrarios individuales**, para lo cual se fue haciendo necesario entrar también al énfasis en los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios; todo esto significó transferir

el énfasis judicial-agrario de las acciones y procedimientos colectivos, a las acciones y procedimientos individuales; también implicó ir pasando **las moladidades del derecho procesal social agrario** del derecho **colectivo** rural, al derecho **individual**.

Es muy importante entender lo anterior, para comprender **la continuidad** de la reforma agraria mexicana y, en muchas ocasiones, el innecesario acudir a las instituciones civiles en busca de soluciones para las lagunas legales de la legislación vigente de 1992.

A esta altura de la exposición, podemos entender que la **organización rural** para la producción de las tres formas de propiedad legalmente permitidas en México, ha presentado históricamente una **tercera gran etapa** subdividida en varias instancias de las cuales ya por lo menos podemos detectar las dos primeras.

La **primera subetapa** está relacionada con el rubro de la **organización del ente colectivo** —ejido y comunidad agraria— razón por la cual esta subetapa que va del año **1970 a 1992**, se caracterizó por el énfasis en entregar la llamada **“documentación básica”** que comprendía la resolución presidencial, con su respectivo plano definitivo, publicaciones y registros en orden. Fue como tener que reconocer primero como necesario el poner un orden la documentación para acreditar **la personalidad jurídica** de una persona moral para que pudiera ser sujeto de crédito y de cualquier otro servicio rural.

Paralelamente a este proceso relativo a la personalidad colectiva, se inició otro proceso, una **segunda subetapa** la de atender a la **limpieza y actualización de los derechos individuales**, comenzando por los **ejidales** (seguirán los de las pequeñas propiedades; y se encuentran estancados los relativos

a las comunidades agrarias, cuya estructura es diferente y extremadamente compleja; y empezó a atenderse y expedirse los procedimientos de privaciones, nuevas adjudicaciones, sucesiones ejidales y permutas entre ejidatarios; limpieza de las zonas de urbanización y titulación de las mismas, para pasarlas al régimen de derecho civil.

Para facilitar esta subetapa, el Poder Legislativo aprobó las reformas tanto constitucionales en diciembre de 1982, como las de la Ley Agraria de 1971, entonces vigente, al año siguiente de 1983. **Las resoluciones sobre derechos ejidales individuales fueron históricamente las primeras que se sustrajeron de la facultad jurisdiccional material del Presidente de la República**, y se pusieron en manos de las comisiones agrarias mixtas; sólo en caso de inconformidad, el procedimiento continuaba hasta que el cuerpo consultivo agrario resolvía en definitiva. Para aquella etapa todo esto constituyó una importante innovación que a su vez tendía un puente a subsecuentes avances. La transición tanto en el órgano jurisdiccional que resolvía con conformidad o en inconformidad, como en la modificación del procedimiento mismo, representó **transferencia de modalidades explicables sólo en función de la riqueza sorprendente del Derecho Social**.

Pero como los campesinos estaban acostumbrados al nombre y la presencia de estos órganos jurisdiccionales y a los procedimientos, aun cuando implicaran variantes, no demostraron descontrol alguno o alejamiento, tras las reformas citadas de 1982 y 1983. Si observamos las actuales publicaciones del **DOF**, encontramos que las resoluciones sobre privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios siguen tramitándose de conformidad con la Ley de 1971, por tratarse de expedientes de rezago.

* * *

Es posible que se produzca otra **tercera subetapa** en la cual empezará a entroncarse el **sistema productivo nacional** a los requerimientos de la **globalización comercial**. Aún no podemos prever las condiciones y caminos que este fenómeno requerirá, pero podemos calcular que se producirá, pues si los campesinos franceses tuvieron mucho que ver con el largo aplazamiento para finiquitar el GATT y finalmente con su aprobación en diciembre de 1993, es posible que nuestra población rural productiva también genere presiones y cambios; como por ejemplo el llamado Pro-campo que se relaciona con los plazos acordados en el TLC.

* * *

Cuando se expidió la Ley Agraria del 23 de febrero de 1992 (DOF, 26-II-92) iniciamos su estudio y redacción de algunos comentarios para cada precepto; pero nos pareció tan llena de lagunas y tan falta de explicación en el proceso que le corresponde cumplir dentro de la secuela histórica de la reforma agraria, que me obligó a redactar largas interpretaciones que la conectaran a sus antecedentes no sólo legales, sino también históricos, para hacerla comprensible y explicable dentro de ese largo **proceso** al cual pertenece, pues no es producto de una revolución, como algunas veces se ha pretendido presentarla, sino de **una evolución pacífica**.

Tras un arduo trabajo —ya que en tres meses sólo logré redactar el comentario a los primeros veinte preceptos— llegué a la conclusión de que lo prudente era suspender el trabajo porque probablemente volveríamos a repetir la etapa histórica de 1915 a 1921 (fecha de la primera ley agraria) etapa en la cual tuvieron que dictarse Circulares, Acuerdos, Instructivos, manuales, etcétera, para llenar las muchas lagunas legales y empezar la primera etapa de la reforma agraria que, vista a distancia, hoy podemos llamar de **“integración”**

de las instituciones agrarias colectivas principalmente y corolariamente individuales.

Y al poco tiempo los hechos me concedieron la razón; a cuyo efecto pueden contemplarse:

El Acuerdo del 8 de mayo de 1992 (**DOF**, 16-VI-92) que estableció los distritos para la impartición de la justicia agraria; y fijó el número y la competencia territorial de los tribunales agrarios;

El Acuerdo del 1o. de julio de 1992 (**DOF**, 3-VII-92) por el cual el propio TSA determinó el inicio de sus funciones;

La Circular No. 1-92 del 18 de noviembre de 1992 (**DOF**, 8-I-93) sobre la suspensión del acto de autoridad a que se refiere el artículo 166 de la Ley Agraria de 1992;

La Circular 2-92 de la fecha anteriormente citada (**DOF**, 8-I-93) relativa a las notificaciones mencionadas en el artículo 80 de la citada Ley;

La Circular 3-92, de la fecha citada (**DOF**, 8-XII-92) referente a las omisiones que se presenten en las demandas interpuestas en los TUA (artículo 170 L.A.-92).

La Circular 4-92 de la citada fecha (**DOF**, 8-XII-92) que, mencionó las demandas por comparecencia ante los Tribunales Agrarios (artículo 170. L.A.-92).

La circular 5-92, de la citada fecha (**DOF**, 8-I-92) relativa a las notificaciones que deben practicarse en una circunscripción territorial diferente de la que le corresponde al Tribunal Agrario que conoce del juicio (artículo 170 L.A.-92).

En enero 5 de 1993 se expidió un Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (DOF, 6-I-93) (artículos 148 al 156 L.A.-92).

En el DOF, 25-IX-92 salieron publicadas unas normas técnicas para la delimitación de las tierras del interior del ejido (que es lo que antiguamente se llamaba el levantamiento de un plano informativo con su censo correspondiente) (artículo 56 fracción III L.A.-92).

Colateralmente con estos nuevos ordenamientos materiales y aclaratorios, el Poder Judicial Federal ha conformado tesis jurisprudenciales de sus Tribunales Colegiados, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia y de sus Salas, que ya constituyen un acervo importante.

* * *

En mayo de 1992 en esta Universidad Nacional Autónoma de México, expusimos las razones históricas por las cuales en México, a partir del decreto de 19 de septiembre de 1916 —también preconstitucional, como el del 6 de enero de 1965— se autorizó al Presidente de la República como la principal y definitiva autoridad agraria, con facultades jurisdiccionales agrarias, naturalmente delegadas y materiales.

Reseñamos la evolución de esa actividad jurisdiccional que a través de las reformas constitucionales al artículo 27 (DOF, 6-XII-1937) tuvo su primera transformación al autorizarse la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal que se denominó Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y una asesoría mediante un Cuerpo Consultivo Agrario. El DAAC, se transformó en Secretaría de Estado mediante otras reformas constitucionales el 30 de diciembre de 1975.

Esta estructura cumplió una finalidad histórica desde 1915 hasta 1983, cuando se inició el **proceso de descentralizar la justicia agraria** exclusiva que como máxima autoridad agraria sólo había estado en manos del Presidente de la República, tanto en las resoluciones definitivas sobre acciones colectivas, como en las relativas a derechos individuales agrarios. Para tal efecto, se modificó la constitución en diciembre de 1982 y la entonces vigente Ley de Reforma Agraria de 1971, con las reformas de diciembre de 1983.

Era obvio que tal transformación se iniciara solamente en los renglones menores de la justicia agraria; por tanto, las Comisiones Agrarias Mixtas pudieron resolver en definitiva en materia de privaciones y nuevas adjudicaciones, sustituyendo tanto la actividad jurisdiccional del Presidente de la República, como la asesoría del Cuerpo Consultivo Agrario; aun en caso de Recurso de Inconformidad, resolvía en definitiva el citado Cuerpo Consultivo.

Este organismo colegiado sustituyó además la actividad jurisdiccional del Presidente de la República, en algo muy importante que hasta entonces sólo estaba en sus facultades constitucionales decisorias, como fueron las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias en sentido negativo que escasamente se pronunciaban por formar parte de una política presidencial; como este tipo de sentencias agrarias no se producían, se dio lugar a muchos amparos por violación al artículo 8o. constitucional y su garantía de audiencia.

Históricamente puede confirmarse que hasta el periodo 1970-1976 los Presidentes de la República en sus llamados Actos agrarios sólo entregaban resoluciones dotatorias positivas; y que en la actualidad empezando lentamente desde 1982 y muy especialmente a partir de 1989, dichos actos políticos em-

pezaron a efectuarse primero sólo para la entrega de resoluciones de nuevas adjudicaciones (y las privaciones correspondientes) parcelarias y luego para la entrega de Certificados de Derechos parcelarios y de solares urbanos ejidales (Programa PROCEDE).

* * *

Lo que dijo Antonio Machado para el ser humano, también resulta aplicable para los seres nacionales "caminante no hay camino / se hace camino al andar" ("Proverbios y Cantares XXIX) porque "el caminante es suma del camino" (esto soñé"). Esta es la versión poética más hermosa de que **el elemento real de las normas jurídicas** debe captar fielmente la realidad social de un pueblo, al día, para que dicha norma logre ser **eficaz** y no una ley muerta. En materia agraria, **sumum** del Derecho Social, esto es indispensable; por eso resulta tan importante ser congruentes con nuestro pasado histórico, atentos a nuestra realidad presente y sincronizarnos con el acontecer mundial; tarea harto difícil para un país como el nuestro; disímulo en las diversas etnias y mestizajes de su población, diverso en la realidad productiva de su territorio; y especialmente singular en la concepción y ejercicio del Poder Político, que son los tres elementos que integran nuestro Estado de Derecho.

* * *

El proceso de reforma agraria integral empezó a resolverse y conducirse en forma diversa a partir del periodo político iniciado en **1989**; los sólidos caminos jurídico-sociales mediante los cuales se habían resuelto los problemas rurales y entre ellos los agrarios, empezaron a cambiarse por medidas administrativas, económicas, comerciales, concertadas e inducidas. Apareció el Programa de Solidaridad (**PRONASOL**) en 1989;

el 26 de septiembre de ese mismo año comenzó a funcionar el Pacto para la Estabilidad (**PECE**); el contrato de Fideicomiso entre ejidatarios y capital privado del 29-IV-1990 al cual se le dio publicidad de Programa Piloto de "**Vaquerías**", Nuevo León (organizado y dirigido por Alberto Santos) que se presentó como la experiencia que conduciría a los cambios de la Ley Agraria de 1992 (Programa que por cierto acabada de darse por finiquitado en octubre de 1994). Algunos observamos que el modo de ser y actuar de los campesinos norteros no correspondía al de los campesinos de otras Entidades Federativas, especialmente a las zonas comuneras de Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Guerrero y el sur de Veracruz y que estos campesinos difícilmente "quemarían etapas" para entrar de lleno y de inmediato a formas asociativas demasiado modernas y extrañas a su modo de vivir. Pero quisimos "dar tiempo al tiempo" y sinceramente esperamos equivocarnos.

Luego arribaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá (TLC). Estas negociaciones ya tenían antecedentes lejanos, pues con el objeto de tener "reciprocidad por las acciones de apertura comercial" nos adherimos al **GATT en 1986** (SARH: "Sector Agropecuario en las negociaciones del TLC Estados Unidos-México-Canadá"; edición de noviembre de 1992). Las negociaciones internacionales para suscribir el GATT (Tratado sobre aranceles) venían discutiéndose tiempo atrás, pero su firma final se retrasó debido a que las naciones comprometidas no se ponían de acuerdo en la política de fomento al sector agropecuario y los subsidios a la misma, hasta que finalmente se finiquitó el Acuerdo a finales de 1993, cuando Francia logró el consenso interno en las objeciones de sus productores rurales, y finalmente pudo llegarse a la **Ronda de Uruguay**. Se acordó que los subsidios a productos de exportación se basaran en un sistema de apoyos directos al productor agropecua-

rio; y que se llegara a la eliminación de los aranceles en un plazo no mayor de 15 años a partir de la entrada en vigor del TLC.

Para entender la urgencia de los Acuerdos Internacionales anteriores tenemos que tener en cuenta que el **Mercomún Europeo** se estableció en 1982; que también funciona un **Parlamento Europeo** que en las elecciones de junio de 1994 ya contó con 567 diputados europeos; que el **Tratado de Maastricht** se firmó en diciembre de 1991; que el **Muro de Berlín** cayó en 1988; que las dos **Alemanias** se unieron el 1o. de enero de 1989; que entramos en negociaciones en 1992 para ingresar a la **Cuenca de Asia-Pacífico**; y que el **TLC** quedó firmado en diciembre de 1993.

Lo anterior viene a colación porque las fuerzas del mercado industrial y comercial rebasaron las fronteras terrestres y marítimas; la vieja Europa se aprestó a evitar confrontaciones bélicas por causas de guerras económicas y decidió establecer el primer **Mercomún Intercontinental** con Inglaterra; así el **bloque comercial** suplió al **bloque armado** y dejaron de tener sentido la **OTAN** constituida por los países occidentales europeos en 1949 y el **Bloque de Varsovia** con que respondió la URSS en 1950 y su Muro de Berlín de 1961.

Al iniciarse la década de los 80, Mijail Gorbachov planteó la **Perestroika**; y en Europa la **Gladnok**; luego de una revuelta los días 3 y 4 de octubre de 1991 la URSS se transformó en una Federación de Estados Independientes (**CEI**).

Al desaparecer los Pactos Armados los grandes **bloques Este y Oeste** dejaron de ser protagonistas de un equilibrio mundial sostenido en la amenaza de las armas atómicas. A nombre de la sobrevivencia de la raza humana se cambió la

posibilidad de la **III Guerra Mundial Atómica**, por la **Guerra Comercial de Bloques continentales**.

Todos estos acontecimientos suavizaron las posiciones duras mundiales y nacionales. Los grupos campesinos y obreros mexicanos fueron orientados a una atemperancia de sus Derechos y Garantías Sociales que los condujo a un llamado **Liberalismo Social**, como forma de lograr un equilibrio interno entre Estado, grupos sociales e individuos; ésta fue la ruta obligada por las circunstancias nacionales e internacionales; que a su vez, se traducen en el reto a superar en el presente y los años inmediatos por venir.

Todos estos acontecimientos se entrelazan para que podamos entender, en algo, la política gubernamental contemporánea, tanto en el renglón nacional, como internacional; dentro de este marco circunstancial era lógico en lo interno, la **renegociación de la deuda externa, el ajuste fiscal, la reforma impositiva, la destatización de la Banca y Paraestatales**, como medios previos y necesarios para plantear la entrada e inclusión en el **Mercado Europeo, la Cuenca de Asia-Pacífico, el Tratado de Libre Comercio** en Norteamérica; y a través de ello, arribar a la organización y unificación, con desarrollo de la América Latina.

La liberalización comercial se presentó así como una necesidad no sólo nacional, sino mundial; por tanto, la Nación Mexicana se vio precisada a sincronizar su hora y **modus vivendi**, con los tiempos y necesidades mundiales; el reto estriba en no perder la identidad nacional y en no forzar la incorporación de nuestros grupos más marginados, que normalmente lo son las etnias indígenas y las comunidades agrarias.

* * *

Las reformas constitucionales al artículo 27 de finales de 1991 y la Ley Agraria de 1992 produjeron inquietudes y algunas resistencias a su aceptación total; muchos artículos periodísticos han hecho referencia a actitudes de reserva.

Pocos autores se han atrevido a escribir sobre estos temas; y menos aún han penetrado hasta el fondo de ellos. Hace falta una interpretación: **a)** auténtica **b)** histórica; y **c)** lógico-jurídica que nos ayude a la integración de las lagunas legales que presenta la Ley secundaria de 1992, lo cual sería muy conveniente para la vida nacional y para la fluidez en la solución de los problemas agrarios y rurales.

La cotidiana revisión del **Diario Oficial de la Federación** en busca de sentencias agrarias fundadas en la nueva Ley Agraria de 1992 nos hace concluir que ésta no ha sido muy aplicada y, por tanto, no ha resultado todo lo eficaz que debería de ser. Los sujetos a ella, la población campesina, aún siente desconcierto frente a sus innovaciones, especialmente el sector comunero, por ser el menos evolucionado y el más arraigado a conceptos y costumbres tradicionales; tal vez esto nos explique en algo los argumentos manejados —con sinceridad o como pretexto— en los graves acontecimientos iniciados el **1o. de enero de 1994**, en una zona comunera; ahí un grupo guerrillero conocido como Ejército Zapatista de Liberación Nacional (**EZLN**), por conducto de una persona que se hace llamar Subcomandante Marcos, presentaron una **“Declaración de la Selva Lacandona”** deliberadamente el mismo día en que inició su vigencia el TLC; conjuntamente con la citada Declaración presentaron 10 proyectos de leyes, una de las cuales intitularon **“Ley Agraria Revolucionaria”**; pretendieron entre otros requerimientos, la derogación de las reformas constitucionales al artículo 27 del año 1991 y, en consecuencia, de la Ley Agraria

de 1992 (**Excélsior** del 4-I-1994; **Proceso** 897 del 10-I-1994; **Excélsior** del 14-I-1994; y **Excélsior** del 18-I-1994).

Este hecho histórico tal vez nos esté indicando que el cambio legal agrario de 1992 no resultó aceptable del todo, y sobre todo, tan de inmediato.

Se pregonó mucho desinformadamente la desaparición de todas las acciones y procedimientos colectivos de dotación y restitución en forma indiscriminada, cuando lo cierto es que la Ley de 1992 aún sigue en su artículo 49 conservando parte de la acción **restitutoria**; y en sus artículos del 98 al 107 hace referencia a la acción y procedimiento del **Reconocimiento de bienes comunales**.

La falta de estudio de la enorme cantidad de lagunas de la Ley Agraria de 1992, que casi se convirtió en un "océano de posibilidades" (anuncio del Banco del Atlántico) ha constituido un reto y un valladar importante; de lo hasta aquí expresado podemos inferir la necesidad de: a) **interpretar**; b) **integrar** y c) **aplicar** dicha Ley dentro del marco del concepto y proceso de **nuestra reforma agraria integral** a que antes hice referencia.

* * *

En mi pasada conferencia de Mayo de 1992 recuerdo que señalé que "otra parte del cambio se encuentra en la fracción VII, párrafo cuarto (del artículo 27 constitucional), donde se delegaron facultades judiciales en las asambleas ejidales para que decidan y tramiten, por sí y ante sí, algunas acciones agrarias relativas a sus derechos ejidales, de asociación y de cambio de régimen ejidal al comunero; y viceversa; y al de Derecho Civil, si así lo deciden. Esta conmovionadora innovación nos revela que nuestro pueblo (de una riqueza cultural singular, antigua y fuerte) ha encontrado nuevos veneros de Dere-

chos Sociales en los cuales abrevar". A través de esta frase continuaremos analizando las facultades jurisdiccionales agrarias, dando ya por tratado el relativo a los Tribunales Agrarios y siguiendo con otras facultades del *ius dicere* colaterales.

* * *

En efecto, no sólo se dio un paso adelante en los órganos jurisdiccionales en los cuales se delegó el ejercicio de la justicia agraria, sino que esa delegación jurisdiccional se amplió en otros órganos gubernamentales y a otros campesinos, en los cuales ya existían esas facultades, pero que a partir de 1992 se ampliaron.

* * *

Por ejemplo, las facultades jurisdiccionales que ejercieron las Asambleas Generales de Ejidatarios y de Bienes Comunales desde los códigos agrarios de 1940 y 1942, en el sentido de ante ellas y por ellas se iniciaban los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones, sin cuya aprobación y acta correspondiente, no podía darse tal procedimiento. Es interesante detectar aquí el inicio de esta facultad jurisdiccional agraria delegada en los campesinos, porque de otra forma no podríamos apreciar lo que está aconteciendo en la Ley Agraria de 1992 y las facultades jurisdiccionales, ahora incrementadas, que se pusieron en manos de estas Asambleas por disposiciones contenidas en los artículos 56, 57 y 61; este último califica su decisión de "resolución".

¿Por qué se dio esta ampliación en las facultades decisorias que tienen matices jurisdiccionales y que dentro de otra rama jurídica, el Derecho Común, no podrían explicarse? En otras palabras, ¿por qué se dio este nuevo avance en el Derecho Social Agrario?

Recordemos los avances que en sus facultades tuvieron las Asambleas en relación a la tramitación de las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos parcelarios y detectaremos que ahora ese camino ya experimentado empieza a andarse en relación a los derechos colectivos ejidales; o sea que en este campo las Asambleas tienen ahora jurisdicción para iniciar ciertos procedimientos, pero no siempre para llegar a dictar su resolución definitiva.

De conformidad con el artículo 22 fracción XII la Asamblea General de ejidatarios puede acordar la terminación del régimen ejidal; pero requiere de la presencia de un Dictamen Favorable de la Procuraduría Agraria (artículos 22 fracción XII, 28, 31 y 58). Al llegar a este punto, es muy importante destacar que la Procuraduría tiene a su cargo vigilar no sólo el cumplimiento de los principios de servicio social (artículo 134), sino también los del **Proceso Social Agrario**, específicamente "los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes" (artículo 47 del RIPA) (y sigue reservando a los Tribunales Agrarios el principio de la suplencia de las partes —artículo 164 L.A.— y el de economía y unidad procesal —artículo 185 fracción VI—).

Si no hay inconformidad puede desarrollarse un procedimiento prácticamente administrativo-agrario con la intervención de la Procuraduría citada, un fedatario (artículos 28 y 31), el **Diario Oficial de la Federación** (artículo 29) y el Registro Agrario Nacional (artículos 31 y 152).

Pero en caso de cualquier irregularidad (artículo 28); o excepción (artículo 29); o posesiones por dirimir (artículo 48) o desposesiones (artículo 48, 49 y 61) o inconformidad de cualquier tipo, individual o colectiva (artículo 31), el procedimien-

to tendrá que encausarse hacia los Tribunales Agrarios, los cuales dictarán la resolución definitiva.

* * *

La institución **comisariado** también fue enriquecida jurisdiccionalmente por la Ley Agraria de 1922. En sus orígenes este órgano colegiado campesino surgió tanto como administrador de los bienes dotados, como con la facultad —relativamente fedataria— de levantar el acta de las asambleas, las cuales servían de títulos de propiedad parcelaria (Ley de 1925), ya que en ese entonces todavía no se expedían los Certificados de derechos ejidales. Así, desde un principio aparecieron con facultades de **plena fe** que tenían fuerza de **valor probatorio**, de tal manera que esta facultad de los comisariados nos debe hacer meditar profundamente sobre su complejidad jurídica y su riqueza de Derecho Procesal Social, pues desde dicha facultad en manos de los campesinos podemos llegar a la esencia del **concepto Estado**.

Ya sabemos que éste se integra de tres elementos: territorio, población y poder. Y es dentro de este último elemento que surge, como atributo, tanto la **fe pública**, como la **fe plena**; y es a través de la vía del Poder Legislativo y las normas formales emanadas de él, que ambos tipos de fe pueden delegarse en los otros dos Poderes: el Ejecutivo y el Judicial.

Es en el mismo artículo 27 constitucional en donde el constituyente dispuso que el Presidente de la República fuera la "suprema autoridad agraria", el más alto juez en los asuntos rurales y agrarios; como tal, pudo ejercer la fe pública en sus resoluciones, acuerdos y decretos agrarios.

Después de las reformas constitucionales al artículo 27 efectuadas en 1933, todas las Dependencias del Ejecutivo Federal

constituidas para auxiliarlo en la importación de la justicia agraria, participaron de esa **fe delegada y de excepción**; las autoridades agrarias gozaron de ambos tipos de fe; las autoridades ejidales de la fe plena. Como los comisariados habían alcanzado el rango constitucional pudieron expedir constancias en cumplimiento a los acuerdos de las asambleas y estando en orden la legalidad de su cargo, de tal manera que cumplidos los requisitos legales de cada caso en particular, a sus constancias se les reconoció el valor de **prueba plena** dentro de los procedimientos agrarios.

* * *

Estas consideraciones anteriores han sido escasamente analizadas. Las leyes no definen los alcances y el **concepto de fe pública; la fe plena** si puede relacionarse con la **valoración de las pruebas** establecidas por los ordenamientos legales; pero normalmente una y otra se relacionan con el valor probatorio documental y, por ende, con la eficacia probatoria.

