

AÑO VIII

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE

NÚM. 25

# **REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**



**Centro de Estudios de Justicia Agraria  
"Dr. Sergio García Ramírez"**

**México, 2000**

## DIRECTORIO

### TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

**Magistrado Presidente:** Lic. Luis O. Porte Petit Moreno; **Magistrados Numerarios:** Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos, Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero, Lic. Luis Angel López Escutia, Lic. Ricardo García Villalobos; **Magistrada Supernumeraria:** Lic. Carmen Laura López Almaraz; **Secretaria General de Acuerdos:** Lic. Claudia Velázquez González; **Oficial Mayor:** Lic. Jesús Anlén López; **Contralor Interno:** Lic. Martín Careaga Olvera; **Director General de Asuntos Jurídicos:** Lic. Ernesto Jiménez Navarrete; **Director del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez":** Lic. Carlos Tarrab Quesnel; **Subdirectora del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez":** Lic. Irene Arceo Muñiz; **Capturista:** Verónica Jiménez Jiménez.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA  
"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"  
Av. Alvaro Obregón No. 151, 5º Piso  
Col. Roma  
C.P. 06700 México, D.F.,**

## CONTENIDO

I.	<b>LA IMPUGNACIÓN EN EL DERECHO PROCESAL AGRARIO MEXICANO.....</b>	<b>7</b>
	LIC. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS MAGISTRADO NUMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	
II.	<b>LA ACCIÓN AGRARIA EN EL MARCO DE LA DOCTRINA PROCESAL Y SU EVOLUCIÓN .....</b>	<b>21</b>
	LIC. LUIS ANGEL LÓPEZ ESCUTIA MAGISTRADO NUMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	
III.	<b>AMBITO DE COMPETENCIA DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL .....</b>	<b>53</b>
	LIC. JOAQUÍN CONTRERAS CANTÚ DIRECTOR EN JEFE DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL	
IV.	<b>RETOS DE LA JUSTICIA AGRARIA .....</b>	<b>69</b>
	MTRO. ALDO SAÚL MUÑOZ LÓPEZ MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 12, EN CHILPANCINGO, GRO.	
V.	<b>LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y SU DERECHO A LA SUPERVIVENCIA EN EL MARCO DE LA LEY AGRARIA .....</b>	<b>75</b>
	MTRO. JAVIER ANDRÉS ESPADAS LÓPEZ JEFE DE LA UNIDAD JURÍDICA DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 22, EN TUXTEPEC, OAX.	

<b>VI. INDIVISIBILIDAD DE LA PARCELA EJIDAL .....</b>	<b>81</b>
LIC. JOSÉ FRANCISCO ABAUNZA AGUADO SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 36, EN MORELIA, MICH.	
<b>VII. EL FUNDO LEGAL .....</b>	<b>87</b>
LIC. AGUSTÍN A. HERRERA FRAGOSO ACTUARIO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DEL DISTRITO 46, EN HUAJUAPAN DE LEÓN	
<b>VIII. SENTENCIAS EN MATERIA AGRARIA .....</b>	<b>91</b>
LIC. GEORG RUBEN SILESKY MATA SECRETARIO DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 44, EN CHETUMAL, QROO.	
<b>IX. LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS Y SU APORTACIÓN EN MATERIA DE JUSTICIA.....</b>	<b>129</b>
LIC. ABEL TINOCO BARAJAS SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 14, EN PACHUCA, HGO.	
<b>X. PROPUESTA DE REFORMAS EN MATERIA DE NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS QUE CONTRAVIENEN LA LEY AGRARIA .....</b>	<b>135</b>
LIC. LEOPOLDO LÓPEZ MIRAMONTES SECRETARIO DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO 45, EN CD. VALLES, S.L.P.	

**XI. EL PROCESO ANTE LOS MODERNOS TRIBUNALES AGRARIOS ... 143**

**DR. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN  
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL  
DISTRITO 8, EN EL DISTRITO FEDERAL**



## LA IMPUGNACIÓN EN EL DERECHO PROCESAL AGRARIO MEXICANO

LIC. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS \*

### EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO

**L**a palabra impugnación tiene un sentido amplio: significa refutar, contradecir, combatir, y actuar en contra de algo o alguien. En el derecho procesal, generalmente este concepto se aplica tanto para expresar la inconformidad de las partes y demás participantes, contra los actos del órgano jurisdiccional, así como para expresar las objeciones que se formulan contra los actos de las propias partes; la impugnación surge así como un medio de defensa legal donde hay o existe la posibilidad del incumplimiento de los actos procesales por parte del juzgador.

---

\* Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario. conferencia sustentada en el Diplomado en Derecho Procesal Agrario, impartido por el Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez"

El Derecho Procesal es un conjunto de normas que están encaminadas a establecer el orden jurídico dentro de una comunidad. Carnelutti, (*Torniamo al Giudizio*, 1949.) establece que "el juicio está estrechamente ligado a la justicia"; "que el juicio sirve para establecer la justicia". Por otro lado, Calamandrei señala (*Proceso y Justicia*, 1952) que la finalidad del proceso "... no (es) la finalidad individual que se persigue en el juicio por cada sujeto que participa en él, sino la institucional. La finalidad que podría decirse social y colectiva, en vista de la cual no parece concebible la civilización sin garantía judicial". El juzgador, aplicando las normas procesales, determina la conducta de las partes buscando que a través del proceso se ajusten al orden social establecido por las normas sustantivas.

Por otro lado, si el acto procesal no se apega a la ley, surge el derecho de las partes para buscar la eliminación del acto procesal defectuoso. Para Couture, la impugnación es la acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, deposición testimonial, informe de peritos, etc., con el objeto de obtener su revocación o invalidación.

La impugnación, en términos generales, es entonces el derecho que tienen las partes, para conseguir la revocación o modificación del acto procesal incorrecto o defectuoso, buscando el restablecimiento de la justicia y la normalidad dentro del proceso.

En la impugnación es necesario definir tres aspectos: el derecho de impugnar, el acto impugnado y el proceso de impugnación.

El derecho de impugnar es una atribución concedida por la ley procesal a las partes, a efecto de que el órgano jurisdiccional modifique los actos procesales que perjudican su interés.

Desde un punto de vista estricto, el derecho de impugnación corresponde a los titulares del ejercicio de la acción y de la excepción. Este derecho está limitado por el derecho procesal. El agravio al interés jurídico produce la impugnación, porque carecería de sentido que la parte que tiene satisfecho su interés, pudiera ejercitarla.

Objetivamente puede decirse que son impugnables todos aquellos actos procesales susceptibles de ser revocados, modificados o confirmados. Esto ha dado a lugar a la clásica división de los vicios "*in judicando*" e "*in procedendo*", referidos los primeros a la percepción del derecho y los segundos a la aplicación del derecho procesal. Los vicios "*in judicando*" producen agravios y los vicios "*in procedendo*" producen la nulidad.

Existe frecuentemente un término durante el cual, la parte que tenga el interés para impugnar, pueda ejercitar este derecho para corregir el acto viciado. Vencido este plazo, se produce la caducidad, que imposibilita el ejercicio de la impugnación en el transcurso del tiempo.

El acto impugnativo se ejercita mediante la promoción del sujeto impugnante y con ella se provoca el procedimiento de impugnación ante el tribunal de alzada. Este procedimiento culmina con la resolución del juez o del tribunal de segunda instancia por medio del cual se mantiene, se elimina, modifica o sustituye el acto impugnado.

El acto de impugnación puede ser admitido o desechado únicamente por el tribunal de alzada. En el derecho agrario, los actos impugnativos son el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario y el Juicio de Amparo, directo o indirecto. Además, la actuación de los magistrados agrarios puede ser

impugnada mediante la denuncia de un impedimento que obstaculiza que el juzgador conozca del asunto.

En esta plática me referiré exclusivamente al recurso de revisión en el derecho agrario, que en el procedimiento agrario es el único recurso que puede interponerse contra las sentencias firmes de los Tribunales Agrarios, que resuelvan conflictos de límites de tierras entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o entre estos sujetos agrarios colectivos o uno o varios pequeños propietarios o sociedades; la restitución de tierras ejidales; o la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades en materia agraria.

En el Recurso de Revisión intervienen los siguientes sujetos:

1. **Recurrente** que puede ser el actor o el demandado, que son los únicos que pueden interponer este medio de impugnación.
2. **El Tribunal Unitario Agrario**, como responsable de la sentencia impugnada, y que recibe el nombre de juez "*ad quo*";
3. **El órgano jurisdiccional competente** para conocer y resolver la impugnación, que es el Tribunal Superior Agrario y al cual se le denominado juzgador "*ad quem*";
4. **Contraparte de la impugnadora o tercero interesado** a la que se le otorga la garantía de audiencia, para que manifieste lo que a su interés convenga respecto de la legalidad de la sentencia reclamada.

La interposición del recurso de revisión debe hacerse ante el Tribunal Unitario Agrario que haya pronunciado la sentencia impugnada, dentro del término de diez días posteriores a la

notificación de la sentencia. Esta interposición debe constar por escrito, en la cual se expresen los agravios ocasionados con la emisión de dicha sentencia, exponiendo las razones por las que el recurrente estima que la sentencia o emisión combatida no se apegan a derecho, debiendo especificar en que parte de la sentencia se causan los agravios. Generalmente la revisión se presenta en un solo documento, conteniendo la razón por la que se interpone la revisión, su fundamentación y motivación.

## DEFINICIÓN

El recurso de revisión dentro del derecho agrario mexicano es el acto jurídico mediante el cual, la parte que se considera perjudicada o agraviada por una sentencia definitiva de un Tribunal Unitario Agrario, pide su modificación o anulación, total o parcial, ya sea porque la considera defectuosa, cuando no se encuentra debidamente fundada o motivada; cuando se violan preceptos procesales; o cuando las consecuencias jurídicas no corresponden a las pretensiones de las partes en el proceso, dirigiéndose para ello al Tribunal Superior Agrario.

## REQUISITOS

En el recurso de revisión, se tienen los siguientes requisitos:

- a) Que quien lo deduzca, sea parte en el juicio agrario, lo puede hacer directamente o a través de sus representantes y eventualmente, el Ministerio Público,

cuando en el juicio se controviertan los intereses de la Federación.

- b) Que exista un perjuicio concreto resultante de la sentencia.
- c) Que el recurso sea interpuesto ante el Tribunal que haya pronunciado la sentencia, dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la resolución.

### NATURALEZA JURÍDICA

El recurso de revisión es un acto que se da dentro del proceso, con el propósito de que tanto los litigantes como el Estado, obtengan y apliquen una mejor administración de justicia.

### OBJETO DEL RECURSO

Que la instancia superior revise la sentencia del inferior a fin de determinar si procede la modificación o anulación de la sentencia, para la mejor aplicación de la Ley.

El objeto indirecto del recurso es el logro de la tutela del derecho que le corresponde a cada una de las partes.

### SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO

El recurso se debe presentar por escrito ante el Tribunal Unitario que haya pronunciado la resolución recurrida y se endereza en contra de sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios, que hayan resuelto sobre:

- I. 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.
- II. La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales; o
- III. La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

El artículo 200 de la Ley Agraria señala que el Tribunal Unitario que reciba el recurso remitirá inmediatamente el expediente, el original del escrito de agravios y la promoción de los terceros interesados, si el recurso se refiere a cualquiera de los supuestos del artículo 198 y es presentado en tiempo.

Por una errónea interpretación de este artículo, al inicio del funcionamiento de los Tribunales Agrarios, los Unitarios empezaron a admitir o desechar los recursos, según se ajustaran a lo dispuesto por los artículos 198 y 199, en cuanto a los supuestos jurídicos y el término de la interposición. Sin embargo, la jurisprudencia estableció que no corresponde a los Tribunales Unitarios calificar la admisión o el desechamiento del recurso sino que esta facultad le corresponde al Tribunal Superior Agrario, el cual debe resolver en definitiva en un término de diez días contados a partir de la fecha de recepción. La Contradicción de tesis 43/96 señala: "Si bien el artículo 200 de la Ley Agraria dispone que el Tribunal Unitario Agrario 'admitirá' el recurso de revisión, cuando se refiera a los supuestos del artículo 198 y sea presentado en tiempo, la inflexión verbal 'admitir' no debe interpretarse en forma gramatical, sino sistemática, como sinónimo de 'dar trámite al recurso', ya que conforme al precepto indicado y al artículo 9°

de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el conocimiento y resolución de dicho medio de impugnación corresponde al Tribunal Superior Agrario, quien para pronunciarse sobre el fondo debe decidir, previamente, como presupuesto indispensable sobre la procedencia del recurso; en consecuencia, el Tribunal Superior Agrario únicamente debe admitirlo a trámite y enviarlo al Superior; de ahí que en este aspecto no sea aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles”.

En el recurso de revisión no deben estudiarse nuevos elementos o pruebas que no hayan sido estudiados en la primera instancia, porque ello significaría reabrir el proceso, con las consecuencias de retraso en la impartición de justicia y dejar en estado de indefensión a la parte que no conoció los nuevos elementos que sirvieron de base al tribunal de alzada para resolver el recuso de revisión. Sólo deben estudiarse los elementos aportados y estudiados en la primera instancia.

El recurso de revisión en materia agraria se concede con efectos suspensivos, es decir, que, el Tribunal *a quo* remite el expediente original al Tribunal Superior y suspende los efectos del procedimiento, que corresponden a la ejecución de la sentencia.

Sólo se recurren las sentencias definitivas y no las interlocutorias. Ello obedece a la concreción que se busca en el juicio agrario, para evitar retrasos en la impartición de justicia.

Se consideran que son definitivas las sentencias que ponen fin al juicio, resolviendo en el fondo. En consecuencia, no serían recurribles las resoluciones de jurisdicción voluntaria ni aquellos acuerdos que desechen la demanda por improcedente. De acuerdo con la jurisprudencia, los desechamientos de

demanda, si bien ponen fin al juicio, y no se prevé la interposición del recurso de revisión, este tipo de decretos, deben ser combatidos mediante el juicio de amparo directo. Al efecto, la contradicción de tesis 6/97, señala: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso a), y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, se desprende que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer, en amparo directo las demandas promovidas en contra de resoluciones que, sin decidir la controversia planteada, dan directo, las demandas promovidas en contra de resoluciones que, sin decidir la controversia planteada, dan por concluido el juicio. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia ha estimado que el juicio se inicia, para los efectos del amparo, con la presentación de la demanda ante el órgano correspondiente. En tal virtud, el acuerdo que desecha una demanda agraria, constituye una resolución que pone fin al juicio, por lo que el competente para conocer del amparo, lo será un Tribunal Colegiado de Circuito, en la vía directa".

El plazo para la interposición del recurso de revisión es perentorio y no está sujeto a transacción entre las partes, bien sea para ampliarlo o renunciar a él. Si el recurso no se interpone dentro del plazo señalado, la sentencia adquiere la autoridad de la cosa juzgada. Para el computo de término, no deben incluirse los días en que el Tribunal Unitario no labora, como los sábados, domingos, días festivos o vacaciones; a pesar de que la ley establece que para los efectos del juicio agrario "no hay días ni horas inhábiles", porque ello significaría una reducción al plazo que establece la ley, violándose la garantía constitucional de audiencia.

El recurso de revisión debe ser interpuesto en forma escrita. Un caso de la interposición en forma verbal sería si la sentencia

se dicta en la audiencia, en cuyo caso, bien pudiera la parte recurrente expresar verbalmente los agravios que le causa la sentencia y el recurso quedaría incluido dentro del acta de la audiencia que al efecto se levante.

Un análisis comparativo entre los artículos 198 de la ley Agraria, 9º fracción II y 18 fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, nos indica que tratándose de sentencias que resolvieron una controversia relativa a restitución de tierras ejidales, el recurso de revisión solo procede cuando se afecten los intereses colectivos agrarios de un núcleo de población. En efecto la fracción II del artículo 18 de la norma procesal agraria, señala que es posible ejercitar la acción de restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales fuera de juicio o contra actos de particulares; sin embargo, el recurso de revisión solo procede cuando se afecta los intereses colectivos agrarios. El espíritu de esta disposición tiene el propósito de que, cuando se trata de asuntos individuales, el procedimiento agrario no se alargue con la interposición el recurso de revisión, en cuyo caso solo procederá el juicio de amparo como medio de impugnación.

Por lo que se refiere a la acción de restitución, el más alto Tribunal Judicial del País, ha señalado que procede aún en los casos en que el núcleo agrario solo demuestre la posesión y no la propiedad.. Esta interpretación de la ley favorece a las llamadas "comunidades de hecho", que carecen de una resolución presidencial o una sentencia de los Tribunales Agrarios que les ampare la propiedad de sus tierras que han venido poseyendo desde tiempo inmemorial.

El Poder Judicial de la Federación, ha comparado la acción reivindicatoria civil con la acción de restitución agraria, señalando que para demostrar la procedencia de la acción restitutoria, deberán demostrarse los mismos elementos de acción reivindicatoria a saber: a) la propiedad de la cosa que se reclama; b) la posesión por el demandado de la cosa perseguida; c) la identidad de la misma. Sin embargo, de un análisis histórico de la forma de constituirse la propiedad agraria, se desprende que, los núcleos agrarios también deberán mostrar que estuvieron en posesión de las tierras, en virtud de que, como lo señalaba el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los núcleos de población ejidales y comunales eran propietarios de sus tierras, a partir de la publicación de la resolución presidencial del Diario Oficial de la Federación; y que a partir de la ejecución de dicha resolución presidencial, el núcleo agrario propietario, adquiriría el carácter de poseedor. Esta interpretación de la ley tiene su importancia, en virtud de que hasta antes de la reforma Constitucional de 1992, los núcleos agrarios contaban con 105 millones de hectáreas, conforme a las resoluciones presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, pero en la realidad sólo tenían 95 millones en posesión, por lo que quedaron 10 millones pendientes de ejecutar, por imposibilidad jurídica o material para que la Secretaría de la Reforma Agraria pudiera entregarlas a los núcleos beneficiados. De acuerdo con el concepto de restitución que se establece, tanto en la Constitución, como en la Ley Agraria, ésta procede cuando los núcleos agrarios *hayan sido o sean privados ilegalmente* de sus tierras, afirmación que presupone la existencia de la posesión, que se consolida con la ejecución de la Resolución Presidencial o la sentencia del tribunal agrario que otorga o reconoce la propiedad de las tierras o aguas en favor del ejido o comunidad. En la acción reivindicatoria civil, no tiene que demostrarse la posesión, porque en nuestro

derecho, la propiedad presupone la posesión; la transmisión del derecho de propiedad puede hacerse aún sin que el titular tenga la posesión del bien inmueble. En este aspecto, la restitución tiene una discrepancia con la acción reivindicatoria civil, porque ésta prescribe, conforme a los plazos de la prescripción positiva o negativa, (5 o 10 años); sin embargo, en el derecho agrario la restitución no puede prescribir a favor de un particular, porque los bienes de los núcleos agrarios están protegidos por la Ley Agraria. El artículo 27 constitucional, antes de la reforma de 1992, no contemplaba la protección de las tierras de los núcleos agrarios con las modalidades de inafectabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. Estas se incluyeron por primera vez en el artículo 117 del Código Agrario de 1934. En sus orígenes, el reparto agrario se hizo en calidad de propiedad plena. Los ejidatarios debían pagar por sus tierras dotadas, en las cajas de rentas; sin embargo, en el Código Agrario en comento, se establecieron las modalidades, que persistieron hasta la legislación actual. La reforma del 92, abrió la posibilidad de que los propios núcleos agrarios, a través de sus asambleas, adopten libremente el cambio del régimen agrario sujeto a tales protecciones, por el de la propiedad plena. Por ello, es de concluirse que la acción de restitución no puede prescribir a favor de un particular, que pretenda adquirir, por medio del transcurso del tiempo en posesión, una superficie ejidal o comunal, bajo en régimen de propiedad civil.

La prescripción de las tierras ejidales, solo se permite en los casos de los posesionarios de parcelas, que aspiran a ser titulares de derechos agrarios. Los ejidatarios con sus derechos debidamente reconocidos, pueden interrumpir esta posesión, mediante la acción restitutoria, en un juicio cuya sentencia no debe ser recurrida ante el Tribunal Superior Agrario. Esta disposición obedece a la necesidad de que estos juicios, que conocen y

resuelven controversias individuales, sean cortos y solo admitan, como medio de impugnación, el juicio de amparo.





## LA ACCIÓN AGRARIA EN EL MARCO DE LA DOCTRINA PROCESAL Y SU EVOLUCIÓN

LIC. LUIS ANGEL LÓPEZ ESCUTIA\*

**P**iero Calamandrei nos advierte que el derecho procesal se basa en tres nociones fundamentales: Jurisdicción, Acción y Proceso. La Jurisdicción presupone la acción; la acción, por el contrario, constituye in iure conditio; de aquí que la acción sea no solamente dar el primer impulso a la jurisdicción, sino también el poder de preparar por el juez, la materia y el programa de su actividad. En tanto que el proceso, es la serie de actos coordinados, regulados por el derecho procesal, a través de los cuales se lleva a cabo el ejercicio de la jurisdicción.

El conjunto de estas tres nociones fundamentales, constituye lo que el gran procesalista italiano llama: el Trinomio Procesal. Se trata de tres nociones fundamentales de orden sistemático, que están definidas o supuestas por el derecho positivo, y sin cuyo

---

\* Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario. Conferencia sustentada en el Diplomado de Derecho Procesal Agrario, impartido por el Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez".

conocimiento previo es imposible dar un paso en la ciencia procesal moderna.

El procesalista mexicano Fernando Flores García, en el Diccionario Jurídico Mexicano (I.I.J. UNAM. p.31) nos dice que el término Acción (del latín actio, movimiento, actividad), si bien dicho vocablo posee varias acepciones jurídicas, la más importante y que le otorga un sentido propio es la que se refiere a su carácter procesal.

En este mismo sentido el jurista Eduardo Pallares, en su Diccionario de Derecho Procesal Civil. (De. Porrúa, 1998. p.25) expresa que el concepto de acción es uno de los más discutidos en derecho procesal y ha dado nacimiento a numerosas doctrinas, definiciones y no pocas controversias, entre los jurisconsultos modernos, ya que la acción constituye uno de los pilares en los que descansa el proceso y, agrega que a ello han contribuido los siguientes factores:

- a) El factor histórico, en el sentido de que las instituciones jurídicas procesales han evolucionado, y sus transformaciones necesariamente han influido en el contenido del derecho de acción.
- b) Con demasiada frecuencia los tratadistas confunden el derecho de acción procesal con su ejercicio material en los tribunales.
- c) Se olvida con frecuencia que la ciencia del derecho es la ciencia de lo que debe ser y no de lo que es en realidad social. No pocos procesalistas elaboran su doctrina con violación de este principio, y hacen sociología jurídica en lugar de doctrina jurídica.

### *ACEPCIONES O SIGNIFICADOS DE ACCIÓN*

Esta palabra tiene en derecho un significado múltiple, usado en el derecho civil, penal, administrativo, con numerosos sentidos.

Así, se habla de acción por oposición a omisión, tanto en la culpa civil como en el delito penal; para identificar el derecho que se quiere proteger, seguida del nombre del respectivo derecho material subjetivo como acción reivindicatoria, acción posesoria, acción contractual, acción de estado civil, etc.; para distinguir la rama del derecho material a que pertenezca el derecho o la relación jurídica de que se trate, como acciones civiles, administrativas, laborales, agrarias, etc.; para identificar si el sujeto del derecho material lo es determinada persona o personas indeterminadas, como las acciones personales y reales.

Aún en la doctrina moderna y naturalmente en la legislación y jurisprudencia se le usa tanto para designar conceptos de contenido sustancial, como los antes apuntados, e inclusive en el campo procesal estricto, tiene diversos significados, como la petición para iniciar un proceso según la clase de proceso que origina, o de acuerdo con la rama jurisdiccional a que ese proceso corresponde.

El hecho es que la larga evolución del derecho procesal, ha ido perfilando y precisando la naturaleza, fin y fundamento de la acción. Así, Hernando Devis Echandía, en su obra *Teoría General de Proceso* (Ed. Universidad, B.A. 1997), indica que al respecto puede clasificarse en dos grupos la doctrina:

Teorías que consideran la acción como un elemento del derecho sustancial o material subjetivo o como este derecho mismo en ejercicio o movimiento.

Teorías que sostienen que la acción es autónoma y diferente del derecho sustancial o material, con variantes por cuanto a su naturaleza, fundamento o fines, como veremos enseguida brevemente:

#### TEORÍAS DE LA ACCIÓN COMO ELEMENTO DEL DERECHO MATERIAL O COMO DERECHO EN MOVIMIENTO

Identificada como la teoría antigua o clásica, que vincula la idea de acción a la de su violación o cesión, identificando por ende acción con el derecho mismo, como materia del *ius persecuendi* in indicio, de la doctrina romana.

#### TEORÍAS DE LA ACCIÓN COMO AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE DEL DERECHO MATERIAL

Desde finales del siglo pasado, la doctrina procesal es casi unánime, por cuanto a considerar la acción como independiente del derecho sustancial subjetivo, no sólo por ser algo distinto de él, sino porque su presencia no implica la existencia del derecho material, ni su violación. A partir de este consenso, el debate se centro en la naturaleza, fin y fundamento de la acción, en el que tienen particular relevancia, las doctrinas siguientes:

*A) TEORÍA DE LA ACCIÓN COMO FACULTAD DEL DERECHO DE LA PERSONALIDAD*

Elaborada por el alemán Köhler, le asigna a la acción la naturaleza de simple facultad (le niega el carácter de derecho autónomo), emanada del derecho de la propia personalidad o derecho a la libertad, para dar vida a la demanda contra el adversario en un proceso.

Esta teoría soslaya al Estado como sujeto de la relación procesal, desvirtúa el concepto de jurisdicción y de proceso en su esencia de derecho público y de actividad jurisdiccional del Estado, para fines públicos de interés general; tampoco considera los casos en que no existe adversario v. gr. procesos de jurisdicción voluntaria ante órgano jurisdiccional, reduce la relación a las partes marginando la función del juez. (citado por Devis Echandía. *Op. Cit.* p. 177).

*B) TEORÍA DE LA ACCIÓN COMO DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO PARA OBTENER LA TUTELA DEL ESTADO POR SENTENCIA FAVORABLE*

Desarrollada por los alemanes Wach y Kirsch, considera a la acción como un derecho independiente, autónomo y anterior al proceso, o sea, la acción es un derecho concreto, cuyo objeto es obtener una sentencia favorable.

*C) TEORÍA DE LA ACCIÓN COMO DERECHO CONCRETO, AUTÓNOMO, POTESTATIVO Y PRIVADO*

Sostenida por Chiovenda, para el que la acción es uno de esos derechos potestativos que la ley concede a una persona,

consistentes en el poder de influir con la manifestación de su voluntad en la condición jurídica de otro, sin el concurso de la voluntad de éste v. gr., el cónyuge agraviado solicita la separación de cuerpos o el divorcio. De esta manera, “la acción es el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley”, pero también “es un derecho distinto y autónomo que nace y puede extinguirse independientemente de la obligación”.

A la doctrina formulada por el ilustre jurista italiano, Chiovenda, se han formulado tres objeciones fundamentales, por los procesalistas modernos, según expresa Devis Echandía (*Op. Cit.* p. 179), a saber:

No obstante que dice que la acción es un derecho concreto y que son condiciones de ésta las “necesarias para obtener una resolución favorable” al actor, incurre en el *error de estimar como objeto de la acción la sentencia favorable*.

Al considerar que *el interés perseguido por el actor es privado*, por ende *la acción es un derecho privado que puede ser cedido* confundiendo la cesibilidad del derecho sustancial o material pretendido, y no la de la acción.

Coloca *como sujeto pasivo de la acción a la contraparte*, al confundir el derecho subjetivo con la facultad, ya que *lo que es protestativo es ejercitar o no el derecho de acción*, pero no el derecho mismo, sin que ello desvirtúe su naturaleza.

*D) TEORÍA DEL DERECHO SUBJETIVO PROCESAL, ABSTRACTO Y PÚBLICO, PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PROCESO*

La aportación del gran jurista italiano Carnelutti, representa un gran avance jurídico, pues da a la doctrina de la acción una estructura sólida y científica, que descansa en las siguientes tesis.

- 1º. La *acción es un derecho autónomo* anterior al proceso; un derecho subjetivo procesal abstracto, que no persigue una sentencia favorable, sino *que bajo un proceso se resuelva sobre las pretensiones del actor*.
- 2º. El interés que *la acción protege* no es el del litigio, sino al interés de *que el litigio tenga una justa composición*, o sea *persigue un fin público* en interés público; el del litigio es privado.
- 3º. Para que el particular tenga la acción debe gozar de cierta idoneidad referida al interés en la composición del litigio.
- 4º. La acción impone al *juez una obligación* procesal: *desplegar su jurisdicción proveyendo* al y en el proceso, para *dictar sentencia*, más no necesariamente favorable al demandante.
- 5º. La *acción es un derecho subjetivo*, no privado, sino *público* que forma parte *de los derechos cívicos*. (F. Carnelutti. *Derecho Procesal Civil y Penal*. Ed.. Pedagógica Iberoam. 1994. p.p. 50-256).