El artículo 121 constitucional establece el procedimiento para que las Entidades Federativas y el Distrito Federal expidan Patentes para el otorgamiento de la fe pública. Esto es lo que se conoce como el otorgamiento de Fiat notarial a personas que reúnan determinados requisitos legales.

Por lo que respecta a la fe pública federal, el artículo 16 constitucional establece el procedimiento normal para otorgarla.

La Suprema Corte de Justicia ya estableció que las "escrituras públicas" son consideradas como documentos auténticos, públicos, expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio específico de sus funciones legales, como es el caso de los notarios públicos que las autorizan y que tales escrituras merecen

plena fe (Tercera Sala; Semanario Judicial de la Federación; 5a. época, tomo XXXIV, página 1302, del 25 de febrero de 1932) (Tercera Sala, S.J.F., 7a. época, volumen 10, página 73 del 2 de octubre de 1969) (Primera Sala, S.J.F., 5a. época, tomo LXXVI, página 1465).

Explicada así la fuente legal de la **fe notarial estatal** y la del **Patrimonio Público Federal**, así como la **fe pública de los funcionarios federales** en general, podremos entender que cuando en otro precepto constitucional, el 27 (relacionado con el 133) se estableció otra forma de autorizar el otorgamiento de la fe pública, esta facultad debe considerarse como de **excepción** dado el **interés nacional**; por eso se le otorgó al Presidente de la República como suprema autoridad agraria y a las Dependencias que lo auxiliaron en tal actividad; y también que la fe plena concedida a los comités particulares ejecutivos y comisariados era en función del mismo interés nacional.

Por ser todo esto tan novedoso, no ha sido lo suficientemente comprendido, ni estudiado; pero hay ya 79 años de reforma agraria transcurridos durante los cuales los comisariados expedieron constancias que no obstante ser privadas, siempre tuvieron fuerza de prueba plena en los juicios agrarios.

Durante esos 79 años los comisariados evolucionaron de ser administradores a apoderados legales con facultades de apoderados generales y con cláusula especial para intervenir en los juicios de amparo; llegaron a tener facultades de ejecutores, hasta el ejercicio de la facultad económico coactiva en la retención de impuestos; y si ya desde 1943 encontramos una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando sea aislada, que específicamente señala que los "comisarios, **son autoridades que tienen fe pública**" (Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, 5a. época, tomo LXXVI,

página 5298) y recientemente un Tribunal Colegiado del Sexto Circuito Judicial Federal (Puebla) especificó que "las constancias que expidan sí merecen valor, por aludir a bienes sujetos al régimen del ejido que representan, máxime si se adminiculan con otra prueba, como es la testimonial" (Amp. Rev. 132/89 Francisco Juárez Reyes, 16 de mayo de 1989), ahora con mayor razón podemos analizar el adelanto que estas **facultades de excepción** han tenido en la Ley Agraria de 1992 cuando el artículo 22, en relación al 80, establece que entre dichas facultades de los comisariados la de llevar "**un libro de registro** en el que asentarán los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población correspondiente".

Esta nueva facultad linda exabruptamente con una laguna legal, pues si existen aproximadamente veinticinco mil ejidos y comunidades agrarias, podrá calcularse que los preceptos anteriormente citados se están refiriendo a la creación de una cantidad igual de libros de comisariados; pero ¿debemos entender que se trata de simples libros o de libros de protocolo con fundamento en los cuales podrán autorizarse constancias testimoniales?

Autorizar significa hacerse autor y el autor de la fe pública primario es el Estado; por tanto, para que de tales libros puedan derivarse constancias no sólo de fuerza plena, sino de fe pública, se requeriría que fuera legalmente el Registro Agrario Nacional el que a través de un trámite específico autorizara los libros y llevara la coordinación de los mismos para no incurrir en contradicciones y también tendría que crearse un procedimiento para dirimir los casos de contradicción de asientos; si se opta por este camino, los libros de los comisariados tendrían que considerarse como apéndices de los libros propiedad del Gobierno Federal y cuyos efectos derivarían: tanto a

unificar criterios de autorización de libros, asientos en los mismos y expedición de constancias derivados de ellos; como tener que cambiar de **fe plena** a una **fe pública** ya no de excepción, sino de cierta formalidad normal.

Sin desearlo hemos ahondado, sólo un poco, en este tema; y, al hacerlo, podemos entender todo un conjunto, demasiado complejo, de diversos temas que no resultaron tan sencillos de analizar; y, una sola derivación de esto es entender que quienes han afirmado que el **Derecho Social Agrario en México murió con la Ley Agraria de 1992, están equivocados**; por lo contrario, esta Ley por sus aparentes desentronques de las tradicionales instituciones agrarias y sus desorientadoras lagunas, nos obliga a interpretarla e integrarla dentro del proceso de reforma agraria integral del cual forma parte.

Si el **derecho es un todo unitario y armónico**, la Constitución y su legislación secundaria también lo son. Por tanto, estamos obligados a **interpretar** la citada Ley de acuerdo a nuestra singular riqueza histórica y cultural que creó el moderno Derecho Social, sin tener que recurrir a otras ramas del Derecho, cuyos principios procesales son diferentes y hasta opuestos. Por ejemplo, la Ley Agraria de 1925 fue la que creó el concepto de que la parcela era un **patrimonio familiar** y posteriormente el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928 incorporó ese concepto a su cuerpo; este concepto acaba de elevarse a rango constitucional en las reformas que en 1991 se le hicieron al artículo 27, en su fracción XVII párrafo tercero, ejemplo histórico que bien puede seguirse repitiendo en relación a otros conceptos.

* * *

Innovadoramente los **fedatarios** entraron a la realización de actividades rurales bajo las disposiciones de la Ley Agraria

de 1992 (artículos 17 párrafo segundo, 28, 31 párrafo tercero, 46 párrafo **in fine**, 58, 85, 108 párrafo cuarto y 156), las cuales provocaron inquietudes en los gremios de notarios públicos y múltiples reuniones de trabajo, con sendas conferencias. Alguna vez fui consultada porque se pretendió que su actuación en relación al artículo 90 llegaba hasta ser ellos quienes con una escritura constituyeran un ejido; mi respuesta fue, y sigue siendo en el sentido de que participan principalmente en la **fe de hechos** que si no es redarguida y llena la totalidad de requisitos legales tanto en quien la otorga, como en las asambleas otorgantes, tan sólo incrementa su fe de presuncional a plena, en relación a los procedimientos agrarios de que se trate; y que la fracción IV del citado precepto que menciona que los bienes aportados y la manifestación de los aportantes **consten en escritura pública**, es sólo eso, una **escritura de aportación** que habrá de considerar el Tribunal Agrario competente para hacer la **Declaratoria resolutive** del caso; luego de lo cual, se procederá a los registros necesarios. Esta opinión se fundó en que si así se hacía y se hace en las aportaciones de bienes para la **incorporación de tierras al régimen ejidal**, de la misma manera debe desahogarse una tramitación contraria; y que, obviamente, es un Tribunal Agrario quien ha suplido la acción jurisdiccional del Presidente de la República y no un Fedatario.

* * *

Tal como sucedió en mayo de 1992, sin desearlo se fueron alargando estas consideraciones que se plantearon como breves, pero que resultaron apasionantemente prolongadas; gracias por su generosa atención.

* * *

Quedan otros temas sobre jurisdicción aún pendientes de estudio, como el de la Procuraduría Agraria, el del Registro Agrario Nacional, y las Secretarías de Reforma Agraria y de Agricultura; así como de otros Registros Públicos, que también podrán presentar consideraciones interesantes.

* * *

El **cambio** ha pasado a ser la constante de nuestro tiempo histórico y su condicionador; el proceso acelerado de **cambio** mundial produjo la: a) **globalización**; b) **nos intercomunicó** borrando fronteras y circunstancia de tiempo; y c) nos condicionó a la **interrelación mundial**.

Cuando en una reunión-desayuno de alto nivel y pocos asistentes efectuada en 1982 al final de la campaña política de elección presidencial de don Miguel de Lamadrid Hurtado, expuse, entre otras cosas la necesidad de ir preparando "políticos globalizadores" se me miró como si hubiese dicho una frase ininteligible; pero un sexenio después tuvo que llegar a la Presidencia de la República un político que ejecutó una política necesariamente globalizadora, don Carlos Salinas de Gortari. ¿Requerimos en los renglones de la actividad universitaria de nuevas generaciones de catedráticos e investigadores adiestrados en los problemas mundiales de la globalización? La respuesta parece ser también afirmativa.

Actualmente la comercialización mundial se presenta como una relación predominante y alternativa preferible, que ha obligado a nuestra Nación, como a casi todas, a diversificar el acceso a las exportaciones y a la selección en tipo, normas de calidad y origen de las importaciones. En el renglón de exportaciones los países menos desarrollados nos vemos obligados al apoyo de nuestros productos agropecuarios y a sus productores; por eso PROCAMPO tendrá una duración de 15

años esperando que mientras nuestros campesinos se capitalicen y provean de maquinaria en ese lapso.

La tercera consecuencia de "las naciones contemporáneas y sus circunstancias" como diría Ortega y Gasset, es la de pertenecer a un **bloque comercial continental**; pero **diversificar** nuestras relaciones hacia todos los demás bloques.

* * *

Derivaremos de todo lo anterior algunas consecuencias específicas para nuestra República por tener el privilegio de contar con un rico pasado histórico y una singular y muy antigua cultura, que ante las necesidades mundiales y el deber de sincronizar nuestra hora con la marcha del tiempo mundial, nos veremos obligados a luchar contra el peligro de los medios de comunicación extranjerizantes que inadecuadamente utilizados penetrando a nuestros hogares, golpearán las estructuras familiares, las costumbres ancestrales y nuestro modo cultural del ser nacional. Debemos aprender a dar y exigir por igual porque debemos pasar de la solidaridad de vecinos a la solidaridad republicana y de ahí a la de "La Gran Aldea Mundial" descrita por Mashall McLuhan. Debemos preservar nuestra paz interior y social contra todas las tentaciones mundiales y lograr el equilibrio, como también diría Erich Fromm entre la obligación de Ser y la necesidad de Tener; y recordar con la sabiduría ancestral de nuestros viejos, que **primero es Ser, y después la manera de Ser**; como diría alguna vez Emiliano Zapata, "primero es la tortilla" y luego todo lo demás; por tanto, moraleja, tenemos la obligación cívica de cuidar con esmero y prioridad la forma de detentar nuestras tierras, de hacerlas producir y dar de comer primero a nuestros compatriotas; luego, podremos darnos el lujo de exportar y de entrar a la diversidad atractiva de la actividad y tiempos mundiales.

¡Cuánta razón tenían nuestras tribus aborígenes que decían que así como entre los individuos, también entre las naciones, **siempre está presente la lucha de los contrarios!** Ante la aplastante necesidad de la globalización y de la paz mundial, respondieron en la URSS con la disgregación de sus naciones y la rebelión de las diversas etnias de éstas; en EUA el incremento entre el antagonismo anglo y negro; y ahora suman el chicano; ¡con razón la ciudadanía norteamericana ha virado hacia la solidez del conservadurismo republicano! Y en el sólido y antiguo México algunas comunidades indígenas, las más atrasadas y recónditas, a ratos protestan y a ratos se retrotraen, sin mostrar un rostro identificable y una decisión definida. Muy explicablemente ante los actos desestabilizadores de las minorías políticas, las mayorías mexicanas responden que como somos un Estado de Derecho, convengamos las soluciones a nuestras diferencias dentro del marco de la legalidad.

Y sobre todo ello, fuera y dentro del país, nos responde la historia misma del hombre; frente a la inseguridad que genera el cambio, más grave mientras el cambio sea más fuerte o acelerado, sólo ha habido un remedio: **la seguridad jurídica.** He aquí indiscutible e imperativo nuestro deber de ciudadanos mexicanos y de soldados de la paz del mundo; y en este deber los abogados debemos estar en la primera línea de combate.

FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO AGRARIO *

Dr. Sergio GARCIA RAMIREZ **
Magistrado Presidente del Tribunal
Superior Agrario

I. ETAPAS Y PARTICULARIDADES DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO

I. Introducción

El desarrollo del Derecho sustantivo agrario, con su correspondencia en el régimen procesal —ambos con rasgos peculiares, característicos— se explican en función de una historia y una circunstancia particulares. Es imposible e inútil la asimilación a modelos fijos y universales, que impiden la comprensión cabal de los problemas y estorban el hallazgo de soluciones eficaces. Cada medio, cada tiempo, proponen sus propias demandas y aparejan soluciones que correspondan, con mayor o menor fidelidad, a la naturaleza de aquéllas. En

* Ponencia presentada al XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad Universitaria, México, 14 de noviembre de 1994.

** Presidente (fundador) del Tribunal Superior Agrario, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor en la Facultad de Derecho y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

consecuencia, el Derecho agrario, tanto o más que otros sectores del orden jurídico, hunde su raíz en cierta condición nacional: de aquí provienen los grandes temas y las fórmulas específicas, entre ellas los datos del proceso agrario. No ignoramos, sin embargo, la existencia de ciertos hechos generales que permiten, en alguna medida conveniente, la construcción de una teoría general y el patrocinio de algunas figuras de alcance común. Este es el marco para la consideración del actual régimen procesal agrario mexicano.

2. La "cuestión agraria" en México

En México se habla, desde mucho tiempo atrás, de la "cuestión agraria". Esta figura entre los grandes temas nacionales. En rigor, las luchas fundamentales del pueblo mexicano, hasta una hora reciente, se han asociado al problema de la tierra. No es posible perder de vista que el choque entre dos culturas —o el encuentro entre dos mundos, si se prefiere— trajo consigo una profunda revisión en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra. Cuando los europeos invadieron este continente, en Mesoamérica había un minucioso orden agrario, aplicable a pueblos bien establecidos, en su mayoría, que dependían fundamentalmente de la explotación de la tierra. La economía original era una economía agrícola, y lo seguiría siendo durante mucho tiempo. La industria extractiva se desarrolló lentamente, y otras formas de actividad económica sólo llegarían al cabo del siglo XIX y en el curso del siglo XX.

La invasión española, seguida de conquista y colonia, se dirigió naturalmente hacia las personas y los bienes de los indios. Asumió el manejo de la riqueza y emprendió la conversión de las almas. De esta suerte se fue creando un nuevo sistema de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas y religiosas, que tuvieron su cimiento material en el poder so-

bre el territorio. Los antiguos señores de la tierra pasaron a ser, dicho sea en términos muy amplios, dueños a título precario, beneficiarios de dones de la Corona o simplemente vasallos encargados de las faenas del campo. A menudo, las intenciones piadosas de la legislación indiana no fueron más allá del papel en el que se estamparon.

De esta suerte quedó sellado el derrotero de la cuestión agraria: la lucha por el poder sería una lucha por la tierra, y en los extremos de la organización social —consecuente con la construcción política— habría dos protagonistas enfrentados: el titular de las grandes propiedades rurales y el titular de la fuerza de trabajo.

Este ha sido el encuentro subterráneo o evidente a todo lo largo de la historia de México, hasta la era industrial. La cuestión de la tierra se agita, inexorablemente, en el origen y en la marcha de las revoluciones sociales. Si entendemos que en México ha habido una sola y prolongada revolución, desde el alzamiento tumultuoso de los labriegos que acompañaron a Hidalgo hasta el levantamiento, no menos multitudinario, de los peones que secundaron a Madero, cabría decir, con alguna licencia solamente, que el proceso revolucionario mexicano ha sido un movimiento de reivindicación agraria. Una especie de búsqueda, generación tras generación, de la tierra perdida, que los líderes revolucionarios del más diverso signo convirtieron en tierra prometida. El reparto de la tierra, que es una forma de vuelta a los orígenes —como lo muestra la pretensión de Emiliano Zapata, un verdadero líder histórico—, ha dominado el movimiento agrario, como éste ha dominado, a su vez, los movimientos populares previos a la etapa industrial.

A todo ello es preciso agregar los rasgos sociales del tema de la tierra. Indígenas fueron los tenedores originales, señores

o súbditos. En la hora siguiente, los europeos devinieron dueños o beneficiarios de aquélla. En el curso del tiempo se formaron la Nación mexicana y el Estado que con base en ella se construiría. El dominio, o en todo caso el aprovechamiento, se mantuvo en manos de los nuevos señores y de los hijos de éstos: criollos sobre todo, luego algunos mestizos industriales o afortunados. El peonaje y la memoria de la tierra perdida quedaron reservados a la población indígena y a la creciente población mestiza. De ahí que los levantamientos agraristas tengan también la apariencia —o sean francamente— alzamientos de unos integrantes de la sociedad contra otros: indios contra europeos, en su expresión más radical y elocuente.

Lo dicho se proyecta asimismo en el Estado que se erige durante el siglo precedente y se consolida, con cierto rumbo social, en éste. El Estado y su **corpus juris**, producto de determinada pretensión política, debe resolver ante todo la cuestión agraria. Lo hace bajo las corrientes que predominaron en cada tiempo. De aquí extrae, también cada vez, su debilidad o su fortaleza. De ahí provienen, igualmente, su carácter y su proyecto más o menos justicieros en el orden de la tierra, que a su turno es determinante para el orden de cosas total de la Nación.

Los errores o injusticias del sistema de apropiación y trabajo que prevaleció en el apogeo liberal del siglo anterior, se denuncian en el formidable voto particular de Ponciano Arriaga en el Congreso Constituyente. El objetivo de justicia agraria del nuevo régimen naciente, indispensable para el propósito global de justicia social, se advierte en la perspicaz declaración del diputado Juan de Dios Bojórquez cuando el Constituyente de 1917 examina el artículo 27: "en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista. . . el problema capital de la revolución,

que es la cuestión agraria". Bien se dijo en la propuesta del 25 de enero de 1917 sobre la norma constitucional referente a esta materia: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando".

Así las cosas, el deslinde entre los regímenes antiguo y nuevo, que es tanto como un deslinde entre etapas de la vida del país, se localiza en la frontera agraria: una frontera política, económica y social, que tiene que ver con la riqueza, el poder y la integración nacional. Tal ha sido, en fin, el fundamento material de Derecho agrario mexicano; y dentro de éste, del proceso agrario.

3. Etapas del Derecho agrario

Si quisiéramos hablar de épocas o periodos del Derecho agrario en México, por fuerza distinguiríamos cuatro grandes etapas, por lo menos, sin ignorar las diferencias de mayor o menor importancia —a veces muy notables— en el seno de cada una. Dos de ellas son anteriores al establecimiento del Estado mexicano: prehispánica y colonial. Otras dos son posteriores a la independencia formal de España, que no quiere decir independencia de las fórmulas sociales y jurídicas coloniales: el periodo liberal y el periodo revolucionario. En éste hay, por lo demás, otros dos periodos que se definen a partir de rasgos característicos: el que va del Plan de Ayala, la Ley agraria de 1915 y el texto original del artículo 27 de la Constitución, hasta 1992, y el que se inicia en este año, con reformas profundas que determinan la apertura de una época diferente bajo nuevas instituciones, sustantivas y adjetivas, del Derecho social agrario.

Los datos unificadores en el primer periodo, no obstante las diferencias ocasionales y las numerosas reformas incorpo-

radas al artículo 27 de la Constitución, se hallan en el reparto de la tierra, por una parte, y la reducción o el condicionamiento de los derechos de los campesinos, en aras de un designio tutelar, por la otra. En este ámbito y por tal motivo, destaca la injerencia del Estado en las decisiones colectivas e individuales a propósito de la tenencia, la explotación y la defensa de la tierra. Probablemente cabría agregar otro componente: la preferencia que se alza a partir de aquella reducción de derechos: la preferencia por los sistemas ejidal y comunal, que llegan a ser inalterables. Estos son, entonces, los elementos identificadores de la reforma agraria hasta 1992, que a su vez se enlazan claramente con algunas de las propuestas del nuevo Estado social que sucedió al Estado espectador y policía. A partir de esos elementos identificadores, nucleares, se puede construir toda la historia del Derecho agrario y entender las soluciones particulares.

Ahora bien, los datos unificadores del segundo periodo, que recientemente comenzó, tienen precisamente un signo contrario a los dominantes en el primero. En efecto, cesó el reparto de la tierra —que fue la bandera tradicional de la reforma agraria—, bajo la presión del crecimiento demográfico, el parcelamiento excesivo —que deriva en minifundismo o, menos aún, en microfundismo— y la eficiencia económica en la explotación agropecuaria y forestal. Además, se recuperó en buena medida —pero no totalmente— el imperio de la autonomía de la voluntad, esto es, hubo una amplia liberación jurídica de los campesinos, que implica liberación de las relaciones jurídicas, y un consecuente retraimiento en el juego de prohibiciones dirigidas a los campesinos y atribuciones encomendadas a un Estado intervencionista. Si en la etapa anterior hubo intangibilidad o invariabilidad de las formas sociales de tenencia de la tierra, en ésta se abre la vía para las otras figuras

de tenencia, reunidas en el concepto del dominio pleno, que nunca es, por supuesto, verdaderamente pleno.

No es posible desconocer que al Derecho agrario ha llegado, como a otras ramas jurídicas —pues se trata de un tema de alcance general—, la antinomia planteada por la corriente liberal entre Estado y mercado como agentes para el impulso económico y la determinación de las relaciones sociales de este carácter. Esta antinomia influye, por supuesto, en lo que se denomina la dimensión del Estado, que a su vez tiene que ver con la amplitud de los potestades y de los deberes de éste. El Estado intervencionista tiene en el Derecho agrario una presencia que ciertamente no posee un Estado organizado bajo la influencia de las nuevas —o renovadas— ideas liberales.

De todo ello resultan la nueva teoría del Derecho agrario y las soluciones particulares, sustantivas y procesales. Y de ahí provienen, en mi concepto, las reglas de interpretación e integración que pudiera tomar en cuenta el juzgador a la hora de desentrañar el sentido de las normas agrarias, función particularmente interesante cuando se trata —y así ocurre aquí— de una nueva legislación que está todavía pendiente, como es natural, de interpretaciones suficientes, pacíficamente aceptadas, y de soluciones que colmen, sobre la marcha, los vacíos que advierta el aplicador.

4. Derecho agrario como Derecho social

A mi modo de ver, el Derecho agrario sigue siendo un Derecho social, en el sentido de un orden jurídico disciplinado a la corriente social del Derecho. Esta se caracteriza, también desde mi perspectiva, por un propósito tutelar de ciertas categorías de sujetos, un aliento activo —no meramente filosófico

o declarativo— del desarrollo del ser humano —bajo el concepto de democracia económica, social y cultural— y un tratamiento desigual de los efectivamente desiguales. El Derecho social es el mejor intento por incorporar en la justicia el designio de la equidad, o mejor todavía, por entender que sólo hay verdadera justicia cuando ésta responde a los requerimientos del caso concreto.

Desde cierto punto de vista, el Derecho social se presenta como reclamación de intereses colectivos frente a intereses individuales. Tal sucede, por ejemplo, en el contraste entre los derechos del capitalista y los de la clase obrera, que actúa al través de la coalición o el sindicato. Y tal ocurre, asimismo, en la controversia agraria de la época del reparto de la tierra, cuando el litigio se propone entre el derecho o supuesto derecho del propietario particular y el derecho o supuesto derecho del grupo de población que reclama dotación de tierras, ampliación de ejidos o establecimiento de un nuevo centro de población ejidal, que es, en sustancia, una variedad de la dotación de tierras.

En rigor, el verdadero individualismo, como versión jurídica de un proyecto social humanista, un personalismo en la mejor acepción de la palabra, se acredita más en el Derecho social que en el orden jurídico de inspiración liberal, en tanto aquél procura la óptima comprensión del hombre plenario —padre de familia, trabajador, campesino, arrendatario—, y no apenas del sujeto formal, fungible, abstracto, desprovisto de su pertenencia a una familia, una clase, un sector de la sociedad.

Evidentemente, no existe un solo concepto, invariable, congelado, del Derecho social, como no lo hay del federalismo, la democracia, la soberanía, por ejemplo. También el concepto del Derecho social evoluciona, al paso que evolucionan las realidades y las exigencias a las que esa noción atiende: más aún,

de las que es nativa y por las que está, en consecuencia, condicionada.

Considero que persisten, aunque modificadas en extremos importantes, las características que hacen del Derecho agrario una manifestación del llamado Derecho social. En este mismo sentido, el proceso agrario sigue reteniendo varias de las notas fundamentales del proceso de esta naturaleza, diferente del proceso estrictamente público o publicista y del proceso que sirve a las relaciones estrictamente privadas. Estoy consciente, por supuesto, de que en este campo las conclusiones son por fuerza relativas. Hay arquetipos, como referencia para el estudioso del sistema jurídico, pero no tipos puros en la realidad. Esta, la realidad, impone todo género de variaciones y particularidades.

5. Fuentes

La Constitución encabeza la relación de fuentes del Derecho procesal agrario. Debo aclarar, desde luego, que esta expresión responde a una manera difundida de concebir las fuentes del Derecho. En realidad, como he manifestado antes de ahora, ni la Constitución, ni la ley secundaria, ni la jurisprudencia, etcétera, son fuentes del Derecho, sino expresiones o concreciones del Derecho mismo, es decir, normas jurídicas. Las fuentes formales —o bien, como igualmente he sostenido, las instancias técnicas para la creación de mandamientos jurídicos— son, en todo caso, los procesos de creación de las normas. Por lo que hace a la Constitución, fuente formal sería el procedimiento que se sigue ante el Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Ley Fundamental.