A partir de los avances de Carnelutti, otro gran jurista italiano Ugo Rocco, la perfecciona sustentando sus propuestas en los conceptos siguientes:

- 1º. La jurisdicción no sólo *es un derecho del Estado* a someter al particular, sino *también una obligación jurídica del mismo*, ex lege, de ejercitar y *prestar la jurisdicción como actividad y función soberana*, y a la cual corresponde, *en los ciudadanos, un derecho subjetivo público hacia el Estado (derecho cívico)*, y que tiene por objeto la comprobación o la realización coactiva de los intereses materiales protegidos por el derecho objetivo.
- 2º. La acción *genera una doble relación jurídica* que se origina con la actividad jurisdiccional *en el proceso: relación de acción* (demandante - Estado), y *la relación de contradicción* en juicio: excepción y defensa (demandado - Estado); y *en esa relación jurídica de acción sus elementos son indeterminados, pero determinables*, esto es, los sujetos y el objeto o contenido.

Rocco concluye definiendo: "el derecho de acción es el derecho de pretender la intervención del Estado y la prestación de la actividad jurisdiccional, para la *confirmación o la realización coactiva de los intereses (materiales o procesales) protegidos en abstracto por las normas del derecho objetivo*". (citado por H. Devis Echandia. *Op. Cit.* p.p. 181, 182).

Esta doctrina también es perfeccionada en su desarrollo, por otro gran jurista latinoamericano *Eduardo J. Couture*, quien (*Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. (Ed.. De palma. 1997), define a la acción como "el *poder jurídico* que tiene todo sujeto de derecho, de *acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión*". Este derecho cívico o poder nos dice, se encuentra consagrado en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948.

Pero *este poder* jurídico, dice Couture, es *distinto del derecho material y de la pretensión*, pues *se puede tener acción y no tener el derecho material*, pero si la pretensión de tenerlo; y *la acción se hace efectiva mediante la demanda en sentido formal*, como ejercicio de aquella.

### ELEMENTOS DEL DERECHO DE ACCIÓN

El destacado procesalista Devis Echandia resalta el frecuente error en que se incurre de *confundir los elementos del derecho de acción y los de la pretensión*. Sin embargo, dice, hay acuerdo de que *los elementos de la acción* son: *los sujetos, su objeto y su causa*, y cuya esencia característica reside en:

- 1º. Los sujetos del Derecho de Acción: son el actor y el juez en representación del Estado; aquél como sujeto activo y éste como sujeto pasivo.

En cambio los sujetos de la pretensión son el demandante y el demandado, y en los procesos voluntarios lo es sólo el primero.

- 2º. La acción tiene como objeto la sentencia favorable o desfavorable, en el proceso. En cambio el objeto de la pretensión, es obtener la sentencia favorable que otorgue lo que en el petitum de la demanda se reclama.
- 3º. Debe distinguirse entre la Causa Petendi y causa de la acción. La primera se refiere a la pretensión, al petitum de la demanda y la forman los hechos de la relación jurídica sustancial pretendida, discutida o negada; la segunda se refiere al interés público que justifica el ejercicio de la acción para promover ese proceso y

obtener la sentencia en cualquier sentido. (*Op. Cit.* Supra. pp. 193-194).

### I.3. CLASIFICACIÓN DE LAS ACCIONES

Al igual que respecto al concepto de acción, también sobre su clasificación operan los mismos resabios y complicaciones reflejadas en teorías, pero también es la legislación positiva, lo que hace difícil suprimir el empleo de la palabra acción en sentido material o sustancial, para acotarla a un criterio puramente procesal.

A manera de ejemplo, F. Bañuelos Sánchez en su obra *La Teoría de la Acción* (De. Cárdenas. Méx. 1983. p. 58) expresa que para la doctrina francesa e italiana las acciones se clasifican en cuanto a la naturaleza del derecho, en reales y personales; en cuanto al objeto, en mobiliarias e inmobiliarias, en cuanto al fin, en petitorias o posesorias.

Desde la perspectiva estrictamente procesal, debe mirarse a *la clase de jurisdicción, al tipo de proceso* (ordinario o especial) y a los fines para los cuales se impetra la decisión del juez por su naturaleza procesal.

En este sentido nos dice Devis Echandia (*Op. Cit.* p. 198-199), que aunque la acción es única, en sentido estricto, puede aceptarse con criterio amplio el distinguir procesalmente, las acciones civiles, laborales, contencioso-administrativas, fiscales, etc., *según la jurisdicción* (especializada) *a que pertenezcan*.

En acciones ordinarias y acciones especiales, según cuantos *procesos especiales se contengan en la legislación positiva*.

La clasificación procesal de acción *singular o colectiva*, contenciosa o de jurisdicción voluntaria, *según la clase de proceso*.

También se puede hablar de acción de juzgamiento o conocimiento y, de acción ejecutiva, y subdividir la primera en dispositiva y declarativa, de condena y de declaración constitutiva, o de acción cautelar, clasificación en la que se estaría atendiendo los fines para los cuales se busca la decisión o sentencia en su naturaleza procesal. Sin embargo, es muy frecuente que el proceso excitado por el actor sea mixto, es decir, declarativo y de condena, de declaración constitutiva y de condena, declarativo y de declaración constitutiva y de condena, etc., lo que no significa que se ejerciten varias acciones, una para cada clase de peticiones; esto, es un error, *la acción que inicia el proceso es una*, lo que *puede ser múltiple es la pretensión*, lo que nos lleva a concluir que puede haber acciones de naturaleza mixta, siendo una la acción, pero distintos derechos materiales objeto de la demanda o a las diversas pretensiones que de ellos quieren deducirse.

También es un error hablar de *acumulación de acciones*, lo que existe es acumulación de pretensiones conexas entre sí. Sin embargo, si puede hablarse de *acumulación de acciones*, cuando en un mismo proceso, el demandado procede a demandar a su demandante mediante *demanda de reconvención*, en un juicio o proceso ordinario.

### *LA ACCIÓN AGRARIA Y SU EVOLUCIÓN EN EL DERECHO SOCIAL AGRARIO DE MÉXICO*

Si como hemos visto en el análisis precedente, el concepto de acción en el sentido aceptado por la doctrina procesal moderna, ha implicado un largo proceso histórico de elaboración

particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX; por tanto, es obvio que el derecho positivo de los países muestre una mixtura o heterogeneidad en sus ordenamientos sustantivos o procesales, acorde a las concepciones del derecho de acción predominantes en cada etapa o país de que se trate.

En México, si bien es cierto existen antecedentes históricos relevantes de normas de derecho sustantivo y adjetivo de naturaleza agraria, también lo es que el derecho social agrario mexicano en su contenido moderno actual, nace a principios de este siglo XX, con la ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución Política y se va estructurando y decantando a través de una vasta obra legislativa hasta nuestros días.

De ahí que el análisis de la acción en el derecho positivo agrario mexicano, más que abordarlo desde la perspectiva rigorista del concepto de acción de la doctrina procesal moderna, generalmente aceptada, es conveniente hacerlo bajo un enfoque flexible y dinámico atendiendo su evolución. Para ello, consideramos pertinente dividir su análisis de 1915 a 1992; y de éste a la fecha.

## LAS ACCIONES AGRARIAS HASTA 1992

Coincidimos con el Dr. Luis Ponce de León (*Derecho Procesal Agrario*. Ed. Trillas. 1988. p.47) de que nuestra historia nos muestra que el problema agrario y su correspondiente ordenación normativa ha estado presente en todas las etapas evolutivas del país, y el tratamiento que se le ha dado ha sido diverso y estrechamente vinculado a las situaciones socioeconómicas y políticas de cada época, por lo que es necesario tomar como punto de referencia los datos que nos proporciona la historia.

Dentro del desarrollo histórico social de México, fue a partir de la Constitución de 1917 cuando se dió un tratamiento más amplio a las relaciones jurídicas derivados de la tenencia, explotación y distribución de la tierra.

Este origen y desarrollo continuo de la normatividad agraria durante prácticamente todo este siglo, se sustenta como lo expresa Marco Antonio Díaz de León, (*Las acciones de controversia de límites y de restitución en el nuevo Derecho Procesal Agrario*. Ed. Porrúa.2000. p.p. 113-114), en el ideal del derecho social agrario que se plasmó en el artículo 27 constitucional, reflejo de las aspiraciones del movimiento revolucionario de naturaleza social, orientado a constituir los ejidos, a restituir a las comunidades de las tierras usurpadas o, bien, dotándolos de ellas cuando carecieran o les fueran insuficientes; o sea, tienen un origen reivindicativo y jurídico las llamadas "acciones agrarias" como medios instrumentales de justicia administrativa de que se valieron el Estado y los gobiernos para promover el reparto agrario y remediar la injusticia en el campo.

La citada norma constitucional, estableció los principios rectores de la cuestión agraria, y dejó a un desarrollo reglamentario fijar los procedimientos y facultades administrativas del Poder Ejecutivo, como suprema autoridad agraria del país, así como de la substancia y el procedimiento agrario, generándose así un derecho procesal agrario-administrativo hasta llegar a un nuevo derecho procesal agrario con la reforma constitucional de 1992 y la creación de los Tribunales Agrarios.

## FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS

En este contexto podríamos afirmar que de 1917 a 1992 la reforma agraria y específicamente, las acciones agrarias a cargo del Estado mexicano, como fines de éste de alto contenido social, se desarrollaron y fueron cumplimentados a través de una estructura normativa sustantiva y adjetiva procesal, en el que las instituciones (Comisión Nacional Agraria, DAAC, SRA, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, entre otras) ejercieron facultades, atribuciones y funciones de naturaleza dual, esto es de carácter jurisdiccional y administrativo, en sus aspectos formal y material, según los actos o resoluciones que se emitieran, en su caso.

Para mayor claridad del aserto anterior y del análisis de la acción y de los procedimientos agrarios en esta etapa, conviene precisar desde la perspectiva doctrinal constitucional, las similitudes y diferencias entre la función administrativa y la jurisdiccional.

Apreciamos con Devis Echandia (*Op. Cit.* p. 121-123) que la cuestión no es sencilla, pues ambas funciones (administrativa y jurisdiccional) soberanas del Estado, tienen el común denominador de que atienden a la satisfacción de intereses públicos, se relacionan con la organización del Estado e inclusive cooperan a la armonía social y actúan en presencia o ante la amenaza de conflictos o controversias entre los particulares o de éstos y entidades públicas.

La distinción está en la clara diferencia de posición del sujeto de la función judicial o de la administrativa. *El juez actúa sobre las partes y resuelve* los conflictos o los intereses no litigiosos, sin que

el Estado que representa sea parte de ellos; la administración actúa por conducto de un funcionario como parte en el conflicto o en el asunto que resuelve.

Esto es, cuando se trata del proceso contencioso-administrativo, en el cual la administración concurre frente al particular y el interés público está en conflicto con el privado, encontraremos los tres sujetos de la relación jurídica en el proceso, y el juez obra sobre el interés tanto de la administración como del particular y en posición imparcial ejerce jurisdicción.

Lo anterior, nos dice, no significa que los funcionarios administrativos y ciertos órganos administrativos no puedan ejercer nunca jurisdicción, *pues es frecuente que por mandato de la Constitución o de la ley, se otorguen funciones jurisdiccionales a ciertos órganos que forman parte del Órgano Administrativo o Ejecutivo*, en cuestiones como multas, protección de aguas, bosques y otros recursos naturales, por lo que no siempre la función determina la naturaleza administrativa o jurisdiccional de quien la ejerce.

La realización de actos de naturaleza jurisdiccional por otros poderes distintos al Poder Judicial, esto es, el Poder Legislativo o Ejecutivo, lo confirma la Jurisprudencia establecida por nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1981, cuyo rubro "Función Jurisdiccional, Sistema Constitucional Relativo al Ejercicio de la ...", en la que se expresa que el artículo 104 constitucional establece, en términos generales, que son los tribunales de la Federación los únicos facultados para dirimir las controversias que surjan con motivo de la aplicación de leyes federales, salvo que dichas controversias sólo afecten intereses particulares; evento en el cual los jueces y tribunales del orden común de los Estados y el D.F. pueden conocer de los juicios respectivos, a elección del actor; sin embargo, la Constitución

también consigna casos de excepción en que atribuye funciones jurisdiccionales a los Poderes Legislativo y Ejecutivo; así, el artículo 27 de la propia Ley Fundamental, después de instituir la propiedad privada, de señalar el índice mínimo de dotación y el límite máximo de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, de consignar la expropiación de la propiedad privada por necesidades agrarias, de establecer el derecho de los núcleos de población para ser dotados de tierras y para ser restituidos de las que, teniendo título, hayan sido injustamente despojados, y de declarar nulos los actos jurídicos a que se refieren los incisos a), b), c) y d) de la fracción VIII de dicho numeral, *autoriza* al Ejecutivo Federal para dirimir controversias que se susciten en asuntos de naturaleza agraria. En efecto, el citado artículo 27 faculta al Ejecutivo Federal, y a algunas de las autoridades que crea en su fracción XI, (CAM, CCA), para intervenir en la tramitación y resolución de controversias de naturaleza agraria. Empero, como las facultades que la Constitución otorga a los poderes legislativo y Ejecutivo, para ejercer la función jurisdiccional, constituyen excepciones a la regla general, no puede sino concluirse que el ejercicio de dichas facultades es de carácter estricto y limitado.

El ejercicio de estas funciones, de naturaleza dual —(jurisdiccional -administrativa) —, por el Poder Ejecutivo, han tenido como sustento constitucional, como lo señala J. Ramón Medina Cervantes, en su obra (*Derecho Agrario*. Harla, Méx. 1987. p. 164), el recambio de la institución de la propiedad en el constituyente del diecisiete, tanto en su doctrina, filosofía y teoría, que supera el concepto tradicional de propiedad por uno más amplio y comprometido con los intereses mayoritarios, que es el de la propiedad social; al mismo tiempo, se *replantan los objetivos del Estado mexicano*, que le permiten *llevar a cabo el programa agrario* de la Revolución, cuyos principios rectores están en el artículo 27.

## LA ACCIÓN AGRARIA Y LOS FINES DEL ESTADO

El principio de la propiedad originaria en favor de la Nación, le dan el soporte al Estado mexicano para su distribución y eficaz regulación, teniendo como destinatarios-beneficiarios a los campesinos de escasos recursos económicos. El Estado así, tiene las bases jurídicas en las modalidades, la función social y en la expropiación a efecto de planear y programar la distribución de la propiedad; y distribuir riquezas como el agua, los bosques y demás bienes que incrementen la función productiva de la propiedad.

A partir de estos principios, podemos afirmar como lo expresa el destacada ius-agrarista Raúl Lemus García (*Derecho Agrarios Mexicano*. Ed. Porrúa. 1996. p.241), tres importantes facultades-deberes u obligaciones se otorgan al Estado: una, el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y, la última, dotar a los núcleos agrarios de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad en explotación.

De esta manera, la política agraria del Estado se centraría en el fraccionamiento de los latifundios, en el impulso a las instituciones agrarias básicas como los ejidos, comunidades, nuevos centros de población agrícola y la pequeña propiedad, entre otras. Para ello, se estableció que los grupos o núcleos solicitantes, estaban obligados a ejercer las acciones agrarias de dotación y restitución a más de otras complementarias conforme a los procedimientos

preestablecidos, y cuya observancia y aplicación son de orden e interés público.

Lo anterior significa que:

El artículo 27 Constitucional estableció un derecho social sustancial, subjetivo y público en favor de los grupos campesinos a ser dotados o restituidos en su caso, de tierras, bosques y aguas suficientes para su subsistencia y bienestar.

En contrapartida, dicho precepto constitucional, establecía la facultad —obligación del Estado, bajo una concepción del Estado de Bienestar Social— de restituir o dotar a dichos grupos de las tierras y aguas que les pertenecieran o de los que carezcan en forma total o en cantidad suficiente.

Para ello, dicho precepto constitucional estableció el derecho subjetivo público de acción de dotación y restitución entre otras, en favor de los núcleos de población, ante los órganos del Estado —(Poder Ejecutivo), para que instaure el procedimiento agrario - ex lege- correspondiente y resuelva el petitum o pretensión contenida en su solicitud— acción o derecho cívico de petición en el sentido procesal moderno.

Conviene distinguir que la acción de dotación se presenta como un derecho social (*strictu sensu*), de los campesinos ante y frente al Estado, con la pretensión de que éste cumpla con sus fines - facultades- deberes como ente Estatal; instaurando aún de oficio, los procedimientos agrarios principales y aún incidentales necesarios, para atender las necesidades de los grupos solicitantes. Los sujetos directos de la relación jurídica y procesal son los campesinos y el órgano administrativo de la rama Ejecutiva y, en su caso, de ésta con los posibles sujetos de afectación agraria,

dentro del procedimiento, sin que por ello se llegara a establecer en el sentido procesal estricto, una relación jurídica procesal directa entre las pretensiones de los campesinos y el derecho de contradictorio —excepciones y defensas— de los particulares.

En cambio, podríamos afirmar que en los casos de restitución y conflicto de límites, entre otros, la acción agraria si se aproxima en sus efectos procesales (relación jurídica entre partes), a establecer ante el órgano del Ejecutivo, un proceso de naturaleza jurisdiccional-administrativa, encaminado a resolver una controversia en base al petitum de la demanda y el contradictorio —excepciones y defensas— del demandado, como veremos más adelante.

#### LOS ELEMENTOS DE LA ACCIÓN AGRARIA

Retomando los componentes del trinomio procesal del que nos habla Calamandrei: Jurisdicción, Acción y Proceso, en su vinculación indisoluble, enseguida nos ocuparemos brevemente, de los elementos de la acción agraria, en sentido procesal.

Hemos expresado que la doctrina procesal reconoce como elementos de ésta a: los sujetos, su objeto y su causa.

#### LOS SUJETOS DE LA ACCIÓN AGRARIA.

Si como hemos visto, los sujetos de la acción agraria lo son el actor o demandante (activo) y el juez o magistrado o bien el órgano que actúa en representación del Estado —en términos del

ejercicio de una función— como sujeto pasivo; y por otra, como sujetos de la Pretensión —causa petendi— el demandante y el demandado —principio o derecho del contradictorio—, entonces podemos identificar en la normativa agraria sustantiva y adjetiva anterior a 1992, los sujetos siguientes:

- 1º. Como sujetos activos, pudiendo ser personas físicas o morales (colectivas): los campesinos que señala el artículo 200 (LFRA), los peones o trabajadores de las haciendas, los pequeños propietarios y los poseedores, los grandes y medianos propietarios; así como los ejidos, las comunidades y los núcleos de población solicitantes o peticionarios. Todos estos bien pueden ser sujetos de la relación jurídicaprocesal, tanto en el derecho de acción como en el de la pretensión.

Por su parte, el sujeto pasivo procesalmente, lo es la denominada —latu sensu— magistratura agraria, constituida por las autoridades u órganos agrarios que deben actuar administrativa o jurisdiccionalmente en representación del Estado, y que en términos del artículo 27 y la legislación reglamentaria son: el Presidente de la República (como suprema autoridad agraria), los gobernadores de los estados, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Esta integró en el sentido amplio, la jurisdicción agraria, que realizó funciones esencialmente de naturaleza formal y materialmente administrativas y, en otras, materialmente de carácter jurisdiccional, por su contenido y efectos jurídicos.

## EL OBJETO DE LA ACCIÓN

Otro elemento de la acción se refiere a su objeto, el cual como hemos visto la doctrina procesal identifica, con la emisión de la Sentencia en el proceso, la cual en su teleología y per-se es de interés público. En cambio el objeto de la Pretensión es obtener resolución o sentencia favorable que otorgue lo que en el petitum de la demanda, solicitud o petición se reclama por el sujeto activo demandante. Quizá cabría considerar como una excepción a esta regla o principio procesal de doctrina, los casos en que la autoridad agraria, ex-lege, instaura y substancia de oficio un procedimiento agrario de dotación, dotación complementaria, de nuevo centro de población, de restitución, etc., en los cuales el órgano agrario del Estado, como sujeto activo, busca cumplir un fin de orden e interés público: la satisfacción de necesidades agrarias, previa tramitación del proceso agrario, hasta culminar con una resolución, que también es de orden e interés público, procesalmente hablando, aunque ésta no necesariamente sea positiva para los campesinos necesitados o privados de sus tierras.

En el marco normativo agrario anterior a 1992, las resoluciones que ponían fin a los distintos procedimientos agrarios se clasificaban en:

- Resoluciones Presidenciales.
- Decretos
- Acuerdos
- Resoluciones Secretariales
- Resoluciones definitivas de Comisiones Agrarias Mixtas.
- Dictámenes definitivos agrarios en sentido negativo y las resoluciones dictadas por el Cuerpo Consultivo Agrario.

## LA CAUSA DE LA ACCIÓN

El *tercer elemento de la Acción* se refiere a la *Causa de la Acción*, y su distinción de la *Causa Petendi*. La primera se sustenta en el valor que tiene la tutela y preservación del orden jurídico vigente, la solución de los conflictos de intereses conforme a derecho y el mantenimiento de la paz social, para lo cual emerge como de interés público el ejercicio de la acción a fin de que mediante el proceso se dicte una sentencia en cualquier sentido, conforme a los principios de debido proceso y legalidad.

A diferencia la *Causa Petendi* se refiere a la Pretensión, o sea, al *petitum* de la demanda, integrada por los hechos de la relación jurídica sustancial entre las partes y que es discutida o negada, y que constituyen la sustancia del proceso, de la *litis* y de la sentencia.

Estos conceptos procesales aplicados con un sentido amplio a la normativa sustantiva y adjetiva agraria anterior a 1992, podríamos afirmar que la causa de la acción se sustenta en el derecho social subjetivo y público de los campesinos sin tierra o insuficientes, así como de los que fueron o fuesen en lo futuro despojados de sus tierras, para que el Estado en cumplimiento de sus fines-obligaciones (función social de la propiedad, redistribución de la riqueza, derecho y justicia sociales, función administrativa y jurisdiccional y composición de los conflictos conforme a derecho), instaurará y sustanciará los procedimientos administrativos agrarios correspondientes y resolviera el *petitum* de la solicitud, demanda o pretensión formulada por los núcleos de población solicitantes de dotación o sus complementarios, o bien de los conflictos agrarios individuales o colectivos planteados.

Cabe destacar como excepción en los procedimientos administrativos agrarios, al principio *nemo iudex sine actore*, esto es a la necesidad de la demanda para iniciarlo, los casos en que la legislación agraria imponía a la autoridad agraria, la facultad-obligación de iniciarlo de oficio *v.gr.* dotación complementaria, ampliación, nuevo centro de población, restitución, conflicto por límites, etc., en los que el Estado en cumplimiento de sus fines sociales-deberes, función, a través de la autoridad agraria competente, debía instaurar el procedimiento agrario ordenado, *ex-lege*, para en su caso satisfacer necesidades agrarias o bien resolver la controversia existente por haber en ambos casos, un interés público en su solución.

Por otro lado, consideramos que desde una perspectiva estrictamente de doctrina procesal y con la comprensión de la flexibilidad y necesidades que impusieron las circunstancias a la evolución del proceso social agrario, sólo podrían encuadrarse en el marco conceptual del trinomio procesal del que nos hablaba Carnelutti, esto es, jurisdicción, proceso y sentencia, los procedimientos agrarios colectivos: de conflicto por límites, restitución, nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales (arts. 391-395 LFRA), nulidad de actos y documentos (arts. 406, 413, 418 LFRA), y en los individuales: los de controversias de posesión, los de suspensión o privativos de derechos agrarios, etc.

## II.2 LA NUEVA ACCIÓN PROCESAL AGRARIA A PARTIR DE 1992.

Sin duda, la reforma agraria es uno de los procesos centrales en la transformación de México en el siglo XX. El reparto de la tierra redistribuyó riqueza y poder. La estructura agraria superó la concentración y contribuyó a crear las condiciones que permitieran la industrialización y el desarrollo nacional.

Hoy, el ejido y la comunidad son las instituciones más importantes en la estructura agraria del país. Son propietarios de más de la mitad de la superficie geográfica del territorio nacional; en 1910, menos del 1% de las propiedades rurales concentraban más del 90% de la tierra. Hoy, integrados en aproximadamente 30 mil ejidos y comunidades, la superficie que poseen se eleva al 62%, si sólo se considera la propiedad rústica.

### LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA.

A partir de esta nueva realidad, el Decreto de reformas constitucionales de enero de 1992, aprobado por el Poder Revisor de la Constitución, abre un parteaguas en la historia agraria de México adoptando decisiones políticas fundamentales, como son, entre otras:

- La culminación del reparto agrario, como obligación permanente del Estado, encomendada al Poder Ejecutivo.
- Reintegra a la justicia ordinaria los poderes jurisdiccionales, otorgados al Ejecutivo en materia agraria y crea los Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción, y establece un órgano de apoyo a los sujetos agrarios para la defensa de sus derechos: la Procuraduría Agraria.
- Otorga la propiedad a los núcleos como sociedades propietarias de tierras; ordena la protección a los derechos de los núcleos ejidales y comunales y sus integrantes, y tutela su libertad interna para decidir su vida interna y de asociarse, así como la responsabilidad del Estado de impulsar el desarrollo rural integral.

Esta reforma a la Ley Fundamental deroga y reforma diversas fracciones del artículo 27 Constitucional, por lo que para efectos del tema que nos ocupa, nos referiremos a la fracción XIX, que quedó en los términos siguientes:

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

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

La ley establecerá *un órgano para la procuración de justicia agraria.*"

Del texto transcrito se infieren entre otros, como principios rectores del nuevo sistema de justicia agraria conformada en las tres vertientes del trinomio procesal (jurisdicción, acción y proceso), los siguientes:

Establece el perfil de la nueva jurisdicción agraria, de que deberá ser "expedita y honesta"; características que conjuntadas con las señaladas en el artículo 17 constitucional, que consagra como garantía individual el acceso a la jurisdicción de impartición

de justicia del Estado, la cual emitirá resoluciones en forma "pronta, completa e imparcial", complementa el nuevo rostro de esta jurisdicción especializada.

Consagra como principio y valor funcional de la justicia agraria, el designio de la seguridad y certidumbre jurídica en el campo, en su vinculación al fin del reparto agrario, en su conexión con la propiedad y las actividades productivas, y sin duda con los objetivos prioritarios de la nueva justicia agraria (Transitorios y Permanentes).

Se estatuye por materia y por fuero, la competencia y carácter federal de la jurisdicción agraria, enunciando el conflicto por límites, y los de tenencia de la tierra, pero quedando abierto a todos aquellos que se deriven con motivo de la aplicación de la Ley. (Art. 163 LA).

Se confiere a los tribunales agrarios, los atributos, características y elementos de la jurisdicción, como función pública emanada de la soberanía del Estado: los de autonomía, exclusividad en lo agrario, e independencia, dotando a la magistratura de los poderes inherentes a la jurisdicción: poder de decisión (fuerza obligatoria de la sentencia y cosa juzgada); poder de coerción; poder de documentación o investigación; y, poder de ejecución.

#### *CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DEL NUEVO PROCESO AGRARIO*

Por otro lado, en relación al Proceso Agrario y los principios que lo rigen, sólo señalaremos brevemente que como lo expresa el jurista Sergio García Ramírez (*Elementos del Derecho Procesal Agrario*. De. Porrúa. Méx. 1993. p.348), en contraste con la ley actual, que instituye un sólo procedimiento común para la

solución de todos los litigios agrarios, la LFRA previno numerosos procedimientos, a menudo complejos para la atención de diversas controversias en forma específica. No obstante lo anterior, el proceso agrario establecido en la Ley Agraria recoge los principios fundamentales del derecho procesal y del procedimiento, contenidos en la doctrina procesal y en la legislación positiva reciente, y, particularmente los que se han consagrado en la evolución histórica del derecho procesal social agrario y mexicano, y que el maestro García Ramírez (*Op. Cit.* p.p. 403-428) identifica y analiza, como aquellos que gobiernan el proceso agrario en su vertiente jurisdiccional, a saber: legalidad, *igualdad entre las partes, defensa material, verdad material, oralidad y escritura, publicidad, inmediación*, concentración, celeridad, y el de lealtad y probidad.

El contenido y alcances de estos principios se ha ido decantando y enriqueciendo a lo largo de estos años de experiencia jurisdiccional de los tribunales agrarios, así como con los precedentes y jurisprudencias emitidas por nuestro máximo órgano de justicia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados, y especialmente en cuestiones vinculadas con la competencia, la retroactividad en la aplicación de la Ley Agraria en su aspecto adjetivo o procesal, en la demanda, en el principio de la defensa material, conciliación, suplencia de la queja, valoración de pruebas, sentencias y en el recurso de revisión, entre otros.