En el catálogo de normas siguen la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. A este respecto vale de-

cir que esos ordenamientos —ambos, no apenas el primeramente citado— pertenecen a ese género de disposiciones secundarias que concurren a establecer, en concepto del artículo 133 de la propia Constitución, la “ley suprema de toda la Unión”.

Trátase de leyes que emanan de la Constitución misma, categoría diferente y superior a la de otros ordenamientos secundarios. Mario de la Cueva se ha ocupado en establecer la distinción entre éstos y los ordenamientos que son, en sus propios términos, continuación o prolongación del texto constitucional, ampliación de sus palabras para resolver normativamente un asunto fundamental. Una ley secundaria cualquiera —y en este sentido lo son, por ejemplo, el Código Civil y el Código de Procedimientos Cíviles— tiene rango inferior al de las leyes emanadas de la Constitución, y por ende no puede prevalecer sobre ellas.

Otra fuente está constituida por los reglamentos. En este punto vale distinguir diversas instancias formadoras de reglamentos, distinción que traduce, a su vez, la división de poderes y la autonomía de los Tribunales Agrarios. Ciertamente hay reglamentos de la legislación agraria emitidos por el Poder Ejecutivo —así, el de la Procuraduría Agraria, por ejemplo—, pero también los hay resueltos por el Tribunal Superior Agrario. En este mismo plano normativo, que tiene fuerte repercusión procesal, pues se trata de órganos o figuras del proceso, quedan los acuerdos, las circulares y los manuales de organización y funcionamiento.

El Tribunal Superior Agrario puede establecer jurisprudencia vinculante para los Tribunales Unitarios. Lo hace por medio de la sucesión de resolución en un mismo sentido, votadas con mayoría calificada, o por conducto de la resolución de contra-

dicciones en que incurran tribunales inferiores. Es cierto que la Constitución no habla de la jurisprudencia de tribunales diversos de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, pero también lo es —como se dijo con insistencia durante el proceso de reforma de 1993 a la legislación agraria—, que desde hace no menos de medio siglo se ha aceptado, en forma pacífica, que otros órganos de la justicia pueden establecer jurisprudencia vinculante, no apenas orientadora, dentro del ámbito de su competencia material y para órganos conexos o subordinados en función del grado. Es así que existen atribuciones de este carácter reconocidas a la jurisdicción administrativa, a la jurisdicción laboral y a diversos Tribunales Superiores de Justicia.

La jurisprudencia agraria tiene la misma importancia y el mismo sentido que poseen las correspondientes a otras materias: unificar el rumbo de la justicia, para servir a la seguridad jurídica, que ciertamente resultaría mellada si existieran, dentro de un solo orden jurisdiccional, versiones diversas acerca del significado de unas solas normas para la solución de conflictos de idéntica especie. Esta diversidad, que pudiera derivar en anarquía, implica en cierto modo una grave alteración del principio de igualdad de todas las personas ante la ley. Si los técnicos creen otra cosa, habría que preguntar la opinión de los justiciables, que por supuesto no tiene menor relevancia que la de aquéllos.

Cabe inquirir por la naturaleza de las resoluciones con las que se establece jurisprudencia. ¿Se trata necesariamente de sentencias definitivas o firmes, en el más estricto sentido de la palabra. La fracción V del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios alude a "cinco sentencias en un mismo sentido". Si se entendiera que sólo hay jurisprudencia cuando las resoluciones que contienen cierta tesis son precisamente

sentencias, en el sentido en que las define el Código Federal de Procedimientos Civiles, se reducirá notablemente el ámbito de formación de esa jurisprudencia. Por ello se ha manejado la idea de que es posible fijarla a través de otro género de resoluciones, exactamente como lo ha entendido la justicia federal de amparo, sujeta a disposiciones con la misma terminología. Esta ha considerado posible la formación de jurisprudencia, por ejemplo, a través de resoluciones que desechan una demanda.

A este respecto es muy interesante la resolución de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictada el 6 de marzo de 1987, que decidió el conflicto de competencia civil 194/86, entre los jueces segundo de distrito en el Estado de Tabasco y segundo de lo civil de Villahermosa. Esta decisión se funda en una interpretación evidentemente extensiva de las normas invocadas, con la premisa —inherente a una interpretación progresiva— de que es preciso interpretar las disposiciones jurídicas, en caso de duda, de la forma que resulta más adecuada para que éstas sirvan al fin que se propone el orden jurídico total. Se dijo entonces:

"JURISPRUDENCIA. LA CONSTITUYE UN CRITERIO REITERADO EN CINCO RESOLUCIONES RECAIDAS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIA. El artículo 192 de la Ley de Amparo, que señala las reglas generales para el establecimiento de la jurisprudencia expresa, literalmente, en cuanto se refiere a la sustentada por las salas, que las ejecutorias constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas, por lo menos, por cuatro ministros. Una aplicación literalista del precepto podría llevar a la conclusión de que al resolverse conflictos de competencia en juicios ordinarios no se puede llegar a sustentar jurisprudencia, pues

las resoluciones respectivas, por un lado, no se pronuncian dentro del juicio de amparo y, por otro, no son en rigor ejecutorias pues no son sentencias que deciden el fondo de una controversia de manera definitiva e inimpugnable, al determinar solamente cuál es el juez u órgano jurisdiccional que debe seguir conociendo de un asunto sobre el que se ha suscitado un conflicto competencial. Sin embargo, tal interpretación resulta inaceptable, pues dentro del espíritu del precepto se advierte, como esencial, la voluntad del legislador de que cuando el más alto tribunal de la República fija reiteradamente un criterio, éste contribuye a la seguridad jurídica, siendo obligatorio, como jurisprudencia, para todos los órganos jurisdiccionales de la República. Además justifica esta interpretación el principio de Derecho de que donde existe la misma razón debe darse la misma disposición; por otra parte, un análisis del Semanario Judicial de la Federación y de los anexos a los informes anuales que rinden los Presidentes de la Suprema Corte y de las salas, permite inferir que ha sido la interpretación reiterada que consuetudinariamente se ha hecho, pues se han publicado como jurisprudencias, criterios diversos que el Pleno y las salas han reiterado, en los términos de la ley, en asuntos en los que las resoluciones no fueron ejecutorias" (Informe 1987, parte II, p. 99).

En este punto podemos abordar el tema de la atracción. Se trata de una salvedad a las normas, de aplicación genérica, sobre competencia material y en razón del grado. La legislación respectiva dispone que "el Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario" (artículo 10 de la Ley Orgánica). Como se ve, esta facultad se inspira en la que tiene la Suprema Corte de Justicia —primero introducida en casos del conocimiento de la

Segunda Sala— para atraer “amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten” (artículo 107 de la Constitución, fracción V, párrafo final).

No dispone la ley, ni en el caso de la Suprema Corte de Justicia ni en el del Tribunal Superior Agrario, qué se debe entender por “características especiales” en virtud de las cuales se “amerite” atraer el conocimiento de un asunto, sustrayéndolo al juez natural y desechando las disposiciones generales a propósito de la competencia, cuya certeza y permanencia tienen que ver con la seguridad jurídica. Estimo que ese concepto no se relaciona, necesariamente, con la cuantía del negocio, ni con la calidad de los contendientes, aunque estos factores pudieran influir en la “especialidad” de las “características”, si por ellos resulta verdaderamente aconsejable en la especie, para bien de la justicia, que el órgano superior asuma el conocimiento del asunto. Más bien se refiere a la complejidad jurídica, a la trascendencia de la resolución que se adopte sobre el conjunto de la justicia agraria, y a la conveniencia, en tal virtud, de establecer un criterio indicativo o rector del rumbo que adopte esta jurisdicción especializada.

La atracción de competencia permite la formación de jurisprudencia en materias regularmente ajenas al conocimiento del Tribunal Superior, que sólo podría establecer aquélla, de no haber atracción, en materias conectadas con los escasos supuestos de revisión previstos por la ley. Esto se observa más claramente si se toma en cuenta que, por disposición del Reglamento de la Ley Orgánica, el superior en grado no interviene en el asunto desde el principio del procedimiento o en una fase intermedia de éste, sino sólo al final, cuando se han desahogado todos los actos procesales de instrucción y se encuentra el negocio en estado de resolución (artículo 17). Por ende, la intervención del superior se contraerá a dictar senten-

cia —sin perjuicio de las diligencias para mejor proveer que resulten pertinentes—, resolución que es, precisamente, el acto jurisdiccional en el que se fija el criterio jurídico para el manejo de las "características especiales" que reviste el asunto.

La costumbre tiene un papel más o menos importante como formadora de Derecho, bajo sus dos notas tradicionales: la **inveretata consuetudo** y la **opinio juris seu necessitatis**. Esto vuelve normal lo normativo. La costumbre jurídica es, en esencia, una manifestación democrática más pura que la ley o el Derecho estatutario, pues deriva de la actividad cotidiana de los ciudadanos, esto es, emana de decisiones adoptadas y puestas en práctica directamente, no al través de representantes o intermediarios. Es común que en los regímenes de Derecho escrito, como el nuestro, se limite la eficacia de la costumbre, que no puede oponerse a la ley o derogarla.

Es natural que se planteen paralelamente, con frecuencia, los temas de la costumbre normativa y la ignorancia de la ley escrita. En este renglón aparecen cuestiones relevantes: así, la equidad que se opone a la aplicación inexorable de las consecuencias de una norma desconocida y la necesidad o conveniencia de preservar la cultura de grupos étnicos minoritarios o diferentes dentro del marco de una nación. En las ramas civil y penal hay medidas de alivio para el exceso al que se puede llegar en la imposición de la ley escrita. Aquí se desenvuelve el tema del error de Derecho.

En el régimen agrario poseen especial trascendencia, al menos hipotética, los asuntos de la costumbre normativa, la ignorancia de la ley y, más todavía, la oposición entre el estatuto y la costumbre. Sucede así, porque las comunidades étnicas indígenas, numerosas e importantes en nuestro país, se localizan fundamentalmente en el campo, tenedoras y trabajadoras

de superficies destinadas a la explotación agrícola, pecuaria o forestal. Si bien es cierto que el concepto de comunidad indígena no es sinónimo de comunidad agraria, ambos están estrechamente vinculados entre sí y suelen coincidir en la realidad. Por otra parte, los indígenas son portadores de la memoria histórica de la tierra poseída originalmente por sus ancestros, y en este sentido reclaman un derecho histórico, que tropieza con los títulos de apropiación supervivientes.

La Constitución se ha reformado para poner atención en la composición pluricultural de la Nación mexicana "sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" (artículo 4, primer párrafo). Se protege y promueve el desarrollo de las culturas, los usos, las costumbres y las formas específicas de organización social de los indígenas, así como el efectivo acceso de sus integrantes a la jurisdicción del Estado. Aquí puede haber, y hay de hecho, una antinomia entre las jurisdicciones indígenas —que obviamente se conectan con las culturas, los usos, las costumbres y la organización social de éstos— y la jurisdicción del Estado. No hay duda sobre la intención y la disposición de que ésta prevalezca, porque en ningún texto constitucional se ha sustraído a las comunidades indígenas del imperio de la ley nacional. Sería necesario que existiese esa sustracción expresa, como puede suceder, por ejemplo, en un estatuto de autonomía, para que la costumbre normativa de carácter grupal o regional prevaleciera sobre la norma escrita de carácter nacional.

Las vías para la protección del indígena —o mejor dicho, para un trato juicioso y equitativo, que no avasalle a aquél— se muestran en la parte final del primer párrafo del artículo 4 y en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, ambos referidos directamente a la materia agraria, en un claro reconocimiento de que es aquí, sobre todo, donde se plantea

la necesidad de una atención especial: en este punto convergen dos grandes temas tradicionales, que en nuestra historia se entrecruzan y confunden: la "cuestión agraria" y la "cuestión indígena". Agrarismo e indigenismo llegan a ser, a veces, dos perspectivas sobre un mismo asunto.

El artículo 4 resuelve que "en los juicios y procedimientos agrarios en que (los indígenas) sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley". En el 27 se dice que "la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas".

¿Cómo entender esto? La consideración de prácticas y costumbres no puede impedir la aplicación de la ley ordinaria; sólo es un medio para interpretarla, con el límite de un antiguo principio: la costumbre no puede causar perjuicio a terceros ni contravenir las leyes de interés público, como estatuye, por lo demás, el artículo 164 de la Ley Agraria. Estamos, pues, ante una norma de valor secundario, condicionada y limitada.

Por otra parte, ¿qué se quiere decir cuando se indica que la ley "protegerá la integridad" de las tierras de los indígenas? Aparentemente se desea evitar la fragmentación de esas tierras, que pudiera acarrear el empobrecimiento —aún más— o la dispersión de aquéllos. Hay anteproyectos de legislación reglamentaria del artículo 4 constitucional, pero todavía no existe ninguna iniciativa formal ante el Congreso, ni sería sencillo prepararla por la indispensable vía del consenso, en circunstancias como las actuales, particularmente difíciles para este género de empresas legislativas. En cuanto a la Ley Agraria, ésta introduce ciertas restricciones a la disposición de las tierras comunales, pero no existe prohibición total para la variación del régimen de tenencia de éstas, que en sucesivos pasos pudiera culminar en dominio pleno y, por ende, en in-

greso al mercado inmobiliario. La "integridad" sólo se alcanzaría, en estricto sentido, al través de la inalienabilidad: una modalidad de protección absoluta característica del Derecho anterior y opuesta a los criterios dominantes en el Derecho vigente.

Hay diversas normas sobre designación de intérpretes o traductores a los indígenas que intervengan en asuntos judiciales agrarios. Sobre este punto el Tribunal Superior Agrario celebró, oportunamente, un convenio de asistencia con el Instituto Nacional Indigenista. Antes que en materia agraria, hubo tratamiento específico de la cuestión en sendas formas al procedimiento penal, a las que dediqué un comentario. Obviamente es importante que el participante indígena en juicios ante la jurisdicción del Estado no se halle "incomunicado" por falta de medios de traducción o interpretación, pero también es evidente que éstos no resuelven, en el fondo, la extrañeza del indígena, que es un problema cultural, no de traslado de palabras de un idioma a otro. La extrañeza cultural abarca los ritos procesales, pero también —y sobre todo— las normas sustantivas sobre las relaciones agrarias y de otra naturaleza. Son éstas, no la carencia de traductores, el problema con el que tropieza el indígena no integrado a la cultura media ni a las formas ordinarias de relación jurídica y económica.

6. Interpretación e integración

La aplicación de la ley agraria a los asuntos de esta jurisdicción especial plantea cuestiones importantes. En primer término es preciso tomar en cuenta los asuntos de interpretación, es decir, de fijación del sentido de la norma, y de integración, sea, creación de normas procesales para cubrir los vacíos que ofrecen la legislación agraria y los preceptos supletorios, de los que líneas adelante me ocuparé. Es aplicable el artículo 14

constitucional, en lo referente a los juicios del orden civil, no así en lo relativo a los casos penales. En tal virtud, cabe echar mano de criterios de interpretación más penetrantes o liberales. Desde luego, es necesario tomar en cuenta los objetivos que la legislación agraria persigue, para fijar, en tal virtud, el alcance de sus preceptos cuando éstos puedan ser entendidos de diversa manera.

El Derecho agrario, un orden jurídico social, como antes dije, pretende afianzar la seguridad y la justicia social en el campo, proteger las diversas formas constitucionales de tenencia de la tierra y fortalecer las condiciones para la creciente producción en el agro. Hay que considerar el desarrollo histórico del Derecho agrario y las características específicas de sus sujetos y de los conceptos propios de aquella rama jurídica. Anteriormente la interpretación podía verse determinada por la idea de intangibilidad de las formas sociales de tenencia de la tierra. No es este el caso, hoy día, aun cuando, como indiqué, procede tomar en cuenta el propósito y la necesidad de preservar esas figuras jurídicas, económicas y sociales. En fin, el mandamiento debe ser interpretado precisamente en la forma en que permita la actuación del Derecho agrario según sus pretensiones generales, y no en la forma que impida a esta rama jurídica alcanzar los objetivos que se propuso el legislador. Enfrentar entre sí estas dos posibilidades conduce a discusiones peligrosas para la buena marcha de la justicia agraria, o al menos a debates bizantinos.

7. Normas de aplicación supletoria

Durante la vigencia de los anteriores textos constitucionales y de las leyes sujetas a éstos, se formó una abundante jurisprudencia agraria a cargo de la Suprema Corte de Justicia, especialmente la Segunda Sala y la Sala Auxiliar, y de los

Tribunales Colegiados de Circuito. También hubo criterios establecidos por las autoridades agrarias como resultado de los temas que debían afrontar y las resoluciones que les correspondía adoptar. Ha decaído una parte de esa jurisprudencia, aun cuando subsisten tesis y precedentes aprovechables, sobre todo por lo que toca a los litigios que a título de "rezago agrario" ingresaron al conocimiento de los Tribunales en 1992.

Por su parte, el Tribunal Superior Agrario ha iniciado la formación de su propia jurisprudencia especializada, mediante sucesión de sentencias en un mismo sentido o solución de contradicciones. No es abundante esta jurisprudencia, integrada con natural cautela, por tratarse de un nuevo Derecho que debe ser cuidadosamente explorado. También hay que considerar la naciente interpretación de las nuevas normas agrarias por parte de los tribunales de la justicia federal, con motivo de la resolución de juicios de amparo.

En cuanto a la supletoriedad de las normas procesales agrarias, esto es la aplicación de otros mandamientos cuando la legislación especializada no contiene definiciones aplicables al caso que se examina, ésta misma resuelve cuáles son los ordenamientos supletorios. Lo es el Código Civil en lo relativo a temas sustantivos, y el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo que atañe a cuestiones adjetivas. Para medir la importancia que puede tener y de hecho tiene la supletoriedad procesal, considérese que el contenido de este carácter en la Ley Agraria —un ordenamiento sustantivo y adjetivo como lo fue su antecesor, la Ley Federal de Reforma Agraria, mucho más extensa que aquélla— se contrae a menos de cuarenta artículos: del 163 al 200, además de los preceptos transitorios, que en la especie son muy relevantes para fijar la competencia y la legislación aplicable a los casos pendientes de resolución en febrero de 1992. Poca es la regulación procesal agraria, de

donde deriva la necesidad constante de acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles para colmar las numerosas lagunas que en este orden presenta la Ley Agraria.

Ahora bien, la aplicación supletoria del Código Federal no es indiscriminada. Se limita por dos factores, que recoge el artículo 167 de la Ley Agraria. Por una parte, para que haya supletoriedad es necesario que la institución o figura de que se trate exista efectivamente en la legislación agraria, aunque en ésta se halle insuficientemente desarrollada. Tal ocurre, por ejemplo, con las pruebas procesales. No es posible, en cambio, introducir en el proceso agrario figuras ajenas a la legislación de la materia.

Esto se vio, en el inicio de la actividad de los tribunales, por lo que respecta al recurso de apelación. La Ley Agraria sólo contempla, como medio impugnativo ordinario, la revisión. Así, no pareció adecuado añadir a éste una supuesta apelación agraria, valiéndose del criterio de que el silencio de la ley especializada facultaba al juzgador para importar instituciones desde otras ramas del Derecho. Insistamos, se necesita que en la ley especializada exista por lo menos una referencia o principio de regulación, que resulte incompleta; no basta la falta absoluta de referencia o regulación.

En segundo término, el mismo precepto que arriba señalé dispone que la integración se hará cuando las normas del Código Federal no se opongan directa o indirectamente a las de la Ley Agraria. Por ende, se requiere una compatibilidad entre unas y otras, que asegure la congruencia entre la norma atraída y el espíritu u objetivo de la regulación del campo. Es sencillo el caso de oposición directa, que apareja un contraste franco, un verdadero conflicto entre las disposiciones de ambos ordenamientos, que no dejan lugar para dudas. En cambio,

el juzgador deberá ser más cuidadoso en la estimación de un posible conflicto indirecto. De lo que se trata, en suma, es de permitir que las normas que rigen el proceso agrario —tomadas del Código Federal o de la Ley de la materia— sean congruentes con la naturaleza de dicho proceso y con los objetivos que éste pretende alcanzar.

II. LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION AGRARIA

1. Justicia individual y social

Si el problema agrario es, ante todo, un asunto de justicia, resulta natural que las reivindicaciones de la tierra se acompañen con determinado modelo de impartición de justicia particular, que recoge una también determinada idea sobre la realización de la justicia social. Con frecuencia se escucha la reclamación de lo que ahora llamo justicia particular: el tema de los tribunales, la procuración de justicia, la ejecución de sentencias, la seguridad pública en estricto sentido —que es también un sentido estrecho, insuficiente—, y el quehacer preventivo o indagatorio de la policía.

Nada de esto basta, y ni siquiera es posible la excelencia en este género de trabajos del Estado cuando no existe el contexto que lo permita y fomente, es decir, la justicia social. Pienso en una gráfica de círculos concéntricos. El círculo esencial, el nuclear, a partir del cual se desarrollan los restantes, radica en la justicia social, germen del sentimiento y la cultura de la justicia. Las restantes líneas circulares, que rodean a aquélla, son otras tantas manifestaciones de la justicia particular. Pero el dato dominante y determinante, germinal, se localiza en una idea mayor y más amplia de la justicia. De hecho, la Constitución no es otra cosa que un proyecto de libertad y justicia, y más precisa y rigurosamente, de justicia, puesto que dar a

cada quien lo suyo y a todos los que la comunidad requiere para el desarrollo de sus componentes, no es otra cosa que una forma expedita y verdadera de liberar al hombre. La justicia, pues, es la matriz de la libertad, aunque a veces se vea este asunto al revés, y se crea que la libertad es el itinerario y la fuente de la justicia.

2. Antecedentes

Cuando la cuestión agraria se mira como un tema entre particulares, o a lo más como un asunto entre la Administración y el tenedor o el trabajador de la tierra, la autoridad agraria—lo que se ha llamado la magistratura agraria— por fuerza se confunde con la que dirime las controversias ordinarias: la Administración activa, en lo que naturalmente le concierne, y los tribunales ordinarios, en lo que genéricamente les corresponde. Lo mismo acontece en la vertiente del Derecho social paralela de la materia agraria: el campo de las relaciones laborales. Si éstas quedan sujetas a la contratación de los servicios personales, bajo el principio de la igualdad ante la ley y la autonomía de la voluntad, tocará a los tribunales comunes resolver las controversias emergentes.

Cuando cambia la relación de fuerzas, y en el tránsito aparece el nuevo Derecho social, los órganos de la justicia se especializan e inclusive adquieren cierto carácter parcial, cosa que los aleja, en esencia, de la figura típica de los tribunales, diseñados para ser terceros imparciales, equidistantes de los contendientes. El órgano de justicia, que la ley inviste ante todo como órgano de justicia social, y sólo secundariamente de justicia particular, y que se siente a sí mismo como instrumento de una reivindicación histórica, asume la defensa material de la clase que ha logrado prevalecer. Tales son los casos de la jurisdicción laboral, encomendada a las juntas de conciliación

y arbitraje, y de la jurisdicción —o cuasijurisdicción— agraria, atribuida a órganos del Poder Ejecutivo. Puesto que el régimen social se eleva al rango de decisión política fundamental, en normas de la Constitución Política devenida Constitución Política y Social, en ese mismo peldaño normativo quedan los órganos de cada especialidad. Entre nosotros forman parte de los artículos 27 y 123, respectivamente.

Hubo tribunales especializados para la sustanciación de algunas controversias del campo en la época colonial, como el Juzgado del Beneficio y Composición de Tierras, o Juzgado de Tierras, instituido en 1692 para afrontar conflictos derivados del sistema de composiciones. Andando el tiempo, las controversias agrarias fueron asunto de la justicia ordinaria, como dije. La asociación histórica entre los tribunales ordinarios y el Derecho civil y administrativo del agro, a su vez vinculado con el régimen latifundista y el trabajo casi esclavista del peón —para usar la expresión de Turner—, determinó el desprestigio de los "tribunales", genéricamente. Semejante valoración concurrió a frenar el establecimiento de éstos por todo el tiempo transcurrido entre la Revolución Mexicana, en su fase armada, y la reforma constitucional de 1992.

Sucedió a los tribunales, por lo que toca a la justicia agraria, algo semejante a lo que ocurrió a la Secretaría de Justicia, en su amplia competencia: la Revolución desconfió de unos y otra, que suscitaban pésimos recuerdos, y optó por órganos diferentes —no necesariamente mejores, pero en todo caso menos contaminados en el trayecto de la historia— para confiarles las tareas que regularmente habrían correspondido a aquéllos. En lo que toca a los tribunales agrarios, esto pasó a despecho de que la referencia a "tribunales especiales" —en realidad tribunales especializados— incorporada en el Plan de Ayala, debió absolver del desprestigio a esa hipotética especie de órganos jurisdiccionales.

Si se examina el asunto desde el ángulo social y político, se advertirá que la Revolución había impugnado exitosamente todas las figuras autoritarias del pretérito derrotado. De ahí que construyera, en su lugar, figuras nuevas, resultando más o menos natural del relevo de unas instituciones tradicionales por unas instituciones revolucionarias, y de la asunción, por parte de éstas, de las banderas enarboladas por los vencedores. Los revolucionarios no querían una "justicia jurídica", valga la expresión, sino una "justicia política". No deseaban la aplicación de las leyes ordinarias y de sus garantías características. Acabaron depositando la herencia de los caudillos belicosos en nuevos caudillos pacificadores, que pudieron hacer y conservar la paz, precisamente, en la medida en que se reconocieron y actuaron como órganos de una justicia política revolucionaria, moderada, desde luego, por la nueva legislación social con sus aportaciones en el orden de los procedimientos, las garantías y las defensas que articularan las reivindicaciones sociales con el Estado de Derecho.

Lo anterior explica que la magistratura agraria, o mejor dicho, las autoridades agrarias, hayan sido órganos del Poder Ejecutivo o de las personas sociales del Derecho agrario revolucionario, y nunca del Poder Judicial ordinario o de una versión especializada de este Poder formal del Estado. Por eso el Presidente de la República, investido de las facultades típicas del peculiar presidencialismo mexicano, entre ellas todas las derivadas de los líderes revolucionarios, se constituyó en "suprema autoridad agraria". Entre sus funciones de este notable carácter figuraba, sobre todo, la continuación del movimiento revolucionario, bajo el concepto y la acción del reparto de la tierra. La organización agraria tenía los objetivos inherentes a una etapa y a unas ideas de esas características: políticos.

Por esos mismos ingredientes de la revolución agraria convertida en justicia agraria, se miró con desconfianza la activi-

dad de los únicos tribunales que no desaparecieron de esta escena: los órganos de la justicia de amparo. Estos fueron entendidos, reconocidos, tolerados o combatidos como instituciones del Estado de Derecho, no de la justicia revolucionaria distribuidora de la tierra. Por ende, aquí surgieron conflictos y hubo diversidad de soluciones en torno al amparo agrario. Sólo esta materia, ninguna más, cuenta con una regulación específica dentro de un libro igualmente especial de la Ley de Amparo. El movimiento campesino quiso —y logró— que la cuestión agraria se viese, inclusive bajo la óptica del amparo, como un tema singular que amerita soluciones separadas.

Las condiciones de la solución jurisdiccional mexicana en materia agraria llevaron ante los tribunales el tema de la separación de poderes, nada menos. En una sentencia del 22 de abril de 1925 (SJF, 5a, época, t. XVI, p. 937, Ortiz de la Huerta Rafael), la Suprema Corte de Justicia señaló lo siguiente:

“SEPARACION DE PODERES. La organización política, basada en la división de poderes es, conforme a la Constitución vigente la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica a controversias entre

particulares y el Estado". Volveré sobre este último punto más adelante.

Por todo lo dicho, pues, sin perjuicio de otros motivos, no prosperaron las abundantes peticiones para introducir tribunales en el régimen jurisdiccional agrario. Los defensores de esta posición adujeron razones jurídicas importantes y persuasivas, que no alcanzaron a disuadir, sin embargo, los fundamentos político-sociales, con su secuela económica, de la intervención del Ejecutivo en la justicia del campo. Se mantuvo con firmeza la potestad distribuidora de la tierra en manos del Presidente de la República: las resoluciones presidenciales, que llenaron una larga época de la cuestión agraria, hicieron las veces de sentencias definitivas, sólo atacables al través del amparo.

3. Aparición de los tribunales agrarios

Lo descrito anteriormente tuvo sentido y sustento, sin riesgo, mientras perduró el reparto de la tierra, concebido como un proceso permanente e infinito. Al tropezar el propósito político distribuidor de la tierra con la realidad demográfica, agrícola y económica —otro caso de encuentro entre la realidad y los códigos—, cesó la posibilidad de mantener en manos del Ejecutivo, con éxito, la solución final de las peticiones dotatorias de tierra. Este no podía ni debía ser, con peligro para el sistema político mexicano, y sin beneficio para nadie, el negador de tierras, tras haber sido el distribuidor de millones de hectáreas. Era preciso que se aceptara la nueva circunstancia y, con ella, la nueva solución ranozable: desaparición del Ejecutivo como "suprema autoridad agraria" y aparición, en su lugar, de verdaderos tribunales. Así concluía un periodo de solución política, y se abría otro de solución jurídica, por fuerza cimentada en la ley. La organización agra-

ria adquiere hoy, y más en el futuro, los objetivos inherentes a la etapa y a las ideas supervenientes: económicos.

La reforma constitucional de 1983 intuyó este relevo histórico, y en todo caso procuró encauzar la decisión de los conflictos agrarios por la vía de una justicia formal cercana a la que administran los tribunales. La proclamación de esa reforma es el antecedente inmediato de la modificación iniciada en 1991 y vigente en 1992, que introdujo cambios de fondo en el régimen jurídico de la cuestión agraria e inauguró, como antes señalé, una nueva época en este ámbito, consecuente, por cierto, con las que se abrieron, con mayor o menor fortuna, en otros temas del Derecho patrio y de la realidad a la que éste gobierna.

4. Emplazamiento y carácter

Las modificaciones de 1992 instituyeron unos tribunales agrarios, integrados por magistrados, a los que se inviste con autonomía y plena jurisdicción. Por ende, esos órganos se hallan fuera de cualquier vinculación jerárquica, así sea solamente administrativa, con respecto a las autoridades jurisdiccionales de cualquier fuero y a las autoridades administrativas agrarias. Hubo algún planteamiento, que no prosperó, para que los tribunales agrarios quedasen recogidos en el espacio del Poder Judicial de la Federación. En este mismo orden de cosas, y puesto que se habla de jurisdicción plena, vale señalar que los tribunales agrarios cuentan con las diversas potestades que integran, genéricamente, la atribución jurisdiccional perfecta: conocen de las controversias, llaman ante sí a los contendientes, se valen de la fuerza del Estado para hacer cumplir sus determinaciones, resuelven el litigio con la autoridad del Estado mismo y ejecutan sus sentencias.

A la luz de estas consideraciones, se ha planteado el problema de la ubicación de los tribunales agrarios —y quizás de otros órganos semejantes, a los que no me referiré ahora— en el ámbito de los poderes del Estado. En diversa oportunidad me he ocupado de este asunto. Reitero lo dicho entonces, tras la referencia a la tesis más común sobre la división de poderes.

Con "el propósito de conservar la idea matriz de la división de poderes —que corresponde, en rigor, a la necesidad de asegurar la división de funciones del Estado, para protección del ser humano— quizás resulte conveniente, además de históricamente necesario, reelaborar esa distribución de potestades en tres ámbitos de la atribución pública: la legislativa o creadora de normas, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional o resolutive de controversias. De ser así, hablaríamos de un poder jurisdiccional más bien que de un poder judicial, como se dijo tradicionalmente. Claro está que la doctrina y la práctica de la división de las funciones sólo operan verdaderamente si éstas se encomiendan, sustancialmente, a diferentes órganos del poder público, en pie de igualdad con los restantes.

"En tal virtud, existe una potestad jurisdiccional (poder judicial en sentido sustantivo) confiada a órganos jurisdiccionales (poder judicial en sentido formal). Estos órganos se agrupan, conforme a su auténtica naturaleza, en el tercer sector de las actividades clásicas del Estado, y por ello comparten la identidad del "poder judicial". Trasladado el asunto al marco jurídico nacional, deberemos entender que tanto la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y juzgados de distrito, como los tribunales especializados que han sido establecidos en el curso de este siglo —laborales, administrativos,

agrarios, etcétera— asumen el poder judicial en sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal".

También hay discusión acerca de la naturaleza de estos tribunales. El deslinde acostumbrado habla de tribunales judiciales —que son los ordinarios o comunes incluidos en la estructura constitucional del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de los Estados y el Distrito Federal, más los tribunales militares— y tribunales administrativos. No es equívoca la caracterización de estos últimos, a los que se refiere la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que arriba invoqué: son órganos que dirimen controversias entre la Administración Pública (local o federal, en sus casos) y los particulares. Los órganos jurisdiccionales que tengan otras competencias —así, los laborales, por ejemplo— no son, bajo el concepto constitucional, tribunales administrativos.

Por lo que hace a los tribunales agrarios, se debe observar que entre las materias de su competencia sólo una, que no es necesariamente la más numerosa y puede ser, en casos específicos, de importancia secundaria, atañe a conflictos entre órganos del Estado y particulares. En efecto, corresponde a los Tribunales Unitarios en primera instancia —y al Tribunal Superior Agrario en segunda, al través del recurso de revisión— conocer "de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación" (artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

Así las cosas, los tribunales agrarios no son, propiamente, tribunales administrativos, o al menos no lo son en el sentido

de aquéllos instituidos precisamente para dirimir contiendas entre la Administración y los administrados, o bien, como se prefiere decir, entre la autoridad y los ciudadanos. Llevada esta afirmación a su última consecuencia, frente a la letra de la ley, tendría algunas aplicaciones en otros órdenes de la jurisdicción. Piénsese, en efecto, que el amparo directo sólo procede "contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio", siempre que se trate de "actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo" (artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Y tómese en cuenta, igualmente, que la jurisprudencia establecida por los órganos de la justicia federal con atribuciones para ello, sólo es obligatoria, en sus casos respectivos, para las salas de la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, federales y locales (artículos 192, primer párrafo, y 193, primer párrafo, de la Ley de Amparo).

5. Competencia natural y expansiva

En el estudio de la competencia de los tribunales agrarios es posible referirse a las distintas categorías de ésta, que efectivamente se proyectan hacia el ámbito que nos interesa: materia, territorio, conexidad, grado, turno y función, además de las peculiaridades que traen consigo la itinerancia y la atracción. No examinaré con detalle estos asuntos. Me referiré solamente a la competencia material "natural" de los tribunales agrarios y a su carácter "expansivo".

El emplazamiento histórico de los tribunales agrarios, atento a los fines que se quiere atender con éstos, conduce a un

debate acerca de la competencia material de dichos órganos jurisdiccionales. En términos generales cabe decir, como antes manifesté, que los asuntos del campo quedaron primero sujetos a la justicia ordinaria; luego, replanteada la cuestión agraria como un tema del nuevo Derecho y de la nueva sociedad que la Revolución Mexicana quiso construir, los asuntos de ese carácter fueron reconducidos a la competencia de autoridades administrativas; después —es decir, ahora— han llegado a los estrados de una justicia especializada cuyas fronteras se localizan en la Constitución y en las leyes que de ésta derivan.

En este punto surge la pregunta de **lege lata**: ¿cuáles son las fronteras de la justicia agraria? Y luego, de **lege ferenda**: ¿cuáles debieran ser esas fronteras? La respuesta a la primera interrogante se localiza en dos series de normas. La primera se concreta en el artículo 163 de la Ley Agraria, que dice, pudiendo y debiendo no decirlo, que "son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley". De aquí pareciera desprenderse una amplísima competencia, puesto que la Ley Agraria rige, con máxima extensión, buena parte del universo de relaciones que aparecen en el agro mexicano, sin distinción de temas, personas, fuentes y consecuencias.

Sin embargo, en mi concepto no es posible desprender la respuesta al tema de la competencia material apenas de ese precepto de la Ley Agraria. Es preciso ir a la serie de disposiciones legales específicas acerca de la competencia de los tribunales, que se concentra, a su turno, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, donde figura la lista de extremos para el desempeño de la atribución cognitiva de los órganos mencionados.

Ahora bien, ¿debe detenerse ahí, de **lege ferenda**, la competencia especializada? En otros términos, ¿hemos llegado a las fronteras naturales de esta jurisdicción, y por ende a los linderos de su vecina, la jurisdicción ordinaria? Más todavía, ¿hay en el futuro posibles retraimientos de la justicia especializada en aras de la ordinaria, llamada a ser una jurisdicción preferente? La respuesta a este planteamiento no es solamente —y ni siquiera principalmente— jurídica. Se debe elaborar a partir de datos políticos, económicos y sociales. ¿Qué se desea de las relaciones jurídicas en el agro, en amplio sentido, que no se limita a los problemas surgidos entre personas individuales y colectivas del Derecho agrario, o entre individuos dentro del régimen de propiedad social de la tierra, por importantes que sean?

Puede haber diversas opiniones, y ciertamente las hay. Apunto solamente la mía. La justicia agraria —que es una expresión de la política general del Estado, proyectada hacia una de sus secciones más relevantes— debiera abarcar la suma de asuntos que aparecen en las relaciones jurídicas cuyo origen es precisamente la materia agraria, y cuyas consecuencias se vuelcan hacia ésta. Por ende, vale plantearse lo que pudiéramos denominar la identidad de "lo agrario". Esto tiene, en mi concepto, tres datos característicos, a saber: **a)** cierta forma jurídica de tenencia de la tierra: dominio pleno o propiedad ejidal o comunal; **b)** determinado empleo natural de la tierra: aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal; **c)** relaciones jurídicas que se suscitan a propósito de esas formas de tenencia en relación con ese aprovechamiento específico. Si esto es "lo agrario", los litigios que en ese amplio ámbito se produzcan debieran ser propuestos ante la justicia agraria, con el propósito de garantizar congruencia en el tratamiento y las soluciones de este sector de la vida del país.

En este sentido, la legislación agraria ha aceptado algunos avances que pueden identificar el camino del porvenir, y que sirven, en rigor, a la traducción de la dilatada norma del artículo 163 de la Ley Agraria, en los supuestos del artículo 18 de la correspondiente Ley Orgánica, que en definitiva marcan las hipótesis de competencia material. Esos avances ocurrieron bajo las reformas de 1993 a los ordenamientos agrarios, reformas que dieron un buen paso adelante en el reconocimiento de la especificidad de los tribunales agrarios y del proceso que ante éstos se sigue, y que por ello militan en favor del carácter social del Derecho agrario.

En 1993 se consiguió ampliar la competencia de dichos órganos para incluir claramente el conocimiento de litigios suscitados con motivo de cualesquiera contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por un núcleo de población ejidal o por ejidatarios, con respecto a tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Asimismo, se estipuló la competencia de los Tribunales Unitarios para resolver controversias derivadas de la reversión de bienes expropiados.

Puesto que ahora aludo a la competencia material, no puedo omitir mencionar —aunque no me detenga más en asuntos de competencia— el hecho de que el Tribunal Superior Agrario posee una doble competencia de ese carácter: la que he denominado transitoria, derivada del rezago agrario en asuntos de tierras y aguas, y la que he designado como ordinaria o permanente, que le viene, sobre todo, del conocimiento de juicios en revisión, y en menor número, de la atracción de asuntos normalmente atribuidos a los Tribunales Unitarios. A poco más de dos años de su fundación, el Tribunal Superior se halla prácticamente al día en la emisión de resoluciones definitivas sobre asuntos de tierras y aguas. Hasta el día último de octubre de 1994, los conocidos y definidos por el Tri-

bunal Superior sumaban 3,638, y se había reducido apreciablemente el volumen de envíos del Cuerpo Consultivo Agrario a dicho Tribunal. No fue preciso echar mano de la posibilidad, introducida preventivamente en la reforma de 1993, de crear una Sala Auxiliar del Tribunal Superior. Por lo tanto, se puede decir, no sin alguna reserva prudente, que la conclusión del despacho de asuntos correspondientes a la competencia transitoria se contempla para un futuro más o menos cercano.

6. Control de actos jurisdiccionales

Es interesante aludir ahora al tema del control jurisdiccional en el ámbito de la justicia agraria, que se ejerce al través de sendos recursos, ordinarios y extraordinarios, así como al de otras formas de control que pudieran intentarse por medio de los órganos defensores de los derechos humanos. Es evidente que se ha querido estructurar el procedimiento agrario, entendido en sentido lato, con arreglo a propósitos de máxima celeridad que reduzcan los largos tiempos que generalmente han transcurrido entre el planteamiento de un negocio agrario y la resolución definitiva que en la especie se dicte. Por ello son relativamente escasos los supuestos de revisión ante el Tribunal Agrario y en cambio resultan abundantes, en hipótesis, los casos de impugnación inmediata de sentencias de los Tribunales Unitarios en vía de amparo.

Los extremos en que procede la revisión se encuentran en los artículos 198 de la Ley Agraria, y 9, fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Es importante reparar en que el artículo 200 de la Ley Agraria dispone que "si el recurso se refiere a cualquiera de los supuestos del artículo 198 y es presentado en tiempo el tribunal lo admitirá en un término de tres días. . ." Se infiere, a **contrario sensu**, que si el recurso no se refiere a esos supuestos o no es pre-

sentado en tiempo, el tribunal no lo admitirá, es decir, lo rechazará por improcedente o por extemporáneo. Una interpretación diferente, esto es, aquella que sostuviera la necesidad de que el Tribunal Superior Agrario, no el unitario, calificase la procedencia del recurso, para admitirlo o rechazarlo, tendría consecuencias altamente desfavorables, además de que contradiría el sentido claro de la ley aplicable. Efectivamente, concentraría en el Tribunal Superior todos los intentos improcedentes de revisión de sentencias correspondientes a juicios que son uniinstanciales por mandato expreso de la ley, con grave perjuicio para el buen despacho de la justicia agraria.

En la medida en que corresponde a los Tribunales Unitarios, como antes vimos, el conocimiento de la nulidad de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias —se entiende que aquí vienen a cuentas las autoridades del sector administrativo—, ha quedado excluido el amparo directo en contra de esos actos de autoridad. Deben combatirse ante la justicia agraria, y sólo llegarán a la justicia federal de amparo cuando se impugne, en su caso, la sentencia dictada en revisión por el Tribunal Superior Agrario. En esta hipótesis la impugnación correrá, desde luego, por la vía del amparo directo.

Para impugnar actos de Tribunales Unitarios se hallan abiertos los caminos del amparo indirecto y el amparo directo, según la naturaleza del acto que se combata. En lo que corresponde a resoluciones que desechan una demanda, la justicia federal ha aplicado un criterio originalmente establecido a propósito de actos semejantes de la justicia fiscal: procede el amparo directo, por tratarse de resoluciones que ponen fin al juicio y respecto de las cuales no existe ningún recurso ordinario que pueda reformarlas o modificarlas.

Vale reflexionar que en tales supuesto; lo que ocurre es que se impide la realización del juicio, en la medida en que se desecha el acto de quien lo promueve; pero es discutible sostener que se "pone fin" a un juicio. En realidad, el juicio no ha empezado todavía. Para que lo haya, en sentido estricto, es necesario que se establezca la relación jurídica procesal, lo cual implica nexos entre el actor y el juzgador, por una parte, y entre éste y el demandado, por la otra. El desechamiento impide que surja ese complejo de nexos jurídicos. Es un acto que aparece **in limine**, cuando no hay proceso todavía.

En México ha prosperado el **ombudsman**, establecido con determinados rasgos específicos que no examinaré ahora. Fue el producto de una grave desviación de funciones de ciertas autoridades, que incurrieron en numerosos e insoportables atropellos, y del abandono de posibles desarrollos de defensa constitucional por parte del Ministerio Público. El **ombudsman** fijado en el apartado B del artículo 102 constitucional —en curiosa vecindad con la autoridad que debió llevar adelante, y no lo hizo, la defensa del Estado de Derecho que hoy compete al **ombudsman** mexicano, autoridad a la que se refiere el apartado A de ese precepto—, puede actuar ampliamente, con sólo tres exclusiones: asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales.

Esos son los términos precisos de la Ley Suprema. Por su parte, el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, faculta a ésta para "conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación". Empero, la Ley Suprema, como vimos, no alude únicamente a ese Poder, sino genéricamente a los actos jurisdiccionales.

Se ha planteado un deslinde entre resoluciones de fondo de las autoridades jurisdiccionales y "procedimientos o aspectos formales", por la otra, lo cual constituye una distinción que va más allá del texto constitucional. El artículo 8 de la misma Ley de la Comisión, sostiene que "sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de las autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo". Un órgano interno de esa Comisión —que ha prestado servicios excelentes a la causa del Estado de Derecho— ha determinado las características de la competencia de aquélla con respecto a los Tribunales Agrarios en general.

Tenemos, pues, tres órdenes normativos en este asunto y un deslinde según la naturaleza del tema que se ventile. Por lo que hace a aquéllos, existen la norma constitucional, de aplicación indiscutible; la disposición de la Ley de la Comisión, con normas que trascienden la restricción competencial recogida en la Constitución; y la determinación de un órgano administrativo, que no podría fijar por sí mismo el alcance de su competencia institucional. En lo que atañe a la naturaleza del tema, tenemos el citado deslinde, discutible, entre resoluciones de fondo, por una parte, expresión que parece aludir exclusivamente a las sentencias, y otros actos, entre los que aparentemente figuran, por necesidad, todos los que no sean sentencias definitivas, únicos actos a los que se puede calificar como resoluciones de fondo.

Es evidente, a mi juicio, que tienen carácter jurisdiccional —para recuperar aquí los términos precisos del apartado B del artículo 102 constitucional— muchos actos cumplidos por los órganos jurisdiccionales en el desempeño de su misión

soberana, además de las sentencias finales que emitan. Por ejemplo, la admisión o el rechazo de una prueba o de un alegato no son asuntos administrativos, sino típicamente jurisdiccionales. La atención o la desatención de un plazo para la práctica de cierto acto procesal, tampoco es un tema de índole administrativa, sino estrictamente jurisdiccional.

Ahora bien, es asimismo patente que los órganos jurisdiccionales superiores —en la especie, el Tribunal Superior Agrario— debe ocuparse con diligencia de que no haya errores, omisiones o extravíos en el despacho de los órganos inferiores en grado, sin que esto implique sustitución o suplantación alguna para fijar el sentido de las determinaciones de esos tribunales, que también ejercen soberanamente su potestad jurisdiccional: con autonomía y plenitud.

7. Designación de juzgadores

El tribunal es la figura clave del proceso. Ciertamente no hay proceso si no existiesen demandante o actor y demandado o reo, pero no son éstos, sino el tribunal, quienes en nombre del Estado solucionarán el conflicto y dirán la verdad legal que selle la controversia. El tribunal ha de pronunciar la palabra que resuelva a quien corresponde el derecho, esto es, ha de decir el derecho en el caso concreto, según es la etimología de la voz "jurisdicción". Para ello, el tribunal —órgano del Estado, como dije— se encuentra subordinado única y exclusivamente a la ley. Es independiente de cualesquiera otras autoridades y se halla por encima de todos los intereses y de todas las pretensiones.

Por ende, posee superlativa importancia la persona del juzgador, el ser humano que asume delicada y alta encomienda. Ese juzgador debe ser un modelo de probidad, sabiduría, se-

renidad, entereza. Los rasgos de personalidad que se reclaman del juzgador no siempre se exigen de otros funcionarios: sólo él, en efecto, está llamado a pronunciarse sobre lo que es verdad y lo que no lo es. Juzgará a los particulares, pero también decidirá sobre los actos del poder público. De ahí que sea posible afirmar que el Poder Judicial se halla, en cierto modo, por encima de los otros dos, en cuanto le compete decidir, por ejemplo, acerca de la constitucionalidad de las leyes, que son el producto característico del Poder Legislativo, y sobre la misma constitucionalidad y legalidad de los actos de aplicación de la ley que comprende el Poder Ejecutivo, que son, a su vez, el producto típico del Poder que asume la administración de la cosa pública.

Se ha discutido largamente la mejor forma de designar a los funcionarios judiciales. Al respecto hay numerosos y encontrados pareceres. No parecen impugnables, por sí mismos, los métodos que rigen en el Derecho mexicano, ni es posible decir que otros sistemas, importados en forma mecánica, puedan asegurar, también por sí mismos, la perfecta selección de los juzgadores. Se comete un grave error cuando se atribuyen al régimen de designación de éstos, sin prueba que lo sustente, todos los errores, pecados y extravíos de la administración de justicia. Ojalá fuera tan sencillo este asunto. No es así, desgraciadamente.

En el Derecho vigente, los titulares de la jurisdicción agraria son magistrados, no jueces. Quizá se ha querido destacar, de este modo, la importancia de la nueva justicia agraria, sobre todo tomando en cuenta que la legislación anterior atribuyó facultades jurisdiccionales al Presidente de la República y a otros elevados órganos de la Administración. Parecía conveniente elevar también el rango de los nuevos juzgadores. No recuerdo otro caso en nuestro Derecho en el que las dos ins-

tancias procesales se hallen encomendadas a tribunales y a magistrados.

Ha sido frecuente, en cambio, que la primera se entregue a un juez, titular de un juzgado, y la segunda a uno o varios magistrados, titulares de un tribunal o de una sala de tribunal. Existe la variante de la justicia federal en la medida en que los tribunales colegiados de amparo pueden conocer del juicio de garantías emprendido contra las sentencias de otro tribunal, el unitario, que decide sobre asuntos ordinarios, no acerca de amparo.

En México, los juzgadores de más elevado rango son propuestos por el Poder Ejecutivo a un órgano del Legislativo, que aprueba o rechaza la ponencia de aquél. Las excepciones se hallan en la justicia agraria y, más recientemente y por evidentes motivos jurídico-políticos, en la justicia electoral. En la agraria, el Ejecutivo somete al Legislativo —Cámara de Senadores o, en sus recesos, Comisión Permanente del Congreso— las sugerencias para la designación de magistrados agrarios. El órgano legislativo se pronuncia al respecto, pero no se limita a aprobar o no la propuesta del Ejecutivo, sino expide del nombramiento del magistrado agrario.