#### LA ACCIÓN AGRARIA EN LA NUEVA JURISDICCIÓN Y PROCESO SOCIAL AGRARIO

Coincidimos con el profesor Marco Antonio Díaz de León (*Op. Cit.* p.114) en que a partir de 1992 las acciones agrarias tuvieron

una mutación, pues con el establecimiento de los tribunales agrarios emerge en plenitud el derecho de acción, como prerrogativa de sus titulares, que corresponde a una de las garantías individuales consagradas en el artículo 17 constitucional; aunque como derecho público subjetivo tiene en la materia agraria algunos elementos propios acordes a su naturaleza de derecho social.

En efecto, en la normativa procesal agraria y en los múltiples precedentes -tesis y jurisprudencia- derivados de la interpretación e integración de dichas normas por el Poder Judicial Federal, se aprecia la tendencia a ratificar y fortalecer el derecho de acción, de los núcleos agrarios y sus miembros, para lo cual se establecen obligaciones procesales a cargo de los tribunales agrarios, en relación a la suplencia de la queja, carga y valoración de las pruebas, asistencia legal debida, conciliación, etc.

En tanto que en la legislación anterior, los sujetos activos del derecho de acción se reducía a los núcleos de población solicitantes de tierras, ejidos, comunidades de hecho o de derecho, y sus integrantes, así como para casos específicos, los pequeños o grandes propietarios (certificados de inafectabilidad, expropiaciones o por afectaciones agrarias), en la legislación agraria en vigor se abre para que cualquier persona física o moral -particular o entidad pública- que tenga un derecho material o sustantivo o un interés jurídico controvertido, no reconocido o que deba ser declarado, ex-lege, por el órgano jurisdiccional agrario, podrán promover, en términos de los artículos 163 y 165 de la Ley Agraria.

En cambio como sujeto pasivo del ejercicio del derecho de acción, desde la perspectiva de la doctrina procesal, lo son los nuevos órganos jurisdiccionales agrarios, en representación del

Estado, y como encargados de la función pública de impartición de la justicia agraria.

En tanto, son sujetos de la pretensión, el demandante y el demandado que conjuntamente con el magistrado, conforman los sujetos de la relación jurídica procesal en el proceso agrario. De la lectura del artículo 18 de la Ley Orgánica de los tribunales agrarios, que fija la competencia de éstos, se infiere y entiende el porqué hoy es un hecho cotidiano normal el que concurran a los juicios agrarios que se sustancian ante los tribunales agrarios, además de los núcleos y sus integrantes, particulares, e instituciones oficiales como *v.gr.* la Secretaría de la Reforma Agraria, el RAN, SAGAR, FIFONAFE, y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, particularmente en juicios que versan sobre nulidad de resoluciones de autoridades agrarias.

Por otra parte, hemos dicho que *el objeto como elemento de la acción*, se dirige a la emisión de una sentencia en el proceso, que resuelva la controversia planteada o declare un derecho, como expresión del interés público en la comprobación o la realización coactiva de los intereses o derechos protegidos por el derecho objetivo, al decir de Carnelutti, para garantizar la paz social y la seguridad jurídica.

A diferencia del objeto de la pretensión contenido en la demanda, que si busca una sentencia favorable que otorgue y satisfaga el petitum que se reclama o pide en la demanda, en el objeto de la acción no necesariamente la sentencia puede ser favorable al actor en el principal o en reconvencción; pudiendo ser dicha sentencia en los casos de *acción de juzgamiento o conocimiento: Declarativa de Certeza* (*v.gr.* reconocimiento y titulación de bienes comunales en base a posesión, de conflictos de límites sin efectos restitutorios en ejecución, la de inafectabilidad

de la pequeña propiedad, de nulidad de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias); *Sentencias de Condena*, en las que el accionante no sólo pide una declaración de certeza de un derecho material sino también la condena de la otra parte (*v.gr.* restitución, conflicto de límites y como consecuencia la restitución en ejecución de sentencia; conflicto posesorio o de tenencia de la tierra, de reversión, de ejecución de convenios o de laudos arbitrales, etc.); las *Sentencias Constitutivas* en las que la resolución definitiva constituye, modifica o extingue una relación jurídica o un derecho (*v.gr.* prescripción, privación y adjudicación de derechos agrarios, reconocimiento de derechos agrarios sucesorios, y las dotatorias de tierras, aguas y bosques de la legislación anterior a 1992 y que hoy, como parte de la competencia transitoria de los tribunales agrarios, continúan emitiéndose en cumplimiento de ejecutorias del Poder Judicial Federal).

Sólo quiero agregar que en la práctica forense, es frecuente que las pretensiones en el proceso excitado por el actor sean mixtas, y por ende conllevan a la emisión de sentencias mixtas, por cuanto a sus declaraciones y efectos vinculados a los derechos sustantivos o materiales controvertidos.

Finalmente, quiero expresar a ustedes que espero que estas reflexiones las consideren y tomen como una modesta aportación derivada de mis experiencias como servidor agrario, y de mi compromiso con la causa y objetivo de contribuir con mi esfuerzo y voluntad en la magna tarea, apenas iniciada, de construir un renovado y fortalecido derecho social agrario para el siglo XXI. Alcanzar esta meta implica y exige, como lo expresara magistralmente en los Mandamientos del Abogado, el gran procesalista uruguayo Eduardo J. Couture:

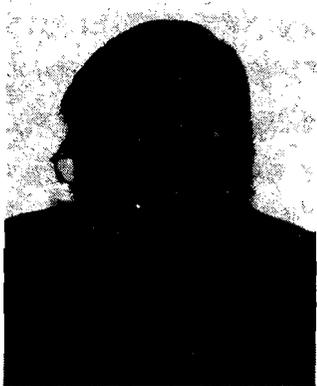
- Estudiar: porque el derecho se transforma constantemente, y si no se siguen sus pasos, se es cada día menos abogado.
- Pensar: pues el derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando.
- Trabajar: ya que la abogacía es una ardua fatiga puesta al servicio de la justicia.
- Luchar: tu deber es luchar por el derecho; pero el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia.
- Ten Fe: fe en el derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la justicia, como destino normal del derecho; en la paz, como sustitutivo bondadoso de la justicia; y sobre todo, ten fe en la libertad, sin la cual no hay derecho, ni justicia ni paz.

1950

cc  
un  
de  
Pe

art  
Me  
Me  
pri

—  
• D  
Dip  
de J



## AMBITO DE COMPETENCIA DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

LIC. JOAQUÍN CONTRERAS CANTÚ\*

**E**l Congreso Constituyente de 1917, atribuyó a la nación mexicana la propiedad originaria de las tierras y aguas, comprendidas dentro del territorio nacional.

Al margen de toda consideración teórica o ideológica, esta es una de las decisiones jurídico-políticas emanadas de la soberanía, de mayor trascendencia del México moderno, del México Pos-revolucionario.

A partir de esta disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México, con un alto contenido social y se le divide en pública, privada y social.

---

\* Director en Jefe del Registro Agrario Nacional. Conferencia sustentada en el Diplomado de Derecho Procesal Agrario, impartido por el Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez".

La Nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; dota a los ejidos y reconoce a las comunidades sus posesiones, dando lugar a la propiedad social; y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman la propiedad pública, son los bienes del dominio público de la Federación.

Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación específica o características que se pueden definir de la siguiente forma:

- La propiedad pública, tiene un régimen jurídico excepcional al considerarse inalienable, imprescriptible e inembargable, restringiendo su uso, aprovechamiento y explotación a determinadas reglas;
- La propiedad social, es regulada y protegida por el Estado, pero las decisiones sobre el uso, aprovechamiento e incluso la disposición de sus tierras y de sus recursos productivos son ejercidos por los ejidatarios y comuneros, en el marco de la ley, y
- La propiedad privada, deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado por el interés público, atento a lo dispuesto en el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal y también cuenta con la protección que le otorgan las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14 y 16 que se refieren a la garantía de audiencia, de estricta aplicación de la ley y al principio de legalidad.

En consecuencia, al existir un régimen de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se le imputa el bien, se estructuran, se articulan normativamente alrededor de ellas, diversas instituciones, procedimientos y figuras jurídicas, acordes

con sus características; pero cabe resaltar que los tres tipos de propiedad tienen en común la existencia de Organos Registrales para el control y publicidad de los actos que sobre de ellas se efectúan.

El artículo 27 de la Constitución, regula la propiedad pública en los párrafos cuarto a octavo y en las fracciones I y VI, que son entre otros bienes los recursos minerales, los yacimientos de piedras preciosas, la sal de gema y las salinas, el petróleo, la zona federal marítima terrestre, los terrenos ganados al mar, entre otros.

El uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, se realizan a través de figuras de derecho administrativo tales como las concesiones de bienes y servicios así como de permisos, asignaciones, desincorporaciones, autorizaciones y licencias y cuentan con un marco normativo específico contenido en diversas leyes, como son la Ley General de Bienes Nacionales; Ley General de Aguas; Ley General de Vías de Comunicación y otros ordenamientos de carácter administrativo y sus consecuentes controles registrales, serían el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal; el Registro Minero; el Registro Público de Derechos de Agua, el Registro Forestal entre otros.

En el caso de la propiedad privada, el régimen legal ordinario está contenido en el Código Civil Federal y en el de las Entidades Federativas, estableciéndose como principio general que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, instituyéndose para su protección y desarrollo, además de las garantías constitucionales antes señaladas, diversas instancias o figuras creadas por ley, como serían los Registros Públicos de la Propiedad; Archivos Generales de Notarias; el régimen de prescripción adquisitiva; acción real de reivindicación; el juicio de amparo contra cualquier privación ilegal de la propiedad; y todo

un sistema de delitos patrimoniales que la protegen, como serían el despojo y el daño en propiedad ajena.

La propiedad social, regulada por el Derecho Social Agrario, ha propiciado a su vez, la creación de instituciones y procedimientos administrativos específicos como serían antes de la reforma de 1992, las Comisiones Agrarias Mixtas; el Cuerpo Consultivo Agrario; las Investigaciones Generales de Usufructo Parcelario; las acciones agrarias de restitución y dotación de tierras; de ampliación de ejido; de nuevos centros de población ejidal; de reconocimiento y titulación de bienes comunales, así como los 23 procedimientos agrarios contenidos en las disposiciones derogadas, tales como los de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, de permutas, de fusión y división de ejidos; y de manera muy destacada, a partir de noviembre de 1962, y aún vigente el amparo agrario contenido en el Libro Segundo de esta Ley Federal.

Después de las reformas de 1992, el ejercicio y aplicación del artículo 56 de la Ley Agraria, que se traduce en la delimitación, destino y asignación de tierras ejidales y titulación de solares; la adopción del dominio pleno; la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles y mercantiles; y en el ámbito administrativo la creación de los Tribunales Agrarios; de la Procuraduría Agraria; y del Registro Agrario Nacional.

#### NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

El artículo 121 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correspondencia con los artículos 73 y 124 del mismo ordenamiento, establece que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley de su ubicación, siendo este

fundamento una de las razones entre otras, de que en nuestro país exista un Código Civil para cada entidad federativa, a diferencia de la materia agraria, que en la fracción XIX del Artículo 27 de la Constitución establece que son de jurisdicción federal todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Para el control en materia federal de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, se crea el Registro Agrario Nacional, el cual de acuerdo al artículo 148 de la Ley Agraria funciona como "*...órgano desconcertado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.*"

Como todos sabemos, los Registros Públicos de la Propiedad, que se regulan por las legislaciones civiles de cada entidad federativa, surgieron como una necesidad de la vida diaria, a efecto de evitar que las transmisiones y gravámenes relativos a bienes inmuebles se efectuaran de forma clandestina. Por lo anterior, los actos o contratos que de acuerdo con las leyes no se registren no podrán perjudicar a terceros. No significa que dichos actos no existan, existen y son válidos, pero personas ajenas a la realización de estos hechos, no deben sufrir perjuicio por la realización de actos clandestinos, de ahí que no puedan ser oponibles a terceros.

Es importante destacar que los Registros Públicos de la Propiedad y el propio Registro Agrario Nacional no generan por sí mismos la situación jurídica a la que dan publicidad (con las excepciones que más adelante se precisan); es decir, no son la causa jurídica, se limitan a declarar, a publicitar un derecho nacido

extrarregistralmente, mediante un acto jurídico celebrado previamente.

En todos los países del orbe de una u otra forma, según su formación y tradición jurídica, costumbres e idiosincrasia, ha existido la preocupación de dar seguridad jurídica y protección a la traslación de la propiedad inmueble, de ahí la existencia de diferentes sistemas registrales, que podemos resumir en tres tipos: el sustantivo, el constitutivo y el declarativo.

- En el sistema sustantivo se adquiere la propiedad por medio de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, es decir, es un elemento de existencia, de la misma importancia que el consentimiento y el objeto para adquirir el dominio de los bienes inmuebles. Este sistema es aplicado en Australia.
- En el sistema constitutivo el derecho nace con el contrato o acto jurídico y para su perfeccionamiento es necesaria la inscripción en al Registro Público de la Propiedad, esta inscripción no es potestativa sino obligatoria, siendo utilizado en Alemania.
- El sistema declarativo, por el cual la transmisión de la propiedad se verifica por mero efecto del contrato sin necesidad de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, es, en términos generales, el que ha adoptado la legislación mexicana en materia registral.

Esto es en razón de que nuestra legislación es consensualista (privilegia el acuerdo de voluntades, el consentimiento), por lo que sólo se inscribe si se desea que el contrato o acto jurídico surta efectos a terceros.

Por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal establece que habrá compraventa (Art. 2248), cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero; y agrega en otro artículo para acentuar nuestra tradición consensualista (Art. 2249), que por regla general la venta es perfecta y obligatoria para las partes cuando se ha convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho.