8. Garantías judiciales

Se suele hablar de garantías judiciales, y bajo este rubro se alude a independencia, inamovilidad y remuneración adecuada. La independencia de los órganos jurisdiccionales se dispone en el artículo 17 de la Constitución. Nos hemos ocupado intensamente en fijar la autonomía de los juzgadores frente al Poder Ejecutivo y, en menor grado, el Poder Legislativo, no obstante que, a diferencia de lo que se acostumbra creer o decir, es francamente remota la hipótesis real de inje-

rencia o intento de intervención del Ejecutivo en la resolución de litigios sujetos a la jurisdicción. Esta es, al menos, la experiencia que he tenido en lo personal.

Más conveniente resulta, hoy día, establecer las necesarias reglas —o reforzar las existentes— para que los juzgadores de más elevado rango se abstengan de intervenir, por la razón que sea, en las determinaciones que debe adoptar con autonomía un juzgador de primera instancia. Y el problema principal en este mismo orden de cosas, fuera de cualquier duda, es la independencia frente a las partes, no menos que la aptitud de juzgar sin esas limitaciones o gravámenes que tanto quebrantan la recta administración de la justicia: soberbia, ignorancia, temor, pasión. Son estos factores deplorables, no la presión del Poder Ejecutivo, los verdaderos lastres de la justicia, que la extravían y desacreditan.

La inamovilidad de los juzgadores figura entre las garantías judiciales. Se trata de preservar al juzgador frente a los movimientos de los otros dos Poderes, e incluso del propio Poder Judicial, que pretendan ganar la voluntad del juez o magistrado bajo la amenaza, expresa o implícita, de privarlo de su cargo en la administración de justicia. La inamovilidad, pues, brinda seguridad al juzgador y, con ello, le da capacidad para resistir presiones, si las hay, y lo hace plenamente responsable de las decisiones que adopte. Por ello las leyes constitucional y secundaria han ido adelante en el régimen de inamovilidad; que hoy día se aplica a la mayoría de los juzgadores.

Empero, no siempre se ha tomado en cuenta que esa garantía de inamovilidad se confiere más bien a la justicia que a quien la imparte, y que de esta suerte viene a ser una garantía en favor del justiciable. Enhorabuena que haya inamovi-

lidad de juzgadores competentes, honorables y preparados. Enhoramala que la haya de individuos indignos para el cargo que se les confirió. Nuestra legislación ofrece, a este respecto, dos puntos dignos de análisis y, probablemente, de rectificación. Por una parte, existe una especie de periodo de prueba de seis años, previo a la ratificación del magistrado en el cargo. Este plazo resulta excesivo, tanto si se trata de un funcionario capaz, que puede acreditar esa capacidad en un tiempo mucho menor, como si se trata de un sujeto inadecuado para la función jurisdiccional, que no necesita de seis años para mostrar su incompetencia.

Por otra parte, se cuenta con un procedimiento de remoción de funcionarios judiciales excesivamente complejo y delicado, que implica la participación del Poder Legislativo en forma por demás aparatosa. No hay objeción, claro está, hacia un sistema de protección razonable de los juzgadores en sus cargos, pero la hay en lo que respecta a sistemas que hacen prácticamente imposible, o extraordinariamente difícil la depuración de la judicatura.

III. LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA AGRARIA

1. Naturaleza de los principios procesales

Asistimos a la primera aparición en la escena de una nueva expresión de la justicia mexicana. La justicia agraria da sus primeros pasos, con las ventajas y los riesgos que apareja la novedad. No se ajusta rigurosamente a las formas anteriores de impartir justicia en asuntos de agro. Está distante —y debe mostrarlo— de los criterios político-administrativos que alguna vez presidieron, con naturalidad, la solución de este género de conflictos. Pero tampoco es una copia fiel de los métodos em-

pleados en los tribunales ordinarios, y ni siquiera de los pre-
valecientes en otros sistemas de justicia especializada, inclu-
sive la de carácter laboral, que constituye —por su filiación
del Derecho procesal social— una de las más cercanas, o aca-
so la más próxima, a la justicia agraria.

Por lo anterior, es conveniente que los estudiosos y los apli-
cadores del Derecho agrario, en su vertiente procesal, anali-
cen los principios característicos de esta disciplina y de su
presencia ideal y real en la práctica de los tribunales. De tal
suerte, la marcha de éstos y la evolución del Derecho procesal
agrario mexicano podrán conformarse, como es indispensable,
a las necesidades y a las expectativas de la materia agraria
y del proceso instituido para resolver los litigios de este carác-
ter, en un tiempo y en un espacio determinados, que es México
en esta época. No sugiero rechazar las ideas y los consecuen-
tes principios que gobernaron, antes de ahora, los procedi-
mientos agrarios. Tampoco propongo admitir, sin reflexión
sustentada precisamente en la realidad y en la experiencia y
sin una especie de beneficio de inventario, nociones que depen-
den sólo de la abstracción.

Sin duda nos serán útiles los estudios de Derecho compa-
rado, pero en virtud de la naturaleza de la disciplina jurídica
como expresión de cierta circunstancia, habrá que tomar en
cuenta, con la mayor atención, precisamente los datos de la
circunstancia que tenemos, fuente, contexto y destino del pro-
ceso agrario. Aquélla ha generado el nuevo Derecho agrario
mexicano y seguramente determinará, más que cualquier otro
dato, su rumbo, su éxito o su fracaso. Nos importa asegurar
un buen desarrollo de los tribunales agrarios, en la práctica
cotidiana, para lograr que estos órganos sean los instrumen-
tos de una verdadera justicia en el agro de México. Nuestros
"clásicos", pues, no podrán ser otros que los campesinos, y

nuestra "doctrina" tendrá que someterse a la prueba de la realidad, antes que al dictamen de la erudición. De lo contrario tendríamos un Derecho insuficiente o ineficiente, con las consecuencias que de ello cabe esperar y que no necesitan mayor ponderación en este momento.

Al hablar aquí de principios del proceso agrario, me refiero a este asunto en su doble proyección. Aludo a los principios de carácter político que guían la formación, el desenvolvimiento y las soluciones peculiares del proceso de nuestra especialidad. Se trata de ideas, tensiones, pretensiones, propósitos que descienden hasta las instituciones procesales e influyen en su rumbo. A este género pertenece, por ejemplo, la preferencia por la conciliación en la composición de los litigios: se pretende el concierto posible entre los individuos y grupos sociales cuyos intereses entran en colisión. Este es un **desideratum** que atiende a un objetivo político, no una mera regla técnica para la buena marcha del procedimiento.

También me refiero, en este lugar, a esas reglas técnicas que gobiernan el proceso, producto de una experiencia sostenida y de una conveniencia procesal. Entran en la escena, pues, los principios técnicos del proceso, que nunca se hallan exentos, por lo demás, de cierto ingrediente político, o que —para decirlo de otro modo, con más suavidad— aparecen dentro de determinado marco social y procuran, atentos a éste, orientar con eficiencia la marcha del proceso. La oralidad y la intermediación son métodos para el desenvolvimiento del proceso, pero al mismo tiempo se hallan influidos, originalmente, por cierta convicción política y determinada apreciación ética sobre la presencia de la justicia en la sociedad y la mejor manera de guiar las relaciones entre los participantes en el proceso, así como entre esos participantes, el proceso mismo y la socie-

dad que observa con interés la buena solución de los conflictos que se suscitan entre sus integrantes.

Si el proceso es un modo de manejar el conflicto, inevitable en cualquier comunidad humana, es natural que la sociedad se interese profundamente en los medios más convenientes para que ese manejo produzca, a la vista de todos, los mejores efectos. Difícilmente habría paz verdadera sin remedios procesales que merezcan un razonable consenso aprobatorio.

Los principios que acepta el proceso agrario permiten la incorporación de éste en alguna de las categorías formadas por la doctrina: procesos publicístico, privado y social. Ya dije que el proceso agrario en México sigue siendo social, en sus términos fundamentales. Con todo, hay que reconocer que esos tipos o arquetipos procesales difícilmente se presentan en la realidad con absoluta pureza. En cada caso, el proceso encuadra en alguna de aquellas categorías, pero puede admitir —y suele hacerlo— datos que corresponden a alguna otra, en mayor o menor medida. En mi concepto, debiera avanzarse en la adopción general de algunos rasgos publicísticos del proceso: así, en la búsqueda de la verdad real y en la defensa material de las partes. Tal es la exigencia de la justicia, que debiera prevalecer sobre tecnicismos o convenciones formalistas.

2. Iniciativa de parte

En el antiguo procedimiento agrario, que obedeció al propósito de impulsar el reparto de la tierra como exigencia revolucionaria y deber de los gobiernos derivados de la Revolución Mexicana —“toda la tierra y pronto”, dijo uno de los ideólogos de la reforma agraria—, existió la apertura oficiosa de procedimientos dotatorios. No fue necesario, además, que las partes impulsaran el procedimiento para que éste avanzara

hasta su conclusión. No tuvo relevancia el desistimiento de los demandantes de tierras, ni la renuncia de éstos a reales o hipotéticos derechos ejidales: la dotación obedecía a un interés público, no al interés privado de los integrantes del núcleo de población.

Esto ha cambiado. Hoy día, rige el principio **nemo iudex sine actore**. Ya no es factible que el órgano público —un tribunal, actualmente— inicie de oficio algún proceso, no sólo de dotación de tierra —posibilidad que ha quedado cerrada—, sino de cualquier otra especie. Es preciso que exista acción y que quien la esgrime acredite el derecho que le asiste para invocar el despliegue de la jurisdicción. Debe acreditar su personalidad para intervenir en juicio, aun cuando bajo el régimen procesal concentrado y acelerado pueda resolverse sobre este extremo en la audiencia de fondo.

3. Legalidad

Es importante destacar la vigencia del principio de legalidad en el proceso agrario, que abarca tanto la institución y competencia del tribunal, como la marcha del procedimiento. En el Derecho procesal mexicano campea, ciertamente, el principio de legalidad. Ahora bien, conviene destacar este hecho en el caso particular de la justicia agraria para seguir acentuando el carácter de los tribunales como órganos de estricto Derecho, y la imperiosa, indeclinable necesidad de que las resoluciones jurisdiccionales se hallen bien cimentadas en la ley. No hay lugar para la discreción o el capricho de los tribunales, ni siquiera bajo el argumento —que sería un pretexto— de aliviar el rigor de la ley y actuar según lo aconseje la equidad. Atrás de estas razones, aparentemente persuasivas, se estaría refugiendo una vieja e inadmisibles "flexibilidad", que pudo

entenderse en las primeras fases de la reforma agraria, peor que carece de sentido en este momento.

Obsérvese bien: en modo alguno, que la aplicación de la ley deba ser siempre letrista, indiferente a los propósitos de justicia —social e individual— perseguidos por la ordenación agraria. No niego, en lo absoluto, la pertinencia de interpretar la ley en sentido progresivo, con apoyo en los elementos que suministra la historia y en los **desiderata** claramente adoptados por el legislador. Sólo sostengo que el fundamento de las resoluciones del tribunal agrario —como de cualquier otra autoridad— es forzosamente la ley, puntualmente interpretada. Tal es la garantía de seguridad y de justicia de los participantes en el proceso agrario. Líneas arriba, al examinar la interpretación y la integración de las normas agrarias, así como la aplicación subsidiaria de las normas procesales civiles, me referí a este asunto.

Reitero lo que otras veces he apuntado y repetido: "No es posible —ni practicable en términos políticos y morales— abandonar a su suerte al campesino, en aras de una liberación absoluta y repentina. Las consecuencias podrían ser adversas al proyecto querido y anunciado. Pero tampoco es posible detener o desalentar la producción en el campo, dentro de una economía global que puede ser arrasadora, si no maduran las condiciones para la defensa de la economía local, y frente a necesidades urgentes, hasta angustiosas, de producción bastante para satisfacer las necesidades de una población que creció en forma tan veloz como desordenada. Todo esto, que parece tema de política, es también, sin embargo, motivo de reflexión para el jurista que aplica la ley agraria en la trinchera cotidiana de la jurisdicción. Tales razonamientos no podrán ausentarse al tiempo de interpretar o integrar la ley procesal agraria".

Aquí vale recordar, por otra parte, lo que se refirió a propósito de la costumbre y los usos como fuentes del Derecho agrario, sobre todo en vista de la estipulación contenida en el primer párrafo del artículo 4 constitucional. La propia ley —en este caso nada menos que la ley constitucional— permite la consideración de esos usos y costumbres cuando intervengan en juicio los miembros de grupos étnicos indígenas. Sin embargo, esa “consideración especial” en ningún caso implica, hasta ahora, la decadencia del principio de legalidad por opción en favor de la costumbre, trátase de la institución y atribuciones del tribunal, trátase de la organización del procedimiento y la entidad y consecuencias de sus actos, trátase, en fin, del fundamento de las resoluciones jurisdiccionales agrarias.

4. Igualdad

El Derecho liberal, que en su momento verdaderamente liberó al hombre de la sujeción tiránica, se sustenta en el principio de igualdad de todas las personas ante la ley. He aquí la igualdad formal, que campeó en las grandes declaraciones de derechos que arribaron al final del siglo XVIII. Los críticos de esta fórmula igualitaria hacen ver que semejante igualdad redundaba en una absoluta y demoledora desigualdad, en cuanto pretende emparejar a quienes son, en realidad, diferentes. La igualdad ha penetrado profundamente en los asuntos jurisdiccionales. El principio de contradicción —**audita altera pars**—, que concibe al proceso como un encuentro entre partes, con audiencia y defensa de ambas, ante un tercero superior e imparcial, supone igualdad entre las partes. La bilateralidad procesal arma lo mismo al actor que al demandado.

La corriente social del Derecho descubrió el engaño que había en el principio de estricta igualdad de los hombres ante la ley. No es posible que haya esa igualdad de trato legal hacia el

débil y el poderoso, el explotador y el explotado, el letrado y el ignorante. No lo es, porque la fuerza de quien más tiene, sabe o puede acaba por inclinar en su favor, lo merezca o no, la balanza de la justicia. El fuerte se defenderá mejor, resistirá más, alzará con más potencia y eficacia su voz en los estrados de la justicia. Por ello es preciso un correctivo que "iguale" a quienes, iguales ante la ley, son desiguales ante la vida. De eso se trata, pues: de igualar en el proceso a los contendientes, moderando la fuerza de uno y subsidiando la debilidad de otro.

Así ha ocurrido en el dominio de los procesos sociales: el laboral y el agrario. Es notoria la inclinación de la ley en favor de los demandantes de tierra frente a los propietarios del agro. En el régimen jurídico actual ha disminuido esa inclinación tan acentuada, pero ciertamente no se ha perdido. En este rumbo opera la defensa material, es decir, la tutela de una de las partes, en su caso, por el propio órgano jurisdiccional, sin perjuicio de la defensa autónoma que aquélla tenga. De tal suerte se muestran las antiguas alianzas y los clásicos compromisos del Estado social de Derecho, que no mira con indiferencia al desvalido y lo atiende por un doble conducto: el de la ley que estatuye en su beneficio y el del órgano de autoridad —inclusive la imparcial autoridad jurisdiccional— que actúa procesalmente en su favor. Al respecto, tómesese en cuenta que si bien el tribunal procurará obtener el mejor resultado de las diligencias probatorias, "sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad" (artículo 186, tercer párrafo), el propio juzgador habrá de suplir las deficiencias de las partes en sus planteamientos de Derecho, "cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales así como ejidatarios o comuneros" (artículo 164). Por otros medios se busca la igualdad, como en los supuestos de asistencia jurídica y formulación de demandas y con-

testaciones por comparecencia, con apoyo de la Procuraduría Agraria.

El régimen del amparo agrario, que no entro a examinar ahora, acentúa más que la propia Ley Agraria la protección a ciertos individuos o grupos campesinos. La propia Constitución establece reglas en este sentido, que acentúan la defensa material en favor de ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros, en cuanto ordena al juzgador de amparo recabar "de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar" a esas personas individuales o colectivas, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privarlos de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes (artículo 107, fracción III, tercer párrafo). Además, no proceden el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, de los ejidatarios o comuneros, pero sí en su beneficio (*idem*, cuarto párrafo).

En materia de amparo agrario —y no en las demás— existe un libro específico en la Ley de Amparo, que establece la diferencia entre los quejosos y terceros perjudicados en general —cualesquiera particulares— y los quejosos o terceros perjudicados campesinos en particular. Esa porción de la Ley de Amparo tutela expresamente a los miembros de la "clase campesina". La noción de ésta, que por su naturaleza debiera ser sociológica, se convierte en una noción jurídica, justamente para acentuar la protección a quienes menos derechos o recursos tienen, en concepto del legislador. En suma, la defensa de los intereses de un sector no sólo comprende a contendientes procesales individualmente considerados, sino a los miembros de una "clase" social y económica, y en este sentido el Derecho de amparo agrario es indudablemente "clasista".

Es así que existe jurisprudencia definida de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia donde se puntualiza que las "normas tutelares del amparo en materia agraria no implican como criterio diferenciador para su aplicación el concepto sociológico de "campesino", sino los conceptos de núcleo ejidal o comunal o ejidatarios o comuneros (incluyendo los aspirantes), que son más bien jurídicos porque dependen del régimen de propiedad a que están sometidos dichos núcleos o individuos, de tal suerte que quien posee un terreno rústico no sujeto a régimen ejidal o comunal, aunque sociológicamente pertenezca a la clase campesina, no puede invocar en su beneficio las normas tutelares ya mencionadas" (SJF, 7a. época, tercera parte, vols. 187-192, A.R. 4659/82, Emilio Carrillo Cuevas y otro; A.R. 5808/84, Manuel Cota Nieblas; A.R. 5985/84, Reynaldo Chavarría Rivera y otro; vols. 193-198, A.R. 11438/84, Celio Meza Servín y otros; A.R. 6112/85, Erasmo Fragoso Villanueva y otros).

5. Defensa

El justificable, que no es por fuerza un perito en Derecho —en la realidad rara vez lo es— debe asistir al juicio debidamente asesorado. Ningún procedimiento es hoy día a tal punto sencillo, y ninguna contienda resulta a tal punto intrascendente, que sea razonable ver con indiferencia la actuación de personas que carecen de formación jurídica, sin asistencia de esta naturaleza a cargo de verdaderos profesionales. Dejo fuera, por supuesto, los casos en que la práctica ha dado a ciertas personas capacidad de defensa de intereses jurídicos en procedimientos ante la justicia del Estado.

Ya me referí a la defensa material. Ahora aludo a la formal. La ley procesal establece un sistema completo de asistencia legal que sustente el principio de bilateralidad, y otorgue sentido al dogma **audita altera pars**. La audiencia, en efecto,

carece de significado —o resulta peligrosa, dañina— si quien es escuchado no tiene defensa. La igualdad ante la ley —una igualdad real, se entiende, no apenas una igualdad aparente— se sirve mejor cuando las partes comparecen al juicio con asistencia legal. Esto forma parte del debido proceso legal, o bien, según nuestra tradición hispánica, de las “formalidades esenciales del procedimiento”.

Algo más se debe exigir, en función de obtener este objetivo, es decir, que las partes se hallen debidamente asistidas: que la asistencia y defensa sean “adecuadas”. Ya lo reconoce así el artículo 20 de la Constitución, en la materia penal. Las reformas de 1993, apresuradas y erróneas en muchos extremos, acertaron en éste al establecer el principio de la defensa “adecuada”. Ello no quiere decir excelente o exitosa, sino sólo consecuente con las necesidades regulares de una debida asistencia jurídica. Las consecuencias de una defensa inadecuada son muy delicadas: reposición del procedimiento, según la ley procesal secundaria.

6. Verdad material

Tanto el proceso publicista como el social se orientan hacia la verdad material o histórica, no hacia la formal. Así se recoge la idea de que los resultados de esos procesos interesan profundamente a la sociedad, que no puede conformarse con la versión que las partes ofrezcan sobre los hechos. Queda excluido, por ende, el apotegma de que el tribunal resolverá conforme a lo que las partes aleguen y prueben. Las partes pierden la exclusividad en la promoción de pruebas, que es tanto como perder la exclusividad en el manejo de la versión de los hechos que hayan de llegar al conocimiento del juzgador. Este puede indagar la realidad. Su función es, a este respecto, activa. Inquieta y forma racionalmente su certeza: no la supedita a los elementos que los contendientes le alleguen.

En mi concepto, el principio de oficiosidad en la exploración de la verdad debiera extenderse a todos los ámbitos del proceso, inclusive a los que se mantienen más fieles a las reglas privatistas porque en ellos quedan bajo la jurisdicción intereses exclusiva o preponderantemente privados. Pero el hecho de que los intereses materiales cuestionados sean de particulares, y sólo a éstos incumban, en definitiva, los bienes correspondientes, no significa, en modo alguno, que la justicia se despliegue bajo las versiones que las partes ofrezcan y acrediten. Hay que deslindar los intereses privados en conflicto, del quehacer, que ya no es privado, del órgano jurisdiccional.

Si la sociedad puede ser indiferente ante la controversia sobre el pago de cierta cantidad de dinero, o acerca del cumplimiento de determinada obligación de hacer u omitir, no puede guardar la misma actitud neutral, que sería irresponsable e indolente, ante el desempeño de la justicia pública. No es razonable que los órganos del Estado encargados de impartir justicia se supediten a la buena o mala voluntad o capacidad de las partes. Este ya es otro asunto. El tribunal está constituido precisamente para hacer justicia. Y el éxito de esta función tiene que ver con la adquisición de conocimientos fidedignos sobre los hechos controvertidos. La suposición de que existe una verdad material y otra formal, y que por ambas vías se llegará, previo el juzgamiento y la sentencia, a una verdad legal, no pasa de ser una convención discutible e impertinente. La verdad, tan difícil de conocer, es una sola. Esta y no otra debiera campear en el juicio y nutrir la sentencia, a despecho de las partes, que pueden abstenerse de llevar su litigio ante el juzgador, pero que no pueden mediatizar a éste y proponerle un falso problema, para obtener una falsa justicia so pretexto de verdad formal. El juzgador perspicaz y justiciero deplora que la ley procesal civil le impida hacer justicia, al

paso que la procesal penal o la procesal social lo impelen a hacerla.

El tema se halla deficientemente tratado en la legislación agraria. Por una parte se dice que "las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones" (artículo 187 de la Ley Agraria). Por otra se faculta al juzgador para acordar en todo tiempo y en cualquier asunto, "la práctica, ampliación y perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados" (artículo 186, segundo párrafo). Así se acogen las diligencias para mejor proveer, que son, a mi juicio, una de las más nobles instituciones del proceso. El juzgador también puede apoyar el desahogo de pruebas solicitadas por las partes, si estima que son relevantes para conocer la verdad (artículo 187, segunda parte).

Claro está que toda esta materia se proyecta hacia el sistema de la prueba: promoción, admisión, desahogo y valoración. El proceso es, en esencia, un método probatorio para alcanzar una resolución jurídica. A esto se contrae en realidad. Tampoco ha sido afortunada la legislación agraria al disponer la valoración de pruebas para conferir sustento a la sentencia. Se dice que "las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimen debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones". Aquí hay confusión de criterios: aparece la valoración en conciencia, propia del régimen de jurados, que no motivan sus veredictos, junto al sistema de sana crítica, que apareja una cuidadosa motivación como cimiento de una fundamentación adecuada.

El Tribunal Superior Agrario ha comprendido que la diligente búsqueda de la verdad, agente de la justicia, constituye una facultad inherente de su jurisdicción. Esta es una admisión del principio de verdad material, con proyecciones prácticas importantes. Por ello ha estimado procedente ordenar diligencias para mejor proveer inclusive en los casos de dotación de tierras, ampliación de ejidos o nuevos centros de población, que recibe con expedientes "integrados y en estado de resolución".

En la práctica de aquel Tribunal se ha reconocido que la calificación de expediente "integrado y en estado de resolución" implica un valladar terminante a la reapertura o repetición del procedimiento —sin perjuicio de la salvedad que hace la ley en favor de la garantía de audiencia—, pero no una prohibición de desplegar sus atribuciones para la búsqueda de la verdad, precisamente al través de actuaciones para mejor proveer, que son aquellas a las que lógicamente se refiere el segundo párrafo del artículo 186 cuando estipula que el tribunal podrá acordar diligencias probatorias "en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio". El principio de verdad material sustenta esta benéfica interpretación.

La misma admisión del principio de verdad material, por encima de las reglas de preclusión de facultades de las partes y agotamiento de los poderes jurisdiccionales conforme a la conclusión de las etapas procesales en las que éstos se ejercen, aparece en el régimen ya mencionado, de la tracción de competencia. En estos casos, el Tribunal Superior se limita a recibir un asunto en estado de resolución, puesto que la instrucción se agotó ante el juez natural, y a dictar sentencia; pero ello no impide que disponga "la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, que sea conducente para el

conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados" (artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica).

7. Oralidad

La ley procesal agraria auspicia, expresamente, el principio de oralidad: esto implica que las actuaciones se desarrollen en forma verbal, sin perjuicio de que se deje constancia en el expediente. Esta constancia apareja, sin embargo, una atenuación o hasta una derogación de la oralidad estricta. Bajo este principio, en su alcance más riguroso, basta con practicar diligencias de viva voz. Si además es preciso que los actos procesales se documenten, la oralidad habrá quedado excluida o reducida, de **iure**, no apenas de **facto**, por la escritura. Habremos vuelto entonces al principio que sostiene: lo que no consta en las actas no existe en el mundo; el juzgador sólo tomará en cuenta, a la hora del fallo, lo que existe en el expediente, no lo que se dijo alguna vez a lo largo del proceso pero quedó sin "memoria" documental.

Cabe decir que en todas las ramas del proceso mexicano se ha intentado expresamente la oralidad. Al respecto hay sendas declaraciones pronto olvidadas. En los hechos, la oralidad declinó, como consecuencia de la falta de verdadera intermediación, entre otros factores. En efecto, ¿qué sentido tiene la práctica oral de los actos procesales si no se halla presente el juzgador para que los perciba directamente al través de su propio oído, sino habrá de imponerse de ellos mediante la lectura de las actas? Por otra parte, es evidente que la oralidad exige sólida formación y capacidad expositiva, que no siempre existen, por parte de los abogados que representan a los contendientes, y reclama otro género de habilidades en el juzgador, que no se atrinchera tras el expediente. Pero no sólo la intermediación se vincula estrechamente con la oralidad: también

la celeridad del procedimiento y, por supuesto, la publicidad, garantía política del juicio.

El segundo párrafo del artículo 178 de la Ley Agraria manifiesta que "en la tramitación del juicio agrario los Tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la ley". A su vez, el primer párrafo del artículo 164 estipula que para la resolución de las controversias los tribunales se sujetarán al procedimiento legal "y quedará constancia de ello por escrito. . .". Vale recordar, no obstante todas las ventajas que la oralidad representa, que la escritura sirve mejor que aquélla a los fines de control de las resoluciones jurisdiccionales al través de la impugnación.

8. Celeridad y concentración

Me refiero aquí a estos dos puntos, que pudieran escindirse para fines expositivos, en virtud de que se trata, en realidad, de dos expresiones de un mismo interés y de su correspondiente regulación: el interés y la regulación de la razonable y posible prontitud en el despacho de la justicia. Con ello se quiere corregir una antigua y arraigada realidad, que consta en el conocido reproche: justicia retardada es justicia denegada.

Un antiguo desideratum de la justicia es la celeridad, que a menudo se traduce como oportunidad y suficiencia. Es oportuna y suficiente la justicia cuando se produce con rapidez, prontitud, celeridad. Se ha de reconocer, empero, que esa prontitud debe hallar equilibrio en la debida comprobación de las pretensiones y la adecuada reflexión sobre los hechos acreditados y el Derecho aplicable. De lo contrario se convierte en precipitación. Es necesario, pues, que haya equilibrio entre el despacho expedito y las garantías de los justiciables: la virtud se halla, nuevamente, en el punto medio, que no desaloje se-

gún su naturaleza y valor en el proceso. Este es el patrón de medida para el proceso en general, y particularmente para los procesos acelerados y sumarios.

El tema que ahora nos ocupa tiene una amplia serie de proyecciones. Entre ellas figuran: concepto y práctica de la justicia expedita, referencias temporales para la realización de actos procesales, estructura del juicio agrario, control de la inactividad del juzgador y sistema de impugnaciones, extremos de los que paso a ocuparme en seguida.

Antes de recibir su actual redacción, el artículo 17 constitucional aludía a la justicia pronta y expedita. Hoy habla de justicia expedita, además de honesta, la fracción XIX del artículo 27. Ahora bien, expedita no quiere decir, necesariamente, rápida; más bien equivale a accesible, desprovista de obstáculos, practicable para los ciudadanos. Es así que el **Diccionario de la Real Academia** atribuye a la voz expedita estas acepciones: "desembarazado, libre de todo estorbo; pronto a obrar".

El actual artículo 17 se refiere al acceso a la justicia, tema central de este servicio público, y a la razonable celeridad en el despacho de los tribunales. En efecto, manifiesta que "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial". La redistribución de palabras, con precisión de sus respectivos alcances, ha mejorado el sentido de este precepto constitucional.

Decir que los tribunales estarán expeditos importa asegurar que habrá suficientes órganos de este carácter, adecuadamente dotados, para afrontar y resolver con eficiencia las deman-

das de justicia que proporgan los ciudadanos. Si hay enrarecimiento de tal servicio público, el Estado vulnera una garantía de los justiciables. Para que la justicia agraria esté expedita se han creado treinta y cuatro tribunales unitarios en la República, y otros más se instalarán pronto. Para esto mismo se dispuso en las reformas de 1993, precavidamente, la posible existencia de una Sala Auxiliar del Tribunal Superior Agrario, que no ha sido necesario formar hasta el final de 1994, porque la Sala Superior, con su composición actual, ha sido suficiente para el despacho de los asuntos que le competen por la materia y el grado.

Ordenar que los tribunales emitirán sus resoluciones dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, y que lo harán de manera pronta, tiene una doble implicación. Por un lado, se obliga al legislador ordinario a estipular plazos razonables que permitan una justicia pronta: por el otro se obliga al juzgador a sujetarse a esos plazos y a desahogar con rapidez, hasta culminar en sentencia, su función resolutoria de litigios. La llamada "economía procesal" se conecta con este principio de celeridad, aunque celeridad y economía no son conceptos sinónimos. Obviamente, la economía, bien resuelta, abona la prontitud. Digamos, en fin, que de nada sirve establecer legalmente, como a menudo se hace, plazos brevísimos con el propósito de imprimir más velocidad a la justicia, si no existen las condiciones para observarlos verdaderamente, o si la naturaleza de los actos procesales se rebela contra una extremada rapidez. Se crea la ilusión, pero no se cimienta la realidad, de prontitud en la justicia. Esto sucede, en algunos extremos, dentro de la reglamentación del juicio agrario.

Con la celeridad se asocia la concentración, que a diferencia del principio de continuidad, pugna por reunir en una sola audiencia o en un número pequeño de audiencias, celebradas

a intervalos muy breves, las diligencias principales del proceso, inclusive la sentencia. El proceso agrario mexicano es, en la ley, un proceso concentrado. En buena medida se ha diseñado, como se advierte por la simple lectura del fundamental artículo 185, sobre el modelo de la justicia de paz. Conviene decir, con entera franqueza, que la justicia de paz o de "martillo" se sustenta en la sencillez del asunto que se controvierte, el acceso fácil a las pruebas, la relativamente escasa entidad de los bienes afectados o por afectar. Todo esto permite un desahogo inmediato. De ahí que resulte natural en los juicios de mínima cuantía o en los procedimientos por faltas de policía.

No es tal el caso de la justicia agraria. Aquí hay cuestiones que revisten máxima complejidad, las pruebas no siempre son accesibles de inmediato, los bienes en disputa tienen alto valor para los litigantes. La costumbre y hasta el temperamento de los contendientes se avienen mal con la acentuada concentración que postula la Ley Agraria. Añádase a esto la malicia de algunos litigantes que se han empeñado en prolongar los juicios, procurando para ello la suspensión de audiencias oportunamente convocadas, a sabiendas de que la nueva audiencia se realizará al cabo de algún tiempo, y no inmediatamente. Las artimañas que militan contra la brevedad del juicio concentrado y, en general, contra la celeridad del proceso, se asemejan, en alguna medida, a los tropiezos que se han opuesto —desde la ley misma— al juicio sumario penal, mal entendido por reformas apresurados.

No siempre será posible el buen funcionamiento del artículo 194 de la Ley Agraria, seguramente concebido para asegurar la rapidez en la emisión de resoluciones. Aquel precepto establece que si al llegar la hora señalada para el inicio de una audiencia no ha terminado todavía la anterior, los citados

para la audiencia pendiente deberán permanecer en el tribunal hasta que llegue el turno de atención al asunto que ahí los reúne.

Es evidente que el legislador procesal agrario quiso ganar tiempo, esto es, abreviar el trámite de los asuntos y acercar la emisión de sentencias, cuando dispuso que en aquella materia no hay días inhábiles. Esto no siempre mejora las condiciones de la administración de justicia. Ciertamente presiona a los funcionarios judiciales, pero también lo hace, a menudo sin ventaja, y hasta con desventajas patentes, sobre los contendientes y demás participantes en el proceso.

La oportunidad en el despacho de la justicia agraria, que es un aspecto de la prontitud deseada, se quiere asegurar también al través de medios de control de la actuación de los tribunales, o mejor dicho, de la actuación de los tribunales, o mejor dicho, de la inactividad de éstos. Para ello se instituye la excitativa de justicia, que tiene antecedentes directos en la justicia administrativa y en el recurso de queja del procedimiento penal. La excitativa de justicia no es, en rigor, un recurso: no se propone confirmar, revocar o modificar un acto jurisdiccional, o anularlo y provocar así la reposición de actuaciones, sino sólo vencer la indolencia del juzgador, que no practica la diligencia que debe desahogar o no emite la resolución que debe dictar dentro de cierto plazo legal. Es perfectamente posible que una vez intentada la excitativa, el juzgador reticente se apresure a realizar la diligencia que omitió, y ésta aparezca cumplida cuando el Tribunal Superior resuelva la excitativa. Para tal caso se deberá ver si la conducta del inferior amerita —por haber existido una infracción de los deberes del cargo— corrección disciplinaria.

Cabe que la ley no fije plazos o términos para el desahogo de cierta actuación. En tal virtud se ha recogido una solución en el Reglamento de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Esta se ajusta a la idea de que el deber del juzgador constituye una expresión de la obligación que para un funcionario público apareja el derecho de petición de los ciudadanos: el funcionario debe responder al solicitante, aunque no necesariamente deba —pues esto se decidirá conforme a las estipulaciones de la ley aplicable al caso— emitir cierta resolución o dictar ésta en determinado sentido. El segundo párrafo del artículo 21 del Reglamento dispone que cuando no haya disposición legal sobre el plazo para actuar, responder o resolver, “el magistrado deberá contestar la promoción del interesado, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación, sin que esto implique que se deba emitir la resolución correspondiente dentro de dicho plazo”.

El régimen de recursos se asocia también al propósito de acelerar los juicios agrarios, desde que se plantea el asunto ante la jurisdicción agraria, hasta que existe resolución definitiva por la justicia del Estado, sea ésta la de especialidad agraria, sea la que tiene a su cargo el conocimiento del amparo. La regla es que los actos de tribunales unitarios queden sujetos solamente al control del amparo, tanto indirecto como directo, en sus respectivos supuestos. Así, se ha invertido la solución frecuente: recurso ordinario en primer término y recurso extraordinario (o juicio) de amparo en segundo término. Se suprime aquella etapa y se va inmediatamente a la segunda, ¿salvo en unas pocas hipótesis de revisión ante el Tribunal Superior Agrario. Si se ampliara el número de supuestos de revisión, se habría ampliado también la duración del procedimiento, en sentido lato (pues al justiciable no le importa el tecnicismo que distingue entre justicia agraria y justicia de amparo-casación).

9. Publicidad

La publicidad es una garantía política del proceso, en cuanto incorpora a la administración de justicia, a título de inspección informal, pero poderosa, el control de la opinión pública. El pueblo ingresa a la sala de audiencias. Inicialmente fue sólo un grupo de ciudadanos, interesados en el juicio mismo o en la administración de justicia genéricamente. Hoy ese control tiene un alcance infinitamente mayor, al través de los medios de comunicación social. Obviamente esto crea riesgos: la presión del público —en la sala o fuera de ella— puede vencer al juzgador y romper el equilibrio o alterar la imparcialidad con que aquél está llamado a actuar. El magistrado ha de intervenir sin prejuicio; el observador popular suele concurrir prejuiciado. Pero las ventajas del principio de publicidad ciertamente exceden a los peligros: se rompe la soledad, el sigilo, y con ello decaen la arbitrariedad y, por supuesto, el maltrato. Los dos extremos del control popular de la justicia son, indudablemente, el jurado y la publicidad, ambos de notable contenido democrático y liberal. Sin embargo, el jurado ha llegado a militar en contra de la buena impartición de justicia. Presenta numerosos inconvenientes, que no es del caso examinar ahora, puesto que no existe un juicio por jurados en materia agraria, salvo en algún caso tan ilustre como el Tribunal de los Acequeros de la Vega de Valencia o Tribunal de las Aguas de Valencia, en el que existe un componente popular representado por vecinos de la región, beneficiarios y administradores del agua.

El artículo 194 de la Ley Agraria determina que las audiencias serán públicas, en principio, salvo que proceda otra cosa en función del orden y la paz. Aún habrá que desarrollar nuevas formas de aplicación de aquel principio en los juicios agrarios. La costumbre, con motivos perfectamente sabidos, deter-

mina que haya excesiva concurrencia: comunidades enteras se trasladan al tribunal, situación tan excesiva como la que se plantea —por razones semejantes, en el fondo— cuando se pretende la declaración de un número elevado de testigos, a todas luces innecesario para el esclarecimiento del punto controvertido.

10. Inmediación

En mi concepto, el principio de inmediación reviste especial relieve y trascendencia, a tal punto que es requisito **sine qua non** para el buen desempeño de otros principios que gobiernan o debieran gobernar el proceso. En efecto, como antes dije, la oralidad no tiene sentido alguno si no existe inmediación: el juez debe enterarse y observar precisamente con el auxilio de sus propios sentidos; el secretario, por competente que sea, no sustituye los ojos y los oídos del juzgador. La publicidad apareja una relación invisible entre el público que observa el proceso y el magistrado que lo dirige; sin éste, esa útil relación no existe. La celeridad viene por tierra cuando es otro funcionario quien preside las diligencias, y el juzgador, que deberá resolver, ocupa un nuevo tiempo en enterarse, generalmente al través de documentos, de lo que ese otro presidió. La defensa material también palidece si el juzgador se ausenta de la escena del proceso. Hay pruebas cuya valoración es imposible o ineficaz si el juzgador no las ha recibido personalmente; no es el caso del documento, desde luego, pero lo es, obviamente, de la confesión, el testimonio, el careo, e inclusive el dictamen pericial. Finalmente, no existe puntual observancia del principio de legalidad cuando la ley ordena que el juicio se halle dirigido personalmente por el juzgador, y las cosas ocurren de otra manera.

Durante mucho tiempo se acreditó la figura mítica de la justicia representada por una mujer con los ojos vendados que sostiene una balanza con una mano, y blande una espada con la otra. Ese concepto de Themis fue duramente censurado por Gustavo Radbruch, con absoluta razón, y resulta impensable a la luz de la corriente social del Derecho, que pretende el imperio de la equidad, la justicia del caso concreto, el trato desigual de los efectivamente desiguales. La justicia con los ojos vendados, para que no mire a quién juzga y no ceda ante el poder de alguno, efectivamente no mira lo que hace ni para quién lo hace: es decir, desconoce a quienes tiene ante sí, desatiende sus circunstancias, oye voces pero no sabe quien las emite ni ve sus rostros expresivos, pasa por alto la realidad y sólo la imagina al través de las palabras, que pueden ser engañosas. ¿Cómo podría una justicia ciega observar lo que se pone en cada platillo de la balanza y el movimiento que en ésta se produce? ¿Y cómo acertaría en el empleo juicioso de la espada, instrumento mortífero, si no sabe sobre quién descarga su golpe o a quién protege con el arma que esgrime? Themis, así concebida, es precisamente la figura adversa a la intermediación.

Por mil motivos, y ninguna razón valedera, ha decaído la intermediación en México. El juzgador es el gran ausente en el juicio. Se refugia en su despacho privado y desde ahí, a control remoto, gobierna el tribunal. Hasta ese sagrario acuden los secretarios judiciales y en ocasiones los litigantes y sus asesores. El pueblo no llega jamás. A través de un cristal, cuando no lo impide un muro, observa de cuando en cuando lo que sucede en las secretarías de acuerdos, que de esta suerte vienen a ser los verdaderos tribunales, porque en ellos se administra justicia, si es que eso se administra. Son los secretarios quienes oyen las confesiones y reciben los testimonios. Y al final ese juzgador, que se mantuvo ajeno a las personas y a

los actos vivos del juicio, tomará el expediente, leerá sus constancias y resolverá qué es lo que pertenece a los litigantes que nunca conoció. Así habrá dado a cada quien lo suyo.

En suma, el juzgador que se desempeña de este modo desatiende la majestad de su misión y la declina hasta convertirse en un proyectista calificado por el conocimiento jurídico que probablemente posee, pero no por el conocimiento de la realidad sobre la que va a decidir. Se dice que juzgar es una función que tiene mucho de divino; que el juzgador es una versión humana de Dios. Ojalá que Dios no sea un ser tan remoto, ajeno e inaccesible como el juzgador que olvida la inmediación, ignora a los solicitantes de justicia y se niega a recibir o a ordenar pruebas que hagan luz sobre el asunto que el Estado y la sociedad le confían. Por este camino la justicia pierde su majestad y su respetabilidad y desemboca en un trámite burocrático, una rutina sin alma, en agravio de personas para quienes la solución de sus intereses más apremiantes no es precisamente una rutina fastidiosa y cotidiana. Es aquí cuando el ser humano se siente verdaderamente súbdito, gobernado o administrado, pero no ciudadano.

También eluden algunos juzgadores la inmediación porque ésta les plantea, sin duda, más esfuerzo, así como diligencia y preparación mayores. Es más seguro y confortable eludir las vicisitudes de una verdadera audiencia, poniéndola en manos de otros funcionarios. Hay quienes aparecen ocasionalmente en la audiencia, a la que entran y de la que salen a menudo, y encomiendan a sus secretarios la recepción de pruebas. Dicen que con eso basta, pero olvidan que la audiencia es una sola, de principio a fin, y que la práctica de pruebas constituye, precisamente, la entraña de aquélla. Una cosa es la preparación de las pruebas, que debe hacer el secretario, y otra el desahogo de éstas, que debe ocurrir en presencia del juzgador. Tam-

bién hay juzgadores que aseguran que les es imposible asistir a las audiencias por hallarse demasiado ocupados, y de esta suerte ignoran que su principal ocupación es, precisamente, presidir esas diligencias procesales fundamentales. El colmo ha ocurrido en cierto sector de los juicios penales: aquí la audiencia de vista ha desaparecido; se piensa, se tiene por desahogada; no existe más, a pesar de que constituye el acto central del proceso y es una de las garantías del inculpado en los términos de la fracción III del artículo 20 constitucional.

Se ha procurado, por todos los medios posibles, que haya inmediación en el proceso agrario. No hubo ni hay duda acerca de que es esto, y no otra cosa, lo que manda la ley. El artículo 85 de la Ley Agraria, casi párrafo por párrafo y palabra por palabra, supone inmediación del juzgador con respecto a las pruebas y a los justiciables. Para afianzar este principio, en las reformas de 1993 el Senado de la República incorporó a ese precepto un párrafo final que manifiesta: "En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno". Esto, sin considerar las consecuencias sancionadoras que acarrea tan evidente infracción al deber del juzgador.

El Reglamento de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios contiene normas que refuerzan esta prevención. Es así que el artículo 50 de aquel ordenamiento estipula que "el magistrado tendrá la obligación indelegable de presidir la audiencia" (fracción I), y que "el secretario de acuerdos, antes del inicio de la audiencia, podrá preparar el desahogo de las pruebas con el fin de que sea pronto y expedito" (fracción III).

11. Desplazamiento del tribunal

En este momento de la exposición es posible aludir a la justicia itinerante, que también podría ser examinada a pro-

pósito del acceso a la justicia —concepto que no analizo en el presente trabajo— o de la celeridad en la solución de los conflictos. La vigente legislación agraria ha introducido la posibilidad de que los tribunales salgan de su sede —en el doble sentido de población de residencia y local en el que se halla el domicilio oficial y en el que se desahogan, en principio, los actos procesales— para realizar actuaciones en otros lugares, siempre dentro del ámbito de competencia material que corresponda al tribunal itinerante.

La itinerancia es un medio de favorecimiento del acceso a la justicia, de rapidez en el despacho jurisdiccional y de acentuada inmediación, pues bajo esta modalidad de ejecución de actos procesales no son los participantes quienes van al tribunal, sino es el tribunal quien llega a donde se hallan éstos. Es impropio confundir la itinerancia con el simple traslado del tribunal fuera de su domicilio para la realización de algún acto que es imposible practicar en él, como una inspección judicial o la toma de declaración de quien está impedido para concurrir al tribunal. La itinerancia implica un programa amplio, bien meditado y oportunamente autorizado para la realización de numerosas diligencias en lugares previamente determinados. Comprende recepción de promociones, desahogo de pruebas, audiencia de alegatos y citación para sentencia. No se autoriza la emisión de sentencia (artículo 57 del Reglamento de la Ley Orgánica), prohibición que obedece, evidentemente, a la necesidad de evitar presiones sobre la autoridad en lo que respecta a ese acto decisorio, que se han producido, con alguna frecuencia, en el caso de otras funciones públicas.

También corresponde mencionar ahora otra figura propia de la justicia agraria, que no tiene correspondencia en los demás órdenes jurisdiccionales en México. Me refiero a la existencia de sedes alternas de los tribunales, además de las sedes

primordiales. Hay casos en que un tribunal unitario extiende su competencia territorial a dos Estados de la Federación, o a varias regiones de uno solo, que poseen, cada una, características propias. En tales supuestos se han instituido sedes alternas, en las que despachan sistemática y periódicamente los magistrados, para favorecer el acceso de los justiciables de esos otros Estado o región.

12. Conciliación

Hay diversos métodos para componer el litigio, que magistralmente estudió mi recordado maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. El proceso es uno de ellos; otros son la autojusticia, que tiene limitaciones severas en el texto mismo de la Constitución, y la autocomposición. Estos son medios parciales de solución del litigio, porque se hallan sólo en manos de las partes, una o ambas, al paso que el proceso es un medio imparcial, porque la solución se sustrae de los contendientes y se deposita en un tercero imparcial puesto sobre aquéllos: el juzgador. En algunos casos la composición sucede, en forma natural o inducida, en el curso del proceso mismo. Termina la contienda procesal y el litigio se dirime al través de un sucedáneo de la sentencia, que adquiere la fuerza de ésta: el convenio.

Ciertamente el proceso aporta una vía legítima para la solución del litigio, y es perfectamente legítimo el acto que resuelve: la sentencia. Pero también es cierto que la sentencia es, en sustancia, una solución impuesta, no una solución querida por las partes que la reciben y la soportan, o al menos no querida por una de ellas. Por lo mismo, parece ampliamente preferible otro género de soluciones del litigio: el que proviene precisamente de los litigantes, que concilian sus intereses, deliberan, transigen, se avienen, convienen.

Existe una fuerte tendencia a desjudicializar la solución de los conflictos. Esto sucedió primero en materia civil, que toma en cuenta bienes o derechos disponibles, a los que puede llegar, sin problema, la composición. Luego se llevó a la materia social, procurándose que los sujetos o sectores en conflicto hallaran soluciones pacíficas y consensuales. Recientemente se ha abierto amplio cauce a la composición en los procesos publicísticos típicos, como es el penal. Esto último, por la extensión de los casos de persecución mediante querrela y de eficacia del perdón como factor extintivo de la pretensión. De tal suerte se quiere dejar al proceso —y a la sentencia, consecuentemente— como último medio de solución del conflicto. Los tribunales no deben verse saturados, como frecuentemente ocurre, por asuntos que jamás debieran llegar a ellos si prevalecen la racionalidad y la buena fe.

En materia agraria, la conciliación ha vivido diversas etapas. No pudo prosperar ampliamente cuando no hubo disponibilidad de ciertos derechos. Sin embargo, incluso en aquella época se reconoció la necesidad de alcanzar soluciones convenientes, en aras de una paz verdadera. De ello da ejemplo la posibilidad de celebrar convenios que pusieran término a conflictos sobre límites de bienes comunales (artículo 370, primer párrafo, de la Ley Federal de Reforma Agraria). Evidentemente, estos convenios podían aparejar pérdida de supuestos derechos sobre porciones de predios comunales.

Ahora existe una clara orientación legal en favor de las soluciones consensuales, muy ampliamente. En un primer esfuerzo, la conciliación compete a la Procuraduría Agraria. En uno segundo, corresponde al tribunal agrario, a todo lo largo del juicio, y necesariamente antes de que se dicte sentencia. La ley habla de composición amigable, instada por el tribunal; si tiene éxito cesará el enfrentamiento judicial entre las partes,

se suscribirá un convenio que pone fin al litigio, y éste tendrá el carácter —se quiere decir el valor— de sentencia. Cuando se advierte que no hubo actos del tribunal conducentes a la conciliación entre las partes, los tribunales de amparo han optado por conceder la protección de la justicia federal —que implica anulación de la sentencia impugnada en amparo— para el efecto de que se intente el avenimiento y se dicte, en su caso, nueva sentencia.

El arbitraje no es precisamente una conciliación que dirima el litigio, por sí misma y en los términos de un convenio que hace concluir el proceso. Empero, tiene en su base un acto convencional: la admisión del juicio por árbitro, la designación de éste y la definición del procedimiento respectivo. Nuestra regulación orgánica y procesal agraria se ha ocupado en alentar las soluciones arbitrales, y para ello promueve la actuación de la Procuraduría —en realidad, de un funcionario de ésta— como árbitro. En las reformas de 1993 se quiso abrir el cauce para la solución arbitral, encomendando al magistrado la tarea típica del juzgador: homologación y ejecución del laudo (artículo 18, fracción XIII de la Ley Orgánica).