Sin embargo, nuestro sistema registral declarativo como toda regla general, admite excepciones puesto que existen inscripciones en nuestro derecho común que tienen características constitutivas, como sería en los casos de inscripción de asociaciones y sociedades civiles; así como en la cesión de créditos hipotecarios, pues éstas no surten efectos mientras no se inscriban en el Registro Público de la Propiedad (Arts. 2673, 2694 y 2926 del Código Civil del Distrito Federal)

De la misma forma, en la materia federal registral agraria, su naturaleza tradicional ha sido y es declarativa, sin embargo existen inscripciones de actos que adquieren características constitutivas como serían los siguientes siete casos contenidos en la Ley Agraria:

1. En la adopción del dominio pleno (art. 82);
2. En la constitución de nuevos ejidos (art. 91);
3. En la incorporación de tierras del dominio pleno al régimen ejidal (art. 92);
4. En la conversión de ejidos que adopten el régimen comunal (art. 103);
5. En la conversión de comunidades que adopten el régimen ejidal (art. 104);
6. En la constitución de Uniones de Ejidos y Comunidades (art. 108); y

7. En la constitución de Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (art. 110).

#### LA ACTIVIDAD REGISTRAL Y LOS FOLIOS AGRARIOS.

La actividad o sistema registral es el conjunto de normas y procedimientos que tienen por objeto la calificación e inscripción de los actos jurídicos que conforme a la Ley y sus reglamentos deban inscribirse.

Para realizar esta función el Registro Agrario Nacional cuenta con el procedimiento registral que inicia con la solicitud de trámite que se presenta en la Unidad de Atención al Público con el número de entrada progresivo, con la hora y fecha, la cual tendrá efectos probatorios para el orden de prelación.

La calificación registral se deberá dar en un plazo que no excederá los 60 días naturales y puede ser en dos sentidos:

- Positiva, cuando el registrador resuelve autorizar su inscripción; y
- Negativa, cuando el registrador resuelve denegar la inscripción; contra esta calificación procede el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Además, el registrador puede emitir una Previsión, que es el acuerdo de mero trámite que tiene por objeto requerir al interesado para que subsane las deficiencias u omisiones en la documentación presentada, para lo cual el interesado contará con 20 días naturales para subsanar las observaciones y, de no hacerlo, el registrador emitirá calificación denegando el servicio.

Una vez realizada la calificación y siendo ésta positiva, se procederá a su asiento en el folio agrario, el cual constituye la unidad básica registral de todo el sistema.

Los folios agrarios considerados en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional (RIRAN) son los siguientes:

- I. De ejidos y comunidades, en el que se asienta todo lo relativo a su constitución, modificación, transmisión, extinción y obligaciones sobre sus tierras; a su organización económica y social, así como a los derechos individuales de sus integrantes. ( 27,218 ejidos y 2,162 comunidades)
- II. De sociedades. En este folio se asienta todo lo relacionado con sus actas constitutivas; los estatutos, la razón o denominación social, los nombres de sus asociados, el objeto y el capital social, así como cualquier acto que las modifique o extinga.(23,197 sociedades rurales y 42 sociedades mercantiles propietarias de tierras)
- III. En el folio agrario de Terrenos Nacionales y denunciados como Baldíos, se inscribirán las resoluciones que declaren la existencia de los terrenos nacionales y, en su caso, la nulidad de los títulos de propiedad y los actos de enajenación sobre dichos terrenos, así como los datos relativos al deslinde.
- IV. En el folio agrario de Colonias Agrícolas o Ganaderas se inscribirán los títulos de propiedad de los lotes, los traslados de derechos sobre los mismos; el reglamento interno; la adopción y expedición de los títulos de dominio pleno, el acuerdo de cancelación y demás actos y documentos relacionados que produzcan efectos contra terceros.(781 colonias agrícolas y ganaderas)

## LOS PRINCIPIOS REGISTRALES.

De entre los principios registrales, destacamos los nueve siguientes:

### *ROGACIÓN O INSTANCIA*

Puesto que sólo se actúa a petición de los interesados o de las autoridades competentes en el ejercicio de sus funciones.

### *SEGURIDAD JURÍDICA*

Toda vez que los asientos registrales sólo pueden ser modificados a voluntad del titular del derecho, con excepción, desde luego, de las correcciones o de las cancelaciones por mandato judicial.

### *ESPECIALIDAD*

Al practicar un asiento en el folio agrario, debe especificarse claramente la descripción del derecho, nombre del titular, ubicación, superficie, medidas, linderos y la naturaleza del acto o contrato que se inscribe.

### *PUBLICIDAD*

Que se traduce en la posibilidad de que se conozcan los actos e inscripciones que se realizan, el acceso a las consultas de los asientos y folios y en la expedición de constancias y certificaciones.

### *LEGALIDAD*

Los actos que se inscriban deben cumplir con todos los requisitos de fondo y forma que exigen las leyes, dependiendo del acto jurídico que contenga el documento que desee inscribirse.

### *LEGITIMACIÓN*

Toda vez que a partir de un presunción *iuris tantum* lo asentado en el Registro se considera válido y quien lo niegue o discrepe deberá probarlo ante la autoridad jurisdiccional.

### *PRELACIÓN*

Consiste en el respeto al número de ingreso de una promoción, de tal suerte que otra posterior contradictoria o incompatible y que afecte el derecho que consigna el primer documento, no pueda calificarse sino una vez agotado el procedimiento relativo a la primera solicitud en tiempo.

### *CALIFICACIÓN*

El registrador está obligado a hacer un estudio integral del documento presentado para su registro y que se manifiesta en tres momentos: la interpretación jurídica, la calificación y la resolución administrativa que como ya se ha señalado puede ser de inscribir, prevenir o denegar.

### *TRACTO SUCESIVO*

Para registrar un acto o contrato es preciso que quien lo solicite, tenga previamente inscrito su derecho, para mantener una exacta correlación de los asientos.

### *ASISTENCIA TÉCNICA REGISTRAL*

Además de la función registral antes descrita, el Registro Agrario Nacional lleva a cabo la función de asistencia técnica y de catastro rural, que comprende la expedición de las normas y especificaciones técnicas, así como. la prestación y ejecución de los servicios técnicos, topográficos y cartográficos que requiera la Secretaría de la Reforma Agraria y que tienen por objeto:

- a) Integrar los expedientes de los terrenos: nacionales; denunciados como baldíos; expropiados a ejidos o comunidades, así como aquellos que sean necesarios para la regularización de colonias agrícolas y ganaderas.

- b) Identificar, deslindar y fraccionar los excedentes de tierras ejidales, así como de las sociedades propietarias de tierras y coordinarse con las autoridades de las entidades federativas y con el INEGI para realizar los procedimientos relativos al fraccionamiento de los excedentes de superficie en la propiedad privada.

La más importante vía para la actualización del Catastro Rural ha sido el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, iniciado en el año de 1993, mismo que al 30 de abril de 2000 ha permitido la medición y certificación de una superficie superior a los 60 millones de hectáreas, de un total de 103 correspondientes a la propiedad social, con lo que se ha regularizado a 20,795 núcleos agrarios, lo que representa un 70% del total, expidiéndose a la fecha en su conjunto más de 6 millones de certificados parcelarios y de uso común, así como de títulos de solares urbanos, beneficiándose con estas acciones a más de 2 700, 000 sujetos de derecho agrario.

### EL ARCHIVO GENERAL AGRARIO

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria de fecha 10 de julio de 1995, dispuso la transferencia material y jurídica al Registro Agrario Nacional de los documentos originales que contenían la información relativa a la tenencia de la tierra ejidal y comunal, para su control, custodia y clasificación.

El Archivo General Agrario es público y por lo tanto cualquier persona tiene acceso a consultar la documentación, en la que podrá conocer el desarrollo de las distintas acciones y procedimientos agrarios, los expedientes sobre terrenos nacionales y de los denunciados como baldíos, así como del régimen de colonias.

El acervo del Archivo General Agrario está formado por 27 grupos documentales entre los que destacan:

Restitución de Tierras; Dotación de Tierras; Ampliación de Ejidos; Dotación y Adquisición de Aguas; Nuevos Centros de Población Ejidal; Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales; Terrenos Nacionales: Colonias Agrícolas o Ganaderas; Expropiación de Bienes Ejidales; Fusión y División de Ejidos; Permutas de Bienes Ejidales; Concesiones Ganaderas; Inafectabilidad Agrícola, Agropecuaria y Ganadera; Parcelamiento Ejidal; Privación de Derechos Ejidales y Nuevas Adjudicaciones; Solares de la Zona de Urbanización; Unidades Individuales de Dotación Ejidal, y Cambio de Autoridades Ejidales.

Para el Registro Agrario Nacional este acervo documental es invaluable, ya que en él se concentra la historia de la propiedad social del país, que involucran a más de diez millones de mexicanos y de sus antecesores.

#### *SERVICIOS MÁS SOLICITADOS AL REGISTRO AGRARIO NACIONAL*

Del marco de competencias referido, se derivan un total de 167 servicios adicionales al *Procede* que el Registro Agrario Nacional puede proporcionar, anualmente se reciben cerca de 300 mil solicitudes de servicios; entre ellos destacan los siguientes:

- La Designación de Sucesores
- La Expedición de Constancias de Vigencia de Derechos
- La Expedición de Constancias de Inscripción,
- La Enajenación de Parcelas
- La Transmisión por Sucesión de Ejidatarios

- Expedición de Copias Certificadas de Inscripciones
- Inscripción de Resoluciones Judiciales, Administrativas
- Expedición de Copias Certificadas de Planos,
- Expedición de títulos de propiedad de Dominio Pleno

#### COBRO DE LOS SERVICIOS CONTEMPLADOS EN LA LEY FEDERAL DE DERECHOS

La Ley Federal de Derechos establece el cobro por los servicios que se prestan por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio publico de la Federación, así como por los servicios que presta la Federación en sus funciones de derecho público. ésta ley se revisa y se modifica anualmente por el Congreso de la Unión, y se aprueba junto con la miscelánea fiscal en el mes de diciembre de cada año.

El artículo 5º, que se refiere a la expedición de copias certificadas de documentos y que es aplicable a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de manera especifica el artículo 187, el cual establece 6 apartados que corresponden a las siguientes actividades:

- Por la inscripción de actos y documentos;
- Por la expedición de certificados y títulos de propiedad;
- Por la reposición de documentos;
- Por la expedición de constancias;
- Por la asistencia técnica y catastral; y
- Por otros servicios, tales como el depósito de lista de sucesión y su apertura.

El cobro de los derechos que se recaudan, son enterados a la Tesorería de la Federación y por lo tanto, no se puede eximir de manera discrecional el cobro de los mismos.

Por propia disposición de esta ley, en el mismo artículo 187, se exenta del pago de los derechos tanto de la inscripción como de la expedición de documentos que provengan del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como del Programa de Regularización de Colonias.



## RETOS DE LA JUSTICIA AGRARIA

MTRO. ALDO SAÚL MUÑOZ LÓPEZ\*

La lucha por la tierra está inscrita en nuestra historia como una de las causas de los grandes movimientos sociales, como una de las demandas más sentidas y abnegadas de una inmensa cantidad de hombres y mujeres del campo. En este devenir histórico y junto a lo anterior, la procuración y administración de justicia en materia agraria dejó tareas pendientes, no satisfechas, reflejando con ello, lamentablemente una clara ausencia del Estado de Derecho en México.

El establecimiento de Tribunales Agrarios en 1992, abrió el horizonte de esperanzas para los sujetos individuales y colectivos del derecho agrario, y generó la posibilidad de hacer vigente el Estado de Derecho en materia de justicia agraria.

En este corto caminar, se ha dado alivio jurídico a muchos problemas agrarios que se presentaban en el campo mexicano; el

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 12, en Chilpancingo, Gro.

gran número de asuntos que todos los días se radican son la mejor carta de presentación de Tribunales Agrarios ante el resto de la sociedad mexicana, pues con ello queda demostrado que los justiciables creen en estos Tribunales y depositan su confianza para la solución justa de sus conflictos agrarios.

A más de ocho años de su existencia, los Tribunales Agrarios han justificado plenamente su establecimiento, ya que en la medida de lo posible han dado satisfacción a la necesidad de justicia; hoy por hoy, damos cuenta que miles de campesinos acuden convencidos de que sus demandas son atendidas y cumplidas. En razón de ello, los Tribunales Agrarios brindan tutela jurídica efectiva a los sectores más vulnerables del medio rural mexicano, y se consagran como una clara expresión del Estado de Derecho.

Lo antes dicho, no significa que la demanda de justicia agraria este del todo cumplida; aún falta mucho camino por recorrer; todavía quedan pendientes por resolver; tareas que cumplir y restos que atender.

Quienes formamos parte de Tribunales Agrarios, tenemos una alta responsabilidad no nada mas con nosotros mismos y la institución que noblemente nos permite el sustento en el decoro, sino con los campesinos e indígenas de México, que son la esencia y razón de ser de los órganos encargados de procurar e impartir justicia en materia agraria.

A mi juicio, y respetando otras opiniones, estimo que los retos a enfrentar son:

- a).- Consolidar y fortalecer nuestra credibilidad y honorabilidad ante el resto de la sociedad civil y política. Cumplir esto, depende de nosotros mismos, depende de

nuestra voluntad por prepararnos cada día más, por ser mejores y más calificados cuadros jurisdiccionales, con mística de servicio, con profesionalismo. En la medida que más nos preparemos jurisdiccionalmente a través del estudio consciente y el análisis medurado de los asuntos, en esa medida nuestras resoluciones judiciales merecerán el respeto y la observancia de los sujetos de derecho agrario. También en esa medida nuestras actuaciones serán convalidadas a través del recurso de revisión o el juicio de amparo, según sea el caso, precisamente porque estuvieron apegadas al marco constitucional y legal.

- b).- La preparación académica y la actualización jurídica en toda su connotación, son elementos fundamentales que dan lugar a que la presencia y prestigio de los Tribunales Agrarios vaya en aumento. En sentido contrario, si no nos preparamos, ni actualizamos, si improvisamos, si tratamos y resolvemos los asuntos sin la reflexión prudente y serena, sin el análisis que el caso requiere, seguramente el descrédito será la carta de presentación de estos Tribunales y de nosotros mismos, situación que no es deseable desde ninguna perspectiva.
- c).- Un reto importante de la justicia agraria radica en que no nos devore la corrupción. Debemos permanecer alertas, no permitir y denunciar el tráfico de influencias, el cohecho, la dádiva y otros males que agreden la honorabilidad de Tribunales Agrarios y sus integrantes.
- d).- Que la opinión pública no vea con sospecha y que no pierda la confianza en los Tribunales Agrarios. Para esto es necesario que nuestra actuación se siga apegando a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad,

profesionalismo e independencia, evitando hasta donde sea posible el descuido y el error.