Empero, es preciso tomar en cuenta, para instar nuevos avances en la ley, que se carece de una regulación procesal agraria del juicio arbitral y que el ordenamiento de aplicación supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles, no recoge ese juicio. Lo hace el Código para el Distrito Federal, que no tiene aplicación supletoria en materia agraria, como no la tienen sus equivalentes en los Estados de la Unión.

13. Lealtad y probidad

En último término mencionaré un principio que no es, por cierto, el de menor importancia. Su buen despliegue podría

impedir, en la realidad, juicios innecesarios, o en todo caso moderar la presentación en la escena y la trascendencia personal y social de los juicios inevitables. Me refiero al principio de lealtad y probidad. Este es consecuencia de la naturaleza del proceso como sustituto de la violencia; el proceso abre la puerta para que el conflicto se dirima en forma civilizada, bajo la vigilancia y la autoridad del Estado, garante de esa civilidad. El proceso excluye, pues, la agresión, o en todo caso la conduce por un cauce que la convierte en pretensión sujeta a prueba, que se ventila de manera civilizada. De hecho, el proceso es una muestra del grado de civilización de un pueblo.

La experiencia muestra que hay quienes confunden la contienda procesal con un pleito entre villanos, o bien, como igualmente sucede, entre un villano y otro que no lo es. Aquéllos, que pervierten el método procesal de solución del litigio, emplean el proceso como instrumento para causar daño sin necesidad que lo legitime, como no sea la que deriva de su pasión desarreglada o de su codicia malsana, que no son, evidentemente, factores de legitimación. El proceso, por sí mismo y en forma casi inevitable, genera daños de diverso género, desde psicológicos hasta materiales, pero la ley y la práctica sanas se esfuerzan por reducir al mínimo posible esa lesividad del proceso. Proceder de esta manera y en esta dirección es un deber del juzgador.

Para contener estos ataques perturbadores de litigantes a su vez perturbados, a los que secundan y a veces azuzan sus asesores, el tribunal debe emplear todos los medios a su alcance, que no son muchos en la legislación vigente. Entre ellos se hallan las correcciones. Habría que añadir medidas destinadas a abogados que envilecen el ejercicio de su profesión, como aquella Caya Afrania, que —dice Pallares— cometió

tales "excesos de palabra y obra" que "colmó la paciencia de los pretores".

Claro está que la lealtad y probidad no es un principio que se satisfaga por su observancia en la conducta de los litigantes y sus asesores. Atañe a los jueces y a sus auxiliares. Si del contendiente civilizado, el que no llega a la justicia atormentado por alguna insania, y del abogado que lo asesora, atento a la ética que gobierna —o debe hacerlo— su desempeño profesional, se espera un comportamiento por lo menos razonable, del juzgador se aguarda que sea todo prudencia, todo equilibrio, todo razón. El moderará el encuentro entre las partes. El resolverá con objetividad e independencia. El sentenciará conforme a la ley, desentendido de la mentira y la pasión. De él se espera que deshaga cualquier artimaña para convertir el juicio en una trampa donde se arruine la justicia. Por eso la lealtad y probidad del juzgador —honrada fidelidad a su misión— es el fundamento para que sobre él, pero nunca sin él, operen todos los principios que rigen el proceso. Es su condición insoslayable y perfecta. Así el juez llega a ser, como quisieron las Partidas, un hombre bueno puesto para hacer justicia.

RESULTADOS Y PROYECCIONES DE LAS REFORMAS EN MATERIA AGRARIA

Licenciada Arely MADRID TOVILLA
Magistrada Numeraria del Tribunal
Superior Agrario

SUMARIO: I. Antecedentes. II. Características Generales de la Reforma. III. Competencia del Tribunal Superior Agrario. IV. Competencia de los Tribunales Unitarios. V. El Nuevo Juicio Agrario. VI. Principios. VII. Resultados Logrados. VIII. Proyecciones de la ley.

I. Antecedentes

Las luchas agrarias que han marcado la historia del campo mexicano hasta nuestros días, constituyen sin duda alguna el sustento para las reformas actuales en materia agraria.

A inicios de la Reforma Agraria, habitábamos en el país 15 millones de mexicanos, hoy sobrepasamos los 85 millones. Así durante el periodo de 1917 a finales de 1991, el proceso redistributivo de la tierra en nuestro país, tomó enormes proporciones, se dotó a más de 26,000 ejidos, beneficiando a más de dos millones de ejidatarios y se restituyó o reconoció a 2,000 comunidades, beneficiando a más de 500,000 comuneros (la mitad del territorio nacional se encuentra en sus manos).¹

¹ Cervera Pacheco, Víctor, **Informe de labores**, Secretaría de la Reforma Agraria.

En consecuencia podemos decir, que el reparto agrario ha sido uno de los procesos sociales mayormente identificados con el nacionalismo mexicano, ya que su vitalidad ha transformado la estructura de la propiedad en el territorio nacional.

Son antecedentes inmediatos de las reformas y adiciones al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992; el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Xalapa, Veracruz, y organizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, que preside el doctor Gonzalo Armienta Calderón,² los diversos foros y eventos académicos que se organizaron previamente a la reforma, y el anteproyecto de reformas al artículo 27 Constitucional, publicado en 1988 y 1991 en el libro de Derecho Procesal Agrario, de Editorial Trillas,³ cuyas fracciones cuestionadas, corresponden a las fracciones modificadas y derogadas por la reforma constitucional de 1992.

La necesidad de abrir oportunidades al bienestar de los hombres y mujeres del campo, corrigiendo errores del pasado y acorde con las circunstancias del presente, dentro de un marco de "Justicia y Libertad" dio origen a las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 6 de enero de 1992, y su ley reglamentaria (Ley Agraria) publicada en el propio **Diario Oficial** el 26 de febrero del mismo año, con la que se derogaron: la Ley Federal de Reforma Agraria; la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías y la ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en ese nuevo ordenamiento jurídico.

² Memoria del VIII Congreso de Derecho Procesal.

³ Ponce de León Armenta, Luis, **Derecho Procesal Agrario**, Editorial Trillas, México, 1988.

Cabe referir, que el cambio propuesto, no obedeció y mucho menos se debe a que haya fallado la Reforma Agraria, sino a que hoy, nos enfrentamos a una nueva realidad, con una problemática demográfica, económica y social más compleja, que exige pasar a una nueva etapa de la Reforma Agraria.

II. Características generales de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992:

- **Se culmina la instauración de expedientes con nuevas solicitudes de tierras.**

(Propiamente se termina el derecho o las dotaciones de tierra).

- **Se eleva a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.**

(Se reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, al ejido y la comunidad protegiendo la integridad de sus tierras y además se fortalece la vida en comunidad).

- **Se reconoce, la voluntad del ejido para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos.**

(Libertad y justicia).

- **Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.**

(Cambios para atraer y facilitar la inversión).

- **Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela y las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.**

(Certidumbre jurídica en el campo).

- **Se establecen los procedimientos para que ejidatarios y comuneros puedan asociarse entre sí, con el Estado o con terceros.**

(Seguridad y formas de asociación novedosa).

- **Se mantienen los límites de la pequeña propiedad.**
- **Se establecen los Tribunales Agrarios, Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.**

Tribunales Agrarios, son órganos federales con total autonomía, para administrar justicia agraria.

Procuraduría Agraria, es un órgano sectorizado en la secretaría que representa a los ejidatarios o pequeños propietarios, en el trámite de los asuntos que conozcan los tribunales.

Registro Agrario Nacional, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual tiene la obligación de inscribir, tanto las sentencias, como los planos definitivos, convenios, así como expedir los certificados agrarios, derivados de las sentencias.

En base a la reforma anteriormente mencionada, nacen como ya se dijo, los Tribunales Agrarios, los cuales como lo establece la fracción XIX del propio artículo 27 Constitucional reformado, establece que el Estado dispondrá las medidas para

la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, y para garantizarlos instituye dotados de autonomía y plena jurisdicción, para resolver con apego a la ley, los asuntos relativos a la tenencia de la tierra en los ejidos y las comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece que éstos se componen de:

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

El Tribunal Superior Agrario, lo integran cinco Magistrados Numerarios, uno de los cuales lo preside y un supernumerario, además, 34 magistrados unitarios y 5 supernumerarios; el pleno toma sus resoluciones de manera unánime o por mayoría de votos (el Magistrado Presidente actual es el doctor Sergio García Ramírez, conocido y renombrado jurista), en la designación participa el Presidente de la República, quien propone ante la Cámara de Senadores y en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Corresponde al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para su aprobación.

Es de resaltar que las nuevas reformas han organizado técnicamente la impartición de justicia agraria, sustrayéndola de un ámbito meramente administrativo, para insertarla en un campo típicamente jurisdiccional con las reglas y formalidades que este universo entraña.

Lo anterior ha permitido que paulatinamente las controversias agrarias se resuelvan más desde el ángulo jurídico que del político, como en algunos casos estábamos acostumbrados,

circunstancia que ha permitido que la misma población empiece a adecuar su conducta a la nueva realidad jurídica.

Cabe señalar que los tribunales agrarios, tienen dos ámbitos de competencia, uno transitorio y otro permanente, el primero se establece en el artículo tercero transitorio del decreto, que confiere a los Tribunales Agrarios, la facultad para resolver en definitiva, los asuntos que aún se encuentran en trámite en el Cuerpo Consultivo Agrario-S.R.A., relacionados con las acciones agrarias, de dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas, así como la creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales, para que una vez que se encuentren en estado de resolución, se resuelvan de conformidad con la Ley Federal de Reforma Agraria, que en éste, tiene vigencia ultra activa.

III. **La competencia del Tribunal Superior Agrario:**

- Los expedientes en trámite sobre dotación, ampliación, nuevo centro de población de tierras, bosques y aguas.
- Del recurso de revisión en contra de sentencias de los Tribunales Unitarios que resuelvan:
 - a) Conflictos por límites de tierras entre ejidos y comunidades y de éstos con pequeños propietarios o sociedades mercantiles.
 - b) Restitución de tierras.
 - c) Sobre nulidad contra resolución de autoridades agrarias.
- De los conflictos de competencia suscitados entre tribunales unitarios.
- De los impedimentos y excusas de los magistrados.
- De las excitativas de justicia.

- También por atracción, aquellos juicios que considere deban resolverse por parte de este Tribunal Superior y que revistan características especiales, ejercitable de oficio o a petición fundada del procedimiento agrario.

La Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, sufrió reformas en diversos preceptos, mismas que entraron en vigencia a partir del 10 de julio de 1993, y una de ellas es la que da competencia para establecer jurisprudencia, bien sea, a través de la reiteración de un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, o bien por denuncia de sentencias, en que los Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictoria, esta denuncia puede ser realizada por la Procuraduría Agraria.

IV. La competencia de los Tribunales Unitarios:

- Los conflictos por límites de tierras entre ejidos o comunidades y de estos con pequeños propietarios o sociedades.
- De la restitución de tierras, bosques o aguas.
- Del reconocimiento y titulación de bienes comunales. Estas dos acciones son de las más conflictivas y delicadas.
- De los juicios parcelarios o controversias sobre posesión y goce. (Son aquellos conflictos que se presentan por la titularidad y usufructo de una parcela entre padres e hijos o entre hermanos o cualquier otro que se crea con derecho), estos expedientes se recibieron de la Comisión Agraria Mixta dentro de los cuales también figuran las investigaciones generales de usufructo parcelario, ya para reconocer o privar de derechos agrarios o las controversias de sucesión de derechos ejidales o comunales.

- De los conflictos agrarios entre los integrantes de los ejidos y comunidades y de éstos con las autoridades del poblado.
- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.
- De las nulidades de actos y documentos que contraven- gan las leyes agrarias.

V. El nuevo juicio agrario

Señalaré brevemente algunos puntos sobre él:

Son juicios agrarios, los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria.

El procedimiento agrario se rige y gobierna por diversos principios procesales; de éstos conocerán el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, según su competencia siempre sujetándose al procedimiento previsto en la ley, quedando constancia de ello por escrito.

Es importante resaltar que en los juicios en que se involu- cren tierras de grupos indígenas se considerarán las costumbres y usos de cada grupo cuando no se afecte a terceros ni se contravenga la ley.

Los Tribunales Agrarios también conocerán en la vía de ju- risdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos, que requieran la intervención judicial, quienes proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes.

Ejemplo:

(Casos de reconocimiento de la calidad de avecindados)
de;

Prescripción, en cuanto al aspecto de la posesión y de la explotación de parcelas por el tiempo necesario, para adquirir los derechos respectivos por prescripción positiva, prevista en el artículo 48 de la propia Ley Agraria, que prevé que "quien hubiere poseído tierras ejidales a título de derechos de ejidatarios, que no sean las destinadas al asentamiento humano, ni se trate ni bosques y selva (uso común), de manera pacífica, continua y pública, durante un periodo de cinco años, si es de buena fe y diez si es de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario", es decir, podrá acudir al Tribunal Agrario para que previa audiencia se emita la resolución sobre la adquisición de los derechos de la parcela.

Con respecto a ello, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo, del séptimo circuito, ha establecido jurisprudencia visible en la Gaceta del Semanario Oficial de la Federación, de junio de 1994, página 72, que a la letra dice: ARTICULO 48 DE LA LEY AGRARIA. ES APLICABLE A SITUACIONES EXISTENTES ANTES DE QUE ENTRARA EN VIGOR. Del contenido del mencionado precepto legal se desprende que para los efectos de la prescripción adquisitiva de los derechos sobre tierras ejidales a que se refiere, cuenta el tiempo de posesión transcurrido con anterioridad a que entrara en vigor la Ley Agraria, sin que esto implique la aplicación retroactiva del mismo, pues lo que prohíbe el artículo 14 Constitucional es que en relación con una determinada conducta, no comprendida por la ley, se aplique, en perjuicio de alguien, una ley que sí la comprende pero cuya vigencia es posterior a que se diere la misma, atento a todo lo cual era innecesario que el legislador precisara cuándo debería iniciarse el cómputo de los términos que el referido artículo fija.

En materia de ejecución de sentencias, en los juicios en los que se trate de tierras de un núcleo de población, y existe imposibilidad material o jurídica para ejecutarla, la parte a que favoreció la sentencia, debe aceptar la superficie real deslindada, o si se inconforma, debe presentar alegatos ante los ejecutores y este a su vez asentarlo en el acta circunstanciada, que al efecto levante y el tribunal del conocimiento resuelva en definitiva.

VI. Principios que rigen el procedimiento

- De legalidad; que se refiere a que el proceso se haya gobernado por la ley no por la voluntad del juzgador o de las partes (esto último no significa que la solución al litigio deba obtenerse a través del proceso), ya que existe un amplio campo para la composición en los términos que la propia ley prevé.
- De oralidad y escritura, que permite a las partes en el proceso exponer oralmente sus pretensiones y excepciones, salvo cuando se requiera constancia escrita o mayor formalidad. Al principio de escritura se vincula el debido control del procedimiento para fines jurisdiccionales y administrativos como son el registro de actuaciones y situaciones relevantes en el llamado "Libro de Gobierno".
- De igualdad de las partes, es decir, a la igualdad de los hombres ante la ley, ya que debe dárseles idénticas oportunidades para plantear y sostener sus pretensiones.
- De publicidad; del que se entiende que en la generalidad de los casos las audiencias serán públicas, y que no se trata de una publicidad reservada a las partes, sus asistentes y otros participantes procesales (cuando

se disponga el carácter cerrado o secreto de la audiencia el Tribunal determinará quiénes pueden ocurrir, permanecer o ser admitidos en ella).

- De inmediación; es decir, que el Magistrado esté presente en la audiencia en todo momento, en contacto con las partes para conocer sus explicaciones y probanzas, recabar directamente de las partes el material que aporten para el esclarecimiento de los hechos y solución del litigio (en caso de que la audiencia no estuviere presidida por el Magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno).
- De concentración, vinculado con la celeridad, para concentrar el mayor número de actos procesales en una sola audiencia.
- De celeridad, que implica simplificar en las formas posibles las secuelas del procedimiento, ejemplo: "los plazos" en general muy breves y la supresión de artículos de previo y especial pronunciamiento.
- De lealtad y probidad, que requiere que la contienda sea civilizada sujeta a principios jurídicos y morales y se pruebe el mérito del derecho como instrumento eficaz para la justicia.

Con respecto a este último, el doctor Sergio García Ramírez,⁴ en su libro **Elementos de Derecho Procesal Agrario**, señala: "...que los nuevos funcionarios amen la tarea jurisdiccional, crean en ella, la sirvan con rectitud y la profesen con devoción. Eso espera México de su justicia agraria y eso merece; no otra

⁴ García Ramírez, **Elementos del Derecho Procesal Agrario**, Editorial Porrúa, México, 1994.

burocracia arrogante, ineficaz distraída de su deber y atareada en la reclamación de privilegios".

VII. Resultados logrados por los Tribunales Agrarios, desde su creación hasta septiembre de 1994

Dentro de ese nuevo esquema procesal, se ha dado atención a un gran número de asuntos que ya se han resuelto, por lo que hablar de los resultados y de los proyectos de la Reforma Agraria en materia agraria y en especial de justicia agraria, me permite comentar con ustedes, algunos datos sobre los resultados de esa actividad jurisdiccional.

Así, al Tribunal Superior Agrario a partir de su creación y hasta septiembre del presente año, fueron turnados por el Cuerpo Consultivo en estado de resolución 5,138 expedientes (dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal, restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales).⁵

De ellos por razón de su competencia, 990 fueron turnados a los Tribunales Unitarios y 4,148, al Tribunal Superior Agrario.

Del total de los 4,148, han sido turnados a las ponencias 4,053, recayendo en 3,558 sentencias definitivas y el resto se encuentra en etapa de instrumentación (diligencias para mejor proveer o notificaciones a las partes involucradas en el procedimiento en respeto a la garantía de audiencia).

A su vez, los Tribunales Unitarios recibieron de la Comisión Agraria Mixta 10,069 expedientes de las acciones agrarias siguientes: privación de derechos agrarios, suspensión de derechos agrarios, conflictos sucesorios, conflictos parcelarios,

⁵ Datos proporcionados por la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario.

nulidades de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias u otras secciones instauradas que se encontraban en trámite.

De dicho total se han resuelto 9,953 expedientes de ese rezago agrario y se encuentran pendientes 676.

Con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, los Tribunales Unitarios dentro de la esfera de su competencia han recibido un promedio de 15,110 nuevas demandas.

Importante, resulta señalar que la principal reforma a la ley es el instituir el Derecho Procesal, que dio como resultado que los procedimientos administrativos, antes, casi todos bi-instanciales (menos bienes comunales), se hayan convertidos en uni-instanciales, de carácter judicial, eso facilita la agilización del procedimiento.

VIII. **Proyecciones de la Ley**

Regularizar la tenencia de la tierra, ha sido y es factor principal, para entrar a un nuevo panorama de organización agropecuaria, para que en efecto, las reformas a la ley se vean reflejadas en el ámbito social, es decir, en el mejoramiento de vida del campesino.

La Ley Agraria, establece lo relativo a las "Sociedades Rurales", que prevén:

- Las uniones de ejidos
- Las asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC)
- Las sociedades de producción rural, bajo el régimen de responsabilidad ilimitada o suplementada
- Uniones de sociedades de producción rural

- Unidades agrícolas industriales para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

Y, en el capítulo sexto se prevé lo referente a las "Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales", que establece disposiciones aplicables a las sociedades mercantiles o civiles, las cuales no podrán tener tierras agrícolas, ganaderas o forestales en una extensión mayor a la equivalente a veinticinco veces los límites a la pequeña propiedad individual, quienes además deben cumplir con los requisitos previstos por la ley, y que más adelante menciono.

Dentro de este esquema jurídico, de la moderna unidad agropecuaria y forestal los campesinos (ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios) pueden asociarse entre sí y celebrar los contratos que les permitan mayor aprovechamiento en sus tierras y eleven sus ingresos, así, los ejidos pueden transmitir el dominio de sus tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles, determinando la asamblea si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población o a los ejidatarios individualmente considerados de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.

Sin embargo, en este renglón, cabe destacar que el avance ha sido mínimo, en virtud de la casi nula participación de los particulares (iniciativa privada) para asociarse con los ejidatarios, como lo estipula la ley e incluso de los extranjeros a quienes dentro de estas formas de asociación se les permite participar hasta con un 49% de las acciones o partes sociales de serie T., ya que hasta la fecha no se tiene antecedente de que el Registro Agrario Nacional, haya inscrito en su sección especial alguna de estas sociedades mercantiles o civiles; po-

demos concluir que para capitalizar el campo y lograr el desarrollo económico y social del ejido y la comunidad en el caso se requiere tanto de la inversión pública como la privada, así como tecnología necesaria para incrementar la productividad.

Para ello, los Tribunales Agrarios están en actitud, de resolver las controversias por límites entre núcleos de población ejidal o comunal con sociedades o asociaciones, así como de las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales (artículo 18 fracción I y XI de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), otorgando seguridad y certidumbre a las nuevas formas de asociación siempre dentro del derecho y la equidad.

No obstante todo este nuevo panorama de organización, insisto, desde mi punto de vista muy personal, no ha dado, como ya se dijo los resultados debidos, lo cual no es imputable a las reformas o a la ley, ya que ésta por sí sola no podrá lograr los objetivos que se requieren en materia de organización, tiene que ir acompañado, de apoyos económicos y tecnológicos, para el mejor aprovechamiento de los recursos agropecuarios del campo mexicano.

Partiendo de que toda ley es perfectible, considero que no obstante de que hay logros, es necesario volver a revisar la ley, sólo para efectos de agilizar aún más el procedimiento agrario, en los Tribunales Unitarios, y agregar candados más fuertes para proteger la propiedad comunal, ante inversionistas de dentro y de fuera.

Por lo tanto, y ya que nuestro país participa hoy en forma preponderante en el proceso de globalización internacional y dentro de las nuevas tendencias de las economías de bloques, es imperante, que todos los que de una u otra forma nos en-

contramos vinculados con el proceso de legalidad y desarrollo del medio rural, lo hagamos con el más alto espíritu de responsabilidad, vocación y honestidad.

EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO *

Licenciado Rodolfo VELOZ BAÑUELOS
Magistrado Numerario del Tribunal
Superior Agrario

Agradezco al doctor Sergio García Ramírez, el haberme invitado a participar en este evento y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México su hospitalidad.

Las modificaciones al marco jurídico que regula a las diferentes formas de propiedad rural en el campo mexicano, realizadas en el año de 1992, dan cauce a las nuevas relaciones entre los campesinos y de éstos con el Estado; entre los productores rurales en general y los inversionistas.

Ya ha sido tratado el tema de los tribunales unitarios agrarios por el doctor Jorge Gómez de Silva y me referiré al Tribunal Superior Agrario, en cuanto a su estructuración y ámbito de competencia.

Los antecedentes de tribunales especiales para los campesinos se remontan a la época de la Colonia. Las Leyes de Indias protegían los bienes de comunidad de indios, las cajas de censos y fondos, en los que se custodiaban éstas y los títulos de propiedad; la administración y custodia de las cajas

* Conferencia dictada en la Universidad Nacional Autónoma de México el 11 de noviembre de 1994, en el Seminario Internacional de Derecho Agrario.

estaba al cuidado de los oficiales reales, que la ejercían por medio de los visitadores de tierras; el destino de estas cajas era satisfacer las necesidades de las comunidades, pero fue frecuente que se cometieran abusos y los fondos fueran a parar al peculio de los oficiales, a pesar de que Felipe IX expidió una ley condenando a muerte a los corregidores que tomaran el dinero de las cajas de las comunidades; se constituyó un tribunal privativo de indios, compuesto por un oidor nombrado por el virrey, un procurador de indios, que debería estar presente en todas las audiencias en las que se trataran asuntos de indígenas y un escribano y un alguacil. El tribunal de indios conocía las causas contra las cajas de la comunidad, pero también conocieron de asuntos civiles y criminales, cuyas sentencias podían ser reclamadas ante la Audiencia.

Durante el siglo pasado, los principales jurídicos derivados del derecho civil francés, se fueron imponiendo en México sobre las instituciones españolas. El derecho civil napoleónico, brazo jurídico del sistema de propiedad liberal, se aplicó en México como un derecho de avanzada, que anunciaba una era de progreso. Los tribunales civiles conocieron y resolvieron los conflictos sobre tierras y todos sabemos como concluyó esta etapa de la historia del liberalismo en relación a la de los campesinos y los indígenas, especialmente. En materia agraria, el liberalismo no previó el impacto de las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos sobre las comunidades indígenas. Los tribunales civiles, protectores de los derechos de propiedad estilo romano, consumaron los depojos de las tierras que aún conservaban los pueblos indígenas.

La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de Ignacio Comonfort, de 1856, dirigida contra las grandes extensiones en propiedad de la Iglesia, dio fundamento legal para el despojo de las comunidades. Esta ley comprendía bajo

el nombre de corporaciones a todas las comunidades religiosas, cofradías, archicofradías, congregaciones o hermandades, parroquias, ayuntamientos y, en general, todo establecimiento que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida. Los juzgados civiles fueron el escenario donde se consumaron los grandes despojos a las comunidades indígenas, al quedar éstas asimiladas a las corporaciones eclesiásticas.

El Decreto de Colonización de 1875 y el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, así como la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, propiciaron aún más los despojos de los pueblos y las comunidades indígenas.