- e).- Que realicemos el mejor esfuerzo para que haya juicios cortos, expeditos, para evitar el largo peregrinar de la gente del campo.
- f).- Que por encima de todas las cosas, debemos ponderar las condiciones humanas y sociales de los sujetos de derecho agrario, esto es, pensar en que son campesinos e indígenas los que día a día acuden ante Tribunales Agrarios a demandar justicia. Debemos permanecer más sensibles a esa situación, no retardar, no obstaculizar y no denegar justicia; es por ello que al recibir la demanda, en la instauración del procedimiento, en la audiencia, no debemos de perder de vista estos aspectos, porque sin lugar a dudas, es en esos momentos, y particularmente en la audiencia, donde observamos los rostros de esa gente que por mucho tiempo ha sido objeto de injusticias, de abusos, de engaños y de un manejo turbio de sus derechos, ya sea por los propios órganos de representación ejidal o comunal, por líderes o dirigentes de núcleos y de organizaciones campesinas, incluso por algunas autoridades agrarias.
- g).- El reto es, lograr una justicia agraria aún más objetiva; buscar el acercamiento con la gente del campo, platicar con ellos, escucharlos y atenderlos es la mejor forma de conocer el origen y desarrollo del problema planteado en la demanda o en la reconvención, esto requiere sensibilidad y sencillez en nosotros los servidores públicos, exige que demostremos no nada más la calidad jurídica, sino también la calidad humana para entender a esa gente, no es posible que enclaustrados en nuestras oficinas y sin atender directamente a los justiciables podamos comprender el problema planteado en el papel;

de ahí la necesidad de buscar la comunicación directa, de ahí lo imprescindible de asistir a las audiencias, preguntarle a las partes, a sus testigos, a los peritos, puntos interesantes de los problemas que nos permitan una mejor comprensión del mismo para resolverlo tal y como lo exige el artículo 189 de la Ley Agraria.

Sólo así los Tribunales Agrarios seguirán demostrando que son expresión de un Estado de Derecho, sólo así continuaremos haciendo tangible la finalidad de su establecimiento que no es otra mas que la de impartir justicia agraria, fin supremo del derecho agrario. Sólo así seguiremos haciendo efectiva la tutela jurídica a los justiciables del campo en cumplimiento puntual a una de nuestras tareas fundamentales.

De no ser así, entonces estaremos dando oportunidad a que desde afuera nos corrijan o simplemente nos borren de la estructura del estado, porque las injusticias constituyen una negación al Estado de Derecho y la falta de preparación es una antítesis de lo que debe ser un funcionario judicial agrario.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que estos comentarios tienen como objetivo fundamental abrir la reflexión de quienes formamos parte de los Tribunales Agrarios, de quienes sí queremos a la institución, pero sobre todo, de quienes sí ponemos por encima de todas las cosas a la justicia agraria.



LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y SU DERECHO A  
LA SUPERVIVENCIA EN EL MARCO DE LA  
LEY AGRARIA

MTRO. JAVIER ANDRÉS ESPADAS LÓPEZ\*

Antes de la colonización, la organización social de los pueblos se constituía en un sistema eminentemente colectivo ó comunal, con porcentajes graduales de tributos para el sostenimiento del majestuoso templo del *Tlatuani*, durante la colonización la organización social se constituyó por el sistema de "razas" la diferencia de los españoles con nuestros pueblos se presentaba por el inhumano trato que le daban a los habitantes de la nueva España, cuál si fueran herederos de dioses del Olimpo, de la época de bonanza del imperio romano, la España nos protegió, prueba de ello, las diversas ordenanzas, y el libro IV del derecho de Indias, que legislaban sin duda alguna para que nos trataran con igualdad, pero los españoles nos trataban en proporción a nuestras desigualdades, cual si entendieran la necesidad de aplicar la fórmula Ulpianista, "del trato igual a los iguales pero en proporción a sus desigualdades", nuestros pueblos para ellos, se constituían por bestias o poco más que bestias, que odiaban las

---

\* Jefe de Unidad Jurídica del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 22, en Tuxtepec, Oax.

leyes de la sociedad y los frenos de la educación,<sup>1</sup> eran tratados como esclavos, los compraban y los vendían clandestinamente, dormían en la intemperie, poco bastaron las protestas de teólogos como Fray Bartolomé de las Casas y de Domingo de Santo Tomás, en aquella época, nuestros pueblos pasaron de un sistema de esclavitud, a un sistema de tributos.<sup>2</sup>

La independencia, no los recompensó, traicionó las esperanzas de aquellos que verdaderamente lucharon por la consolidación de una nueva nación, que los cobijara con los principios de igualdad, libertad y solidaridad; sin embargo estos principios de nación eran concedidos bajo el sistema de intromisión de clientelas mercantiles y financieras de grandes potencias que amparaban y protegían a latifundistas, comerciantes y especuladores financieros.

En aquella época, la efervescencia política, agudizó las contradicciones sociales, dejando a nuestras comunidades compuestas de campesinos y labriegos con márgenes mínimos de sobrevivencia. El asentamiento del grupo liberal fue el tiro de gracia para el exterminio de nuestras comunidades, en especial las comunidades indígenas, prueba de ello, la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856, y posteriormente la Ley Juárez o Ley de manos muertas del 12 de julio de 1859, que protegió a caciques vívales, despojando a nuestras comunidades que poseían de facto, pero no de derecho las tierras, por el desconocimiento y la mala interpretación de las leyes en mención.

---

1. Política, Libro I; recuérdese que el en comienzo de su política, Aristóteles se esfuerza en demostrar la existencia de los esclavos por naturaleza, cuando señala: " El alma señorea naturalmente al cuerpo, y el hombre a la bestia. Así pues, aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre, son por naturaleza esclavos".

2.- Cfr. GALEANO, Eduardo. Las venas Abiertas de América Latina; editorial siglo veintiuno, primera edición, p.p. 217-339

Durante el régimen porfirista, México vivió en un sistema semifeudal, la diferencia entre los ricos hacendados y el pueblo era verdaderamente abrumador, el 1% de la población controlaba y explotaba al 97% del territorio nacional, tan solo 834 hacendados poseían más de la mitad del territorio que era de aproximadamente 2 millones de kilómetros cuadrados, ello, amparados por leyes como la de Baldíos del 20 de junio de 1863, la de Colonización del 31 de mayo de 1875, la de Deslinde del 15 de diciembre de 1883.

Para contrarrestar la tiranía y la justicia venal, Emiliano Zapata, el más puro reivindicador de la clase agraria desprotegida,<sup>3</sup> expidió su famoso Plan de Ayala, que entre muchas cuestiones fundamentales, exigía la creación de los Tribunales especiales, es decir, el antecedente sin duda alguna de los Tribunales Agrarios.

Venustiano Carranza, conociendo la problemática de nuestro pueblo, y el despojo al que fueron sometidos por las Leyes de Reforma, y por la consolidación de éstas durante el régimen porfirista, contribuyó a la rectificación en pro de nuestra clase productora agraria, expidiendo el 6 de enero de 1915 la primera Ley Agraria, antecedentes del artículo 27 de la Constitución de 1917<sup>4</sup>.

Actualmente, la reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, y la expedición de su Ley reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, reformada el 9 de julio de 1993, en su

---

<sup>3</sup> .- WOMACK, Jr. John. Zapata y la Revolución Mexicana; editorial siglo veintiuno, América nuestra, vigésima segunda edición, México 1997.

<sup>4</sup> .- Cfr. CORDOVA, Arnoldo. La ideología de la Revolución Mexicana. (Formación de un nuevo régimen), décima sexta reimpresión, México, UNAM. IJ 1991, p. 142.

título tercero, capítulo I al V, protege a nuestras comunidades y ejidos, específicamente en lo correspondiente al reconocimiento derivado de un acto de plena reivindicación, y los efectos jurídicos que de ello se deriva, como se contempla en los artículos 98 y 99 de la Ley Agraria, (especial cuidado es la interpretación jurídica para la consolidación y permanencia de las comunidades, es la fracción III del artículo 99 de la propia Ley, cuando expresa: "La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables..."), Sin embargo, los criterios neoliberales de la libre circulación de la moneda, y la libertad de la oferta y la demanda se orientan claramente en los artículos 23 fracción IX y XIV, 83, 84, 100 y 104, así como en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993.

Estos criterios mercantilistas, se están asentando con gran arraigo y profundidad en nuestro país, originados por los tratados internacionales mercantilistas que en los últimos años México ha venido firmando, preocupación constante de los ideólogos sociales, no así de los financieros al servicio del Estado.

Tampoco podemos ser únicamente críticos en un Estado que por circunstancia de modernización y actualización tiene que abrir sus fronteras para la internacionalización comercial, técnicamente llamada "globalización", como es el caso de nuestro país, lo que debemos pretender es buscar mecanismos paralelos para proteger a nuestras comunidades, en especial a las comunidades indígenas, que en su totalidad son las comunidades más pobres de nuestro país, bajos principios que le brinden fortaleza y seguridad jurídica, como son los principios: de autonomía, de libre determinación de los pueblos, el principio de respeto a la diversidad, respeto de igualdad en la pluralidad, principios todos

que, conjugados constituyen un todo y que impide el exterminio de nuestras comunidades.

1  
A  
C  
E  
A  
A  
f  
L  
L  
F  
C  
-  
\*  
en



## INDIVISIBILIDAD DE LA PARCELA EJIDAL

LIC. JOSÉ FRANCISCO ABAUNZA AGUADO\*

**L**a abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, en forma general en su numeral 52, establecía: *"los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenden llevar a cabo en contravención de este precepto."*

Respecto a los derechos individuales señalaba en el artículo 85 fracción V: *"el ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación, y, en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal,..."* "V. Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o

---

\* Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 36, en Morelia, Mich.

*en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76".*

Bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, queda claro la prohibición de dividir la unidad de dotación, bajo la formalización de cualquier acto jurídico, ya fuera en donaciones, cesiones o disposiciones testamentarias. El tema que pretendo esclarecer en estas líneas es precisamente el referido a la división de las unidades de dotación o parcelas ejidales, que en la práctica y a pesar de que con la nueva Ley Agraria, se trato de evitar estas operaciones, se han continuado realizando, ocasionando con ello la atomización del campo mexicano.

Para el efecto de nuestro análisis, precisaremos algunos conceptos. Los términos de parcela ejidal y de unidad de dotación, de acuerdo a nuestra legislación y a las tesis jurisprudenciales existentes, se usan como sinónimos y están referidas precisamente a la unidad topográfica con que se identifica el conjunto de fracciones ejidales, que se le concede al ejidatario en las dotaciones de ejidos, es decir, esta unidad topográfica puede estar compuesta por una o varias fracciones, continuas o separadas, pero todas ellas forman parte de un todo que es precisamente la unidad de dotación.

*¿Que es la indivisibilidad?*, lo que no admite división, ya que ésta no sea practica, o porque varíe de modo substancial la aptitud de ella, para lo que estaba destinado. En el caso concreto, como la unidad de dotación, es el sustento y el bienestar para el campesino y su familia, al verse disminuida ésta, se modificara en su perjuicio, de modo substancial los ingresos que sobre su explotación se obtengan.

El termino de indivisibilidad de la parcela ejidal, regulado en la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria, paso inalterado a la Legislación Agraria, tal y como se desprende, con claridad meridiana de lo establecido entre otros, por los artículos 17 y 18 que llegan al extremo de rematar la unidad de dotación, antes de permitir su división. Al efecto también se han establecido diversas tesis jurisprudenciales, para ejemplificar, citaremos la siguiente que a letra dice:

*"INDIVISIBILIDAD DE LA PARCELA EJIDAL. LA CESION DE DERECHOS DE UNA UNIDAD DE DOTACION REALIZADA A FAVOR DE VARIOS TITULARES CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE.— Del análisis sistemático de los artículos 71, fracción I, 73, 78, 79, 81, 82, 83, 85, fracción V, y 86 de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, en comparación con lo dispuesto por los numerales 14, 17, 18, 19, 20 fracción I, 44 fracción III, 45, 46, 47, 48, 50, y 85 de la Ley Agraria vigente, se aprecia que el principio sobre la indivisibilidad de las parcelas ejidales que contemplaba la derogada Legislación Agraria, paso inalterado a la nueva Ley Agraria. De ahí que la cesión de derechos de una unidad de dotación a favor de varios titulares contraviene las indicadas disposiciones, que son de orden publico. Luego, la resolución que declara la validez de un contrato de cesión, viola un perjuicio del quejoso la garantía de seguridad jurídica consagrada por el articulo 14 Constitucional, por dejar de observar y aplicar los referidos preceptos legales". Publicada en el*

*Semanario Judicial de la Federación, Octava  
Epoca, Tomo XIV, página 456.*

De lo anterior, parecería que el concepto de indivisibilidad de la parcela ejidal, es claro y preciso; sin embargo, esto ha sido interpretado en forma diversa por los Tribunales Unitarios, ya que no han unificado su criterio al respecto. Sobre todo cuando en el núcleo de población ejidal se han llevado a cabo los trabajos técnicos, que se establecen en la fracción X del artículo 23, II y III del artículo 56 de la Ley Agraria, sobre delimitación y asignación de las tierras ejidales; y que, como consecuencia de estos trabajos técnicos, se expiden a favor de un ejidatario varios certificados, que amparan las distintas unidades parcelarias, que integran su unidad de dotación; lo cual tiene su fundamento en el artículo 91 del Reglamento Interno del Registro Agrario Nacional. Incluso, como consecuencia de este Programa, se han ocasionado un sinnúmero de divisiones de parcelas ejidales, ya que en principio se define la unidad parcelaria, sobre la cual se debe expedir el certificado parcelario, luego se determina quien las viene poseyendo y si son personas distintas, se expiden los certificados parcelarios a cada uno de ellos, sin importar que se trata de una sola unidad de dotación.

Considero que aparte del Programa de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales, lo que ha venido originando la confusión en cuanto al criterio a aplicar en los Tribunales Agrarios, se deriva de lo establecido en el artículo 80 de la Ley Agraria: "*Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población...*".

Si bien es cierto, que el numeral referido, establece con toda claridad la enajenación de los derechos parcelarios, también es cierto, que este concepto es referido a la unidad de dotación y no a las unidades parcelarias que integran la referida unidad de

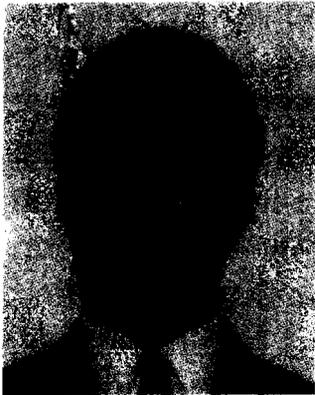
dotación. Esto con base a lo establecido por los artículos 89 y 91 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional que señalan que dicha Institución expedirá un certificado, por cada una de las unidades parcelarias de que sea titular el ejidatario o posesionario, de conformidad con el acta de asamblea de delimitación, destino y asignación y el plano interno.