Los órganos encargados de otorgar justicia, durante la Reforma, la lucha contra el Imperio y el porfiriato, fundados en la legislación civil, propiciaron la fundamentación legal de los despojos. Por ello, no es extraño que casi todos los planes de los grupos revolucionarios planteasen la restitución de las tierras despojadas a los pueblos y a las comunidades indígenas, la nulidad de las enajenaciones hechas por la Secretaría de Fomento al amparo de las leyes de colonización y de terrenos baldíos y el establecimiento de tribunales especiales para resolver los conflictos de tierras.

Al triunfo de la Revolución Mexicana, se aplica con rango constitucional la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza en Veracruz. Desde ese año hasta 1992, los procedimientos agrarios fueron sustanciados en dos instancias, en las que la primera culminaba con un Mandamiento del Gobernador del Estado o del Jefe de Departamento del Distrito Federal y la segunda con una Resolución del Presidente de la República. Para sustanciar los procedimientos, en diversas épocas participaron las Comisiones Nacionales

Agrarias, las Comisiones Locales Agrarias, el Departamento Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y la Secretaría de la Reforma Agraria.

La intervención del Estado en la vida interna de los núcleos agrarios y en la sustanciación de los diversos procedimientos fue tan excesiva que se instituyó un tutelaje que constreñía la capacidad de autogestión de los núcleos agrarios y sus integrantes.

Estos procedimientos agrarios duraban décadas en su tramitación, porque no existían términos para la sustanciación de las instancias y los que existían nunca se respetaban; las diversas etapas procesales se repetían de manera arbitraria; el sistema de notificaciones nunca se precisó en la ley y sólo la jurisprudencia hizo posible que se estableciera un orden en esta materia; las deficiencias en los trabajos técnicos provocaron errores de localización, sobre posiciones, dotaciones sobre superficies inexistentes y ejecuciones indebidas, que generaron un clima de inseguridad jurídica, en perjuicio de los propios ejidatarios y comuneros y de los pequeños propietarios.

La creación de los tribunales agrarios derivados de las reformas al artículo 27 Constitucional, y la formación de un nuevo derecho agrario, están orientados a regular las nuevas relaciones que se habrán de dar entre los hombres del campo.

Los tribunales agrarios están dotados de autonomía y tienen plena jurisdicción para dictar sus fallos en los conflictos, que de acuerdo con su competencia, le sean sometidos y que desde luego, están sujetos al juicio de amparo.

Los tribunales agrarios están estructurados por un Tribunal Superior integrado por cinco magistrados numerarios y un su-

pernumerario y por treinta y cuatro magistrados de tribunales unitarios que cuentan con cinco magistrados supernumerarios para suplir sus ausencias. Su designación está sujeta a un procedimiento en el que participen el Presidente de la República, quien propone su designación a la Cámara de Senadores y en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que los elige.

El Tribunal Superior Agrario tiene dos ámbitos de competencia: uno transitorio, para culminar con los procedimientos agrarios de dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas y nuevos centros de población, instaurados al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria y que culminan con una sentencia definitiva. Su ámbito permanente está delimitado para conocer en revisión las sentencias dictadas por los tribunales unitarios sobre conflictos de límites de tierras entre dos o más núcleos de población o entre éstos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; sobre restitución de tierras de los ejidos y comunidades, y sobre nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias; para el establecimiento de jurisprudencia, que es obligatoria para los tribunales unitarios; para conocer los impedimentos y excusas de los magistrados y resolver sobre las excitativas de justicia cuando los magistrados del Tribunal Superior o los de los tribunales unitarios no resuelvan dentro de los plazos establecidos.

El recurso de revisión que reglamenta la Ley Agraria sin definirlo, tiene por objeto que el Tribunal Superior Agrario conozca en segunda instancia de las sentencias que dicten los tribunales unitarios agrarios, teniendo facultades para modificarlas, revocarlas o confirmarlas, cuando se trate de los casos que establece el artículo 198 del citado ordenamiento, siendo los siguientes:

Cuando se resuelva sobre cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

Cuando se resuelva sobre la tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales.

Cuando se resuelva sobre la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

Para la tramitación de este recurso, la Ley establece en el artículo 199 que debe presentarse ante el Tribunal que haya pronunciado la resolución, dentro del término de 10 días posteriores a la notificación, de la resolución señalando que se tendrá por interpuesto el recurso con un simple escrito de expresión de agravios.

La facultad para admitir el recurso corresponde al Tribunal Unitario Agrario que conoció del asunto, conforme al artículo 200 de la referida Ley, el que tiene la obligación de dar vista a las partes por un término de 5 días, para que expresen lo que a su derecho convenga; una vez hecho lo anterior remitirá al Tribunal Superior Agrario, el expediente, el original de escrito de agravios y todas las promociones que le hayan presentado en relación en el recurso. El desechamiento del recurso puede darse por dos causas: 1. Que se presente fuera de término, y 2. Que no se refiera a los supuestos que establece el artículo 198 de la Ley Agraria.

El trámite del recurso ante el Tribunal Superior Agrario, conforme al artículo 31, fracción III del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios es el siguiente: recibido el expediente, la

Secretaría General de Acuerdos, lo registra en el Libro de Gobierno, y lo turna al Magistrado ponente, el que se encargará de presentar el proyecto de sentencia, ante el pleno del Tribunal dentro del término de 10 días establecido por la Ley; una vez dictada la sentencia se regresa al Tribunal de origen para su cumplimiento.

En la práctica se ha dado, que se han admitido recursos improcedentes, en su mayor número en los supuestos que establece la fracción II del artículo 198, específicamente en asuntos en los cuales se ha ejercitado y tramitado la acción restitutoria, en los casos en que se demandan la restitución de unidades de dotación, y el Tribunal Superior los ha declarado improcedentes, porque conforme al artículo 9o., fracción II el recurso sólo procede cuando se demande la restitución de tierras por núcleos de población ejidal o comunal.

Sobre recursos de revisión el Tribunal Superior Agrario ha establecido las siguientes tesis de jurisprudencias que para que surtan efectos conforme al artículo 9o. fracción V de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

1. RECURSO DE REVISION IMPROCEDENTE. Cuando la sentencia recurrida no se refiere a las hipótesis del artículo 198 de la Ley Agraria y 9o. fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; el tribunal unitario tiene facultades para declarar la improcedencia del recurso.

2. RECURSO DE REVISION IMPROCEDENTE. Contra sentencias sobre nulidad de derechos sucesorios inscritos en el Registro Agrario Nacional.

De acuerdo con la fracción IV, el Tribunal Superior también es competente para conocer de los conflictos de competencia surgidos entre los tribunales unitarios.

Sobre el particular, la competencia territorial de que gozan los tribunales unitarios les fue fijada por el Tribunal Superior, que en ocasiones ha entrado en conflicto entre dos o más tribunales unitarios, situación que provocaba dilación y confusión en la implantación de justicia agraria; por lo que para efecto de dilucidar la competencia territorial entre uno y otro tribunal, el mismo Tribunal Superior ha sentado un precedente en el sentido de que será competente para conocer del juicio agrario planteado, el tribunal unitario en donde se ubiquen los terrenos que lo motivaron.

La fracción VI, señala la competencia del Tribunal Superior, para conocer de los impedimentos y excusas tanto de los magistrados del propio tribunal, así como de los tribunales unitarios, a que se refiere el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 27, 28 y 29 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En los términos de la fracción VII, el Tribunal Superior será competente para conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos. En el presente caso, la excitativa de justicia tiene por objeto que el Tribunal Superior ordene que los magistrados cumplan con las obligaciones procesales en los plazos y términos que marca la ley, ya sea para dictar sentencias o formular el proyecto de la misma, o para que sustancie el procedimiento del juicio agrario.

La excitativa de justicia puede promoverse ante el propio tribunal unitario que la originó, o directamente ante el Tribunal Superior; en su escrito la parte que promueve deberá señalar el nombre del magistrado y la actuación omitida, así como los razonamientos que la funden.

Con las reformas realizadas a la Ley Agraria en 1993, se introdujo la figura de la facultad del Tribunal Superior Agrario de establecer jurisprudencia mediante la expedición de cinco sentencias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Según esta disposición contenida en el artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, fracción V, la jurisprudencia puede interrumpirse mediante el voto favorable de cuatro magistrados y la expresión de las razones en que se apoya.

Otra forma de integrar jurisprudencia por parte del Tribunal Superior es en el momento de resolver qué tesis debe observarse cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias. En este caso la resolución del Tribunal Superior no afecta el sentido de las sentencias emitidas por los tribunales unitarios.

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

El propósito de esta disposición es el de darle congruencia a las sentencias de los tribunales unitarios en la aplicación de la Ley Agraria, que por su novedad suscita dudas y provoca diversos criterios de interpretación de la ley.

Desde luego, la jurisprudencia agraria no pretende sustituir al legislador, porque ello violaría el principio de la división de poderes. Sus alcances no tienen la generalidad de la ley y sólo rige para los Tribunales Unitarios Agrarios, los supuestos jurídicos similares.

Al ser examinado el proyecto de reformas de 1993, entre los legisladores surgieron afirmaciones en el sentido de que sólo la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito tienen atribuciones para formar jurisprudencia, según lo establece el artículo 94 de la Constitución.

Según el doctor Sergio García Ramírez, en su libro "Elementos del Derecho Procesal Agrario", la jurisprudencia es otra fuente de las normas jurídicas. Se trata, en un sentido del rumbo que siguen los pronunciamientos de los tribunales o de los criterios sustentados por estos en sus sentencias; desde otro ángulo —más estricto— consiste en las tesis adoptadas por un tribunal de rango superior, que vinculan a los inferiores para la solución de las controversias plantadas ante éstos. En su defensa del principio de que el Tribunal Superior Agrario puede emitir jurisprudencia, el propio doctor García Ramírez señala que hay otros tribunales que emiten jurisprudencia como la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que desde la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, establece jurisprudencia vinculante a las Salas Regionales. Lo mismo acontece, agrega, con la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral y el Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

La jurisprudencia que emite el Tribunal Superior Agrario es de carácter especializado y desde luego está sujeta a la jurisprudencia que emitan la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados.

El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios señala en su artículo 19 el procedimiento para establecer la jurisprudencia por parte del Tribunal Superior: a) el magistrado ponente de las cinco sentencias que formen la jurisprudencia, propone

el texto de la misma al Tribunal Superior para su consideración y aprobación en su caso; **b)** la referencia a cada una de las sentencias que integren la jurisprudencia contendrá el número y datos de identificación del expediente, la fecha de la sentencia, el número de votos aprobatorios en relación con el número de magistrados ponentes, el nombre del magistrado ponente y el del secretario proyectista; **c)** la jurisprudencia será firmada por el Presidente y el Secretario General de Acuerdos; **d)** se comunica a los magistrados de los Tribunales Unitarios y **e)** se publica en el Boletín Judicial Agrario para que sea obligatoria a partir de esa fecha.

Cuando se trata de jurisprudencia derivada de una resolución sobre tesis contradictorias de los tribunales unitarios, cualquier magistrado de los tribunales agrarios o el Procurador Agrario podrá solicitar al Tribunal Superior que resuelva cuál debe prevalecer.

El doctor Sergio García Ramírez advierte la contradicción que existe entre la Ley Orgánica y el Reglamento, en virtud de que el artículo 20 de este último ordenamiento se refiere a sentencias o resoluciones y la Ley Orgánica alude sólo a sentencias.

Sobre este particular la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió una tesis en el sentido de que "una aplicación literalista del precepto (artículo 192 de la Ley de Amparo que fija las reglas a que deberá sujetarse la jurisprudencia del Poder Judicial Federal) del precepto podrá llevar a la conclusión de que al resolverse conflictos de competencia en juicios ordinarios no se puede llegar a sustentar jurisprudencia pues las resoluciones respectivas, por un lado, no se pronuncian dentro del juicio de amparo y, por otro, no son en rigor ejecutorias pues no son sentencias que deciden el fondo de una

controversia de manera definitiva e inimpugnable, al determinar solamente cuál es el juez u órgano jurisdiccional que debe seguir conociendo de un asunto sobre el que se ha suscitado un conflicto de competencia. Sin embargo, tal interpretación resulta inaceptable, pues dentro del espíritu del precepto se advierte, como esencial, la voluntad del legislador de que cuando el más alto tribunal de la República fija reiteradamente un criterio éste contribuye a la seguridad jurídica, siendo obligatorio, como jurisprudencia, para todos los órganos jurisdiccionales de la República. Además justifica esta interposición el principio de derecho de que donde exista la misma razón debe darse la misma disposición; por otra parte, un análisis del Semanario Judicial de la Federación y de los anexos a los informes anuales que rinden los Presidentes de la Suprema Corte y de las Salas, permite inferir que ha sido la interpretación reiterada que consuetudinariamente se ha hecho pues, se han publicado como jurisprudencias, criterios diversos que el Pleno y las Salas han reiterado, en los términos de la Ley, en asuntos en los que las resoluciones no fueron ejecutorias".

De esta tesis jurisprudencial se concluye que es posible emitir jurisprudencia sobre resoluciones contradictorias que pongan fin a un juicio aunque no deciden el fondo de una controversia.

El Tribunal Superior Agrario a la fecha ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

El recurso de revisión es improcedente cuando la sentencia recurrida no se refiere a las hipótesis del artículo 198 de la Ley Agraria y 9o., fracción I, II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Una sana lógica de interpretación jurídica del artículo 200 de la Ley Agraria lleva a considerar que si el recurso no se refiere a los supuestos del artículo 198 o no es presentado en tiempo, el propio tribunal unitario tiene facultades para desechar el recurso de revisión. Esto permite al re-

currente interponer el juicio de amparo en contra de la sentencia que se impugna.

Otra jurisprudencia importante es la que resuelve que el recurso de revisión es improcedente contra sentencias de nulidad de derechos sucesorios inscritos ante el Registro Agrario Nacional, en virtud de que la materia controvertida en estos casos se refiere a cuestiones relativas a la sucesión de derechos agrarios ejidales previstos en el artículo 18, fracción VII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por lo que se trata de asuntos que compete conocer en única instancia a los tribunales unitarios, en virtud de que una inscripción en el Registro Agrario Nacional no tiene la naturaleza de una resolución de autoridad agraria.

Como resultado de una denuncia de contradicción de tesis presentada por el Procurador Agrario se estableció que los tribunales unitarios son competentes para conocer de los juicios de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación instaurados ante la Comisión Agraria Mixta, durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, con fundamento en los transitorios de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica.

Derivada de otra contradicción de tesis denunciada por el Procurador Agrario, el Tribunal Superior emitió la siguiente jurisprudencia: La reelección de integrantes de los órganos del ejido es ilegal aun cuando la elección se haya efectuado durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria. El Tribunal Superior sostuvo el principio de que la aplicación del artículo 39 de la Ley Agraria no se hace de modo retroactivo, pues el legislador, al emitir disposiciones generales e impersonales, como la prohibición del caso, lo hace para reglamentar situaciones claras con anterioridad a su vigencia, que esti-

ma perjudiciales para los intereses del ejido y establece nuevas conductas de observancia en lo futuro.

Con motivo de los conflictos sociales agrarios que se dan en el campo, la Secretaría de la Reforma Agraria o los Gobiernos de los Estados han adquirido tierras para satisfacer necesidades de núcleos de población, sin haber instaurado un procedimiento de conformidad con la anterior Ley Estatal de Reforma Agraria. Para regularizar dichas tierras se instauraron expedientes sobre incorporación de tierras al régimen ejidal. Sobre este particular el Tribunal Superior emitió una jurisprudencia en el sentido de que cuando se dictamine un procedimiento de incorporación de tierras al régimen ejidal sobre predios de propiedad de la Federación, de los estados o de los municipios, o que hayan sido dispuestos a su disposición para satisfacer necesidades agrarias y del expediente se desprende que el núcleo gozaba ya de dotación, el Tribunal Superior declara procedente la dotación de ejido por incorporación de tierras al régimen ejidal, con fundamento en los artículos 204 y 325 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por disposición de la ley, contenida en el capítulo IX del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, los magistrados del Tribunal Superior Agrario inspeccionan los tribunales unitarios, para verificar que las labores de éstos se realicen conforme lo establece la legislación de la materia.

Dichas inspecciones pueden ser de carácter ordinario o extraordinario y deberán de practicarse durante la jornada normal de trabajo.

Las inspecciones ordinarias se realizarán cuando menos una vez cada seis meses y las extraordinarias, cuando el Tribunal Superior Agrario acuerde desahogar una inspección específica.

La visita de inspección es comunicada por el Presidente del Tribunal Superior al magistrado del Tribunal Unitario, cuando menos con diez días de anticipación. El aviso de la visita debe ser colocado en los estrados del Tribunal que será inspeccionado, con cinco días de anticipación, con el objeto de que los campesinos, abogados, funcionarios de la Procuraduría Agraria, servidores del Tribunal y cualquier persona interesada en la inspección puedan exponer sus quejas, observaciones o sugerencias que el magistrado inspector recogerá, junto con los documentos y pruebas que se le presenten y las anexará al informe que rendirá al pleno del Tribunal Superior.

Las inspecciones consisten fundamentalmente en lo siguiente:

Verificar la asistencia y el comportamiento con las partes, de los funcionarios y de los empleados del Tribunal Unitario sujeto a ella; inspeccionar el Libro de Gobierno, con el objeto de determinar que el registro y control de los diversos juicios y procedimientos sea eficaz y adecuado; para tener la certidumbre de que los procedimientos han sido desahogados oportuna y correctamente y conforme a derecho; se comprueba que los miembros de las comunidades indígenas tengan un efectivo acceso a la jurisdicción del estado y que en los juicios y procedimientos agrarios en que sean parte se consideren sus prácticas y costumbres jurídicas, y que en su caso, cuenten con un intérprete; se revisa que se haya dado el debido cumplimiento a las resoluciones y ejecutorias derivadas de juicios de amparo; de la inspección realizada bajo los lineamientos antes descritos, el Magistrado inspector, asistido por el Secretario de Acuerdos o del servidor que considere idóneo, levantará acta circunstanciada de la inspección practicada, en la que se harán constar los resultados de la investigación y las recomendaciones que juzgue pertinente hacer a los integrantes del Tribunal Unitario, incluyendo asimismo, las observaciones que formulan los funcionarios del Tribunal visitado.

El Magistrado inspector rinde un informe por escrito al Tribunal Superior, en donde expresa el estado general en que encontró el Tribunal visitado, con las observaciones e indicaciones derivadas de la inspección, con el objeto de que se tomen las determinaciones convenientes para mejorar el servicio del Tribunal inspeccionado, o de ser necesario, verificar con detalle su situación.

Ahora bien, si de la inspección resultare alguna responsabilidad para cualquiera de los funcionarios del Tribunal Unitario visitado, el Tribunal Superior determinará la realización de una audiencia en la que se dé al afectado la oportunidad de aportar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, en descargo de la falta atribuida, una vez hecho lo cual el Tribunal Superior determinará lo conducente, pudiendo solicitar previamente la opinión de la Contraloría Interna.

Estas inspecciones tienen por objeto evaluar el desempeño de los Tribunales Unitarios, dictando oportunamente las medidas convenientes para mejorar el servicio de la justicia agraria en las regiones que así lo requieran.

El artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó el artículo 27 Constitucional, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 6 de enero de 1992, dispuso que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades competentes continuarían desahogando los asuntos que estuvieran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamentaban dichas cuestiones y que estaban vigentes al momento de entrar en vigor tal decreto.

El mismo precepto señala que los expedientes de estos asuntos, sobre los cuales no se hubiera dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios, se pondrían en estado de resolución y se turnarían a éstos para que, conforme su ley orgánica resolverían en definitiva de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Por su parte, el artículo tercero de la Ley Agraria, señala que la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, se seguiría aplicando respecto de los asuntos que estaban en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, que en una sana interpretación jurídica, nos lleva a concluir que únicamente para estos asuntos se aplicara el ordenamiento derogado, lo que resulta lógico, si se toma en cuenta que el desahogo del procedimiento se realizó bajo la vigencia de dicha ley.

Ahora bien, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios determina en su artículo 18, fracciones II y III que es competencia de los Tribunales Unitarios la restitución de tierras bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, así como el reconocimiento del régimen comunal, resultando que por exclusión al Tribunal Superior le corresponde resolver en los asuntos de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y de la creación de nuevos centros de población.

De lo anterior se concluye, que los expedientes de ampliación y dotación, competencia del Tribunal Superior, son remitidos por la Secretaría de la Reforma Agraria en estado de resolución, es decir, cerrada la instrucción para el único efecto de que sean resueltos, observando las disposiciones legales vigentes al momento de su instauración, habiendo acordado

el pleno del Tribunal Superior Agrario notificar la radicación en dicho órgano jurisdiccional a los interesados, lo que ha motivado, que los interesados presenten pruebas y alegatos en defensa de sus intereses, pretendiendo que éstos sean tomados en cuenta, como si aún se estuviera en la etapa instructora, la que ya se dijo está cerrada. Situación distinta es la que se presenta, cuando del estudio del expediente se desprende que no ha sido observada la garantía de audiencia, respecto de lo cual, el artículo cuatro transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece que esta deficiencia sea subsanada ante el propio Tribunal Superior, dándose entonces el caso de que se reabra la instrucción, para el efecto de que los interesados que no habían sido notificados en el procedimiento sustanciado ante la Secretaría de la Reforma Agraria, sean notificados, concediéndoles los términos que para presentar pruebas y alegatos que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria, las cuales, en caso de ser presentadas son admitidas y valoradas por el Tribunal Superior Agrario. Para ordenar la práctica de las notificaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior, el Magistrado ponente, que aquí se convierte en Magistrado instructor, y dicta un acuerdo mandando girar despacho al Tribunal Unitario Agrario del Distrito dentro de cuya jurisdicción se encuentre localizado el inmueble de probable afectación, para que el actuario de su adscripción notifique personalmente al propietario, dejando con ello de lado lo que al efecto señalaba el artículo 275 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de que la sola publicación de la solicitud de ampliación o dotación serviría de notificación a los propietarios de los predios localizados dentro del radio legal de afectación del núcleo solicitante. Esto es así en atención al cúmulo de amparos que a ese respecto fueron interpuestos y ganados por los propietarios afectados en contra de las resoluciones presidenciales de dotación y ampliación, por considerar los tribunales

de alzada que la falta de notificación personal conculcaba la garantía de audiencia del propietario así afectado, razones éstas por las que se ordena la notificación personal y, en el caso de que no se conociera el lugar en que el propietario viva, se ordena su notificación por edictos en los términos del artículo 173 de la Ley Agraria.

Ha sido práctica común en este Tribunal Superior Agrario, que en los asuntos llamados del "rezago agrario", que así lo ameritan, que el magisterio ponente, en su carácter de instructor, ordene diligencias para mejor proveer, con el objeto de llegar al conocimiento de la verdad, fundamentando esta práctica en el artículo 186 de la Ley Agraria, pues en ocasiones no es posible una conclusión certera con los elementos que integran los expedientes, así que para estar en condiciones de resolver lo que en derecho proceda, se ha echado mano de las facultades para mejor proveer que establece el precepto antes invocado, con el único fin de impartir una verdadera justicia agraria, pues en la mayoría de los casos se trata de asuntos en los que la situación, de hecho y de derecho de los solicitantes o de los predios señalados como afectables, no se encuentra claramente determinada en autos, resultando indispensable la indagación que se comenta.

El año de 1993 se adicionó la fracción VIII del artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para crear la institución del "magistrado instructor", otorgándole la facultad de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

La razón esgrimida para hacer esta adición fue la imposibilidad del Tribunal Superior, funcionando en pleno, para instruir directamente el procedimiento: admisión o desechamiento

de la demanda, hacer prevenciones, admitir o rechazar pruebas, hacer diligencias, interrogar o presenciar los interrogatorios a testigos, etcétera.

Esta situación se puso en evidencia en un asunto, en el cual se ejerció la facultad de atracción, para conocer una demanda de reversión de una expropiación, interpuesta por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal en contra del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

Es evidente que el Tribunal Superior, funcionando en pleno, será incapaz de instruir directamente el procedimiento, especialmente en los asuntos derivados de la aplicación de la Ley Agraria. La institución del magistrado instructor es a todas luces benéfica para el procedimiento.

Los tribunales agrarios responden a una vieja demanda campesina que se planteó por primera vez en el Plan de Ayala en 1911. Surgen para la aplicación de un nuevo derecho agrario que pretende crear un clima de justicia en el campo mexicano. Al mes de septiembre pasado, el Tribunal Superior examinó y resolvió más de 4,000 expedientes, provenientes del llamado rezago agrario y 210 de su competencia exclusiva. Los tribunales unitarios han conocido más de 27 juicios, de los cuales han resuelto 19 mil.

Se han impuesto medidas para incorporar abogados con los mejores conocimientos y para observar su conducta ante las partes, y especialmente ante los campesinos. Ellos han estado esperando justicia desde tiempo inmemorial, toca a los tribunales agrarios y a sus servidores, contribuir con el resto de la sociedad, para llevar esta justicia, que, como lo señala el doctor Sergio García Ramírez, no es sólo de carácter jurídico, sino también económica, política y social.

Revista de los Tribunales Agrarios, Núm. 8
Año III, editado por el Tribunal Superior Agrario, se terminó de imprimir el día 5 de febrero de 1995, en los talleres de **Impresos Chávez, S. A de C. V.** Tel. 672-01-19.
La edición consta de 1,000 ejemplares.