A manera de ejemplo, citaremos algunos casos en que los Tribunales Agrarios vienen validando la división de la unidad de dotación: cuando un ejidatario celebra cesión de derechos parcelarios, sobre una sola de las unidades parcelarias que integran su parcela ejidal, bajo el argumento que esa fracción está amparada con su respectivo certificado parcelario, y que por lo tanto es independiente a las demás unidades parcelarias. O bien, bajo el esquema de lo establecido por el artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria, a efecto de conciliar los intereses de las partes, se ha venido autorizando, que en los casos de que existan dos ó más unidades parcelarias de una unidad de dotación con sus correspondientes certificados parcelarios, a un campesino se le adjudique un certificado parcelario y a su contra parte otro certificado parcelario distinto.

En otros Tribunales, como es el caso del Distrito 36, por ninguna razón o causa se autoriza la división de la parcela ejidal, aún en el caso, que como ya lo señalamos existan varios certificados parcelarios, cuyo origen sea una sola unidad de dotación, ya que el criterio sostenido es que todos los certificados parcelarios, expedidos a favor de un ejidatario que parecieran ser independientes, en realidad forma parte de un todo, que es la unidad de dotación. Incluso en los casos de sucesión testamentaria en los que el ejidatario haya dispuesto fraccionar su unidad de dotación, es criterio de este Tribunal, declarar ineficaz el testamento público por ser contrario al principio de indivisibilidad y si no existe alguna otra disposición testamentaria, se declara

abierta la sucesión intestamentaria. Por otra parte, se ha declarado la nulidad parcial, de las actas de asamblea delimitación, destino, y asignación, cuando derivado de esos trabajos, como ya lo asentamos, se haya dividido la parcela ejidal.

Con criterios disímboles, considero que se está introduciendo incertidumbre y creando falsas expectativas, frustraciones y desalentando la inversión en la actividad agropecuaria, lo cual desde luego, va en contra del espíritu del legislador que con la Ley Agraria, pretendió dar certidumbre y proteger el bienestar de la clase campesina. Entre otros lineamientos para abatir esta problemática, se debe establecer que cuando exista duda sobre el número de unidades parcelarias que integran una unidad de dotación, requerir como diligencias para mejor proveer, al Registro Agrario Nacional constancia de vigencia de derechos, en la que se señale de cuantos certificados parcelarios consta la unidad de dotación del ejidatario, para de esta manera evitar la división de los derechos agrarios y como consecuencia, el minifundismo de las tierras agrarias.



## EL FUNDO LEGAL

LIC. AGUSTÍN A. HERRERA FRAGOSO\*

**E**xpresión que aparece tardíamente, en la Ley del 26 de marzo de 1894 en su artículo 67, en el que no se aclara el concepto en que aparecen como cosas distintas al fundo legal y el ejido de los pueblos pero no dice cuanto mide ni que cosa en ese fundo legal, así también no se ha encontrado en las antiguas colecciones legales del derecho patrio ni en las reales cédulas dispersas que han llegado a nuestro conocimiento, la locución fundo legal.

Tampoco en los diccionarios de jurisprudencia ni de la lengua castellana traen esa locución, las antiguas leyes de tierras hablan de *exido* pero no de hablan de fundo legal.

Es pertinente hacer una reflexión de los siguientes antecedentes históricos y de la locución en cita que se nombra en nuestra vigente Ley Agraria en su artículo 63, 47 del Reglamento de la Ley Agraria, así como demás reglamentos y leyes afines de la materia.

---

\* Actuario del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 46, en Huajuapán de León.

1.- La Real Cédula del 4 de junio de 1687 y la del 12 de julio de 1695, establecieron una concesión mínima de tierras a los pueblos de indígenas: 600 varas medidas de la iglesia del pueblo a cada uno de los 4 rumbos cardinales.

A esta concesión irreductible de tierras decretadas para el distrito de la Real Audiencia de México, se dió el nombre de fundo legal en las "Ordenanzas de Tierras y Aguas" de don Mariano Galván Rivera y en las "Pandectas Hispanomexicanas" de Don Juan Rodríguez de San Miguel.

2.- La Ley 8, Tit. 3, Lib. 6º. Recopilación de Indias y la Real Cédula del 15 de octubre de 1713 establecieron una concesión mínima de un sitio de ganado mayor para los pueblos de indígenas que en lo sucesivo se fundaran; leyes que se aplicaron constantemente en el distrito de la Real Audiencia de Guadalajara. Ese sitio tenía por centro la iglesia parroquial del pueblo, a la que se le podía equiparar.

A esta concesión irreductible de tierras dieron el nombre de fundo legal las colecciones oficiales de Jalisco posteriores a la independencia.

Pero las leyes que fijaron esas cantidades de tierras, como minimum irreductible que debía disfrutar todo pueblo de indígenas, se dió a los "humildes y miserables indios para que agosten sus ganados y para que ellos siembre y vivan". No se les dieron esas tierras para asiento, fundo o piso de sus poblaciones. Bien sabía el conquistador que las pobres reducciones de aborígenes nunca llegarían a ser grandes ciudades; y la única condición que se pone a la fundación de sus pueblos, es "que se construya una iglesia, donde se pueda decir misa decentemente",

4ª Real Cédula del 4 de junio de 1687. Ley 4ª, título 3º, libro 6º, Recopilación de Indias.

Las concesiones irreductibles de que hablamos, reciben el nombre de *exido* en la Ley 8ª, título 3º, libro 6º Recopilación de Indias. En las Reales Cédulas que fijaron para el distrito de la Audiencia de México la concesión irreductible, no se da a ese terreno ningún nombre, se dice allí, simplemente, que es extensión de tierra es para que los indios “siembren y vivan”.

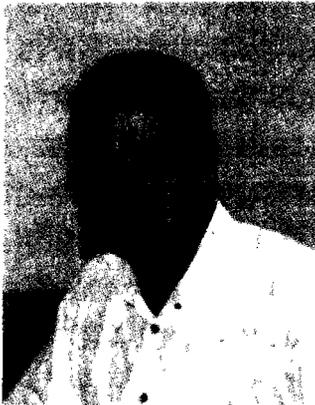
Las leyes que reglamentan la fundación de ciudades verificadas de orden de las autoridades superiores de la Colonia, hablan de las abundantes tierras que deben concederse a la nueva población; pero no determinan ninguna extensión superficial, ni para el piso de la ciudad, ni para su ejido, ni para sus dehesas y propios, ni para sus tierras de repartimiento.

Así, pues, de conformidad con la exposición que precede, no existe ninguna cosa entre nosotros, que se llame fundo legal con arreglo a Derecho. Mucho menos existe distinción jurídica alguna entre el imaginario fundo legal y los ejidos de los pueblos.

Sin embargo, se ha creado la costumbre de llamar fundo legal a las concesiones irreductibles, que las leyes otorgaban a los pueblos indígenas.

I  
c  
A  
e  
a  
a  
D  
y  
d  
se

d  
d  
ta  
—  
·  
C



## SENTENCIAS EN MATERIA AGRARIA

LIC. GEORG RUBEN SILESKY MATA\*

**D**efinitivamente la actividad jurisdiccional tiene su mayor importancia al momento en que el juzgador resuelve una controversia; en la materia agraria, antes de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional del 26 de febrero de 1992, los órganos encargados de impartir justicia en materia agraria eran de carácter administrativo, por lo que las formalidades que debían cumplirse al emitir los fallos, no tienen que apegarse a los lineamientos del Derecho Procesal; sin embargo, al expedirse la nueva Ley Agraria y crearse los Tribunales Agrarios, éstos órganos jurisdiccionales deben cumplir con todos los aspectos legales relativos a las sentencias.

Francesco Carnelutti opina que “las partes proponen, el juez dispone y que en la audiencia, en lo alto sobre su cátedra revestido de dignidades y de potestad, reverenciado, temido, él puede también considerarse superior a los otros; en “cámara de consejo”

---

\* Secretario de Acuerdos del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 44, en Chetumal, Qroo.

se convierte en un cualquiera; también él, como el acusado, pequeño y pobre bajo el peso de su responsabilidad. Nada como la soledad hace sentir al hombre su necesidad que quiere decir su insuficiencia. La razón profunda del retiro del juez, cuando ha llegado el momento de su decisión, es ésta. No importa que la misma no salga casi nunca a la superficie, ni a la práctica ni a la teoría. Los hombres viven por desgracia distraídamente, también y quizá más que aquellos otros que el evangelio llama prudentes y sapientes. Pero es cuestión de dar su justo significado a la libertad ¿que tiene que ver con la soledad la libertad? La verdad es que el hombre se libera no cuando se siente su potencia, sino cuando siente su miseria; solamente entonces se abre la puerta de su prisión.<sup>1</sup>

Es en esta alta responsabilidad de fallar una controversia, la oportunidad de cumplir con uno de los fines más bellos del derecho, la impartición de la justicia y como lo dice Carnelutti, el juzgador se libere y alcance la satisfacción de ser un hombre integro.

El conocimiento del derecho, no es suficiente para emitir un sentencia en un juicio, es imprescindible también conocer a las partes involucradas en un juicio, cuales fueron los motivos que orillaron a la parte actora a solicitar la intervención de un tercero (juzgador), para desentrañar la verdad real que busca todas las materias del Derecho Procesal Social. Dice Piero Calamandrei que "al juez no le es permitido, como se le permite al historiador, que permanezca incierto acerca de los hechos que tiene que decir; debe resolver a toda costa (ésa es su función) la controversia en una

---

<sup>1</sup> Francesco Carnelutti. Derecho Procesal Civil y Penal. Editorial Harla. Colección Clásicos del Derecho, Volumen 4, 1997. Página 420-421.

certeza jurídica"<sup>2</sup>

Es trascendente advertir que el procedimiento agrario se encuentra regido por los principios de oralidad, y concentración, por lo que es en una audiencia en donde debe desahogarse todo el procedimiento y bajo el principio de inmediatez procesal, el Magistrado debe presidir la audiencia.

Ese es el motivo del presente trabajo, dar una exposición a los abogados que inician en el estudio de la materia agraria, de lo que es una sentencia desde su conceptualización, las formalidades externas y los principios substanciales, hasta la obtención de la verdad real, a través del análisis de las pruebas ofrecidas; he considerado importante exponer en el presente trabajo, de igualmente se incluye la ubicación de las resoluciones en materia agraria antes de las reformas de 1992 y de esta forma nos adentramos al estudio de las sentencias propiamente en la materia agraria, en las cuales se comprende el análisis de las pruebas, la suplencia de la queja como antecedente de la labor activa de los Tribunales Agrarios dentro del procedimiento y cumplir con la justicia distributiva que advierte el Derecho Agrario y un capítulo relativo a las sentencias que se emiten por los órganos colegiados, como en el caso resulta ser el Tribunal Superior Agrario, todo lo anterior para tener un panorama general de las sentencias en nuestra materia.

---

<sup>2</sup> Piero Calamandrei. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. Colección Clásicos del Derecho, Volumen 2, 1997. Página 270.

### UBICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA AGRARIA ANTES DE 1992.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, en sus artículos 14 y 16, garantizó respeto a las formas procesales, siendo ésta la garantía para una perfecta administración de la justicia; en consecuencia, encontraremos que el proceso social agrario observa las formas procesales, fundamentalmente las formas esenciales del procedimiento, en especial la garantía de audiencia y el principio de que toda persona debe ser oída y vencida en juicio y que la resolución debe ser motivada y fundada legalmente.

En general, para Rafael de Pina considera que "el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglamentados encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional" y está constituido "por la serie de actos del juez y de las partes, aún de terceros, encaminados a la realización del derecho objetivo, que constituyen el procedimiento".<sup>3</sup>

La primera consideración genérica que observamos en materia agraria, es que históricamente el proceso agrario no es mixto, oral o escrito, sino que es predominantemente escrito; como comprobación de lo anterior encontramos que el único requisito formal de la demanda era que se formulara por escrito (artículo 272 de la LFRA de 1971); y al no existir pruebas que se desahogaran oralmente, el proceso social agrario era fundamentalmente escrito.

---

<sup>3</sup> José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México, 1950. Página. 159.

Respecto del principio de unidad del Derecho Procesal, podemos observar que de acuerdo con la materia litigiosa el Derecho Procesal presenta diversos tipos de procesos, como el Civil, el Penal, el Administrativo, etc. Pero como así el Derecho Social Sustantivo ha ganado su autonomía frente al Derecho Público y Privado, ese fenómeno también ha aumentado en el Derecho Procesal Social; de lo que no nos cabe duda es que el proceso agrario, por su peculiar materia, de 1915 a 1992 se apartó del administrativo en el que siempre se le había incluido; muchos juristas creyeron que la materia litigiosa agraria corría a su solución por los caminos procedimentales reservados a la administración; pero tal opinión resultó una falsa generalización porque muchos litigios agrarios originaron procesos con una relación procesal triangular, pues hubo dos partes contendientes y una autoridad agraria que juzgó sus pretensiones, en forma similar a la de un juez imparcial. Por eso hablamos de Derecho Procesal Agrario y sus procedimientos, que fueron diversos, verdaderos procesos, trámites administrativos y auto composiciones, etc.

De 1915 a 1992 las resoluciones se dividieron en provisionales, de primera instancia, que se denominaron Mandamientos y los dictaban los Gobernadores de las Entidades Federativas; en Resoluciones Presidenciales definitivas que las dictaba el Presidente de la República, en segunda instancia o instancia única; y a partir de las reformas de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, fechadas en 30 de diciembre de 1983, también encontramos Resoluciones Agrarias dictadas por el Secretario de la Reforma Agraria (artículo 353); Comunicación Agraria Definitiva dictada por el Gobernador en el caso del artículo 272; Resolución Agraria definitiva dictada por la Comisión Agraria Mixta en el caso de los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones; y Dictamen Negativo Definitivo dictado por el Cuerpo Consultivo Agrario en el caso del artículo 326, además de la Resolución Definitiva a que se refirió el artículo 432.

Contemplado lo anterior tenemos que desde 1915 a 1983 las sentencias definitivas en materia agraria fueron:

- a) Las Resoluciones Presidenciales;
- b) Los Acuerdos; y
- c) Los Decretos.

Pero con motivo de las reformas de la Ley Federal de Reforma Agraria del 30 de diciembre de 1983, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, se agregaron las siguientes sentencias definitivas:

- d) Las Resoluciones Secretariales;
- e) Las Comunicaciones Definitivas;
- f) Las Resoluciones Definitivas de las Comisiones Agrarias Mixtas;
- g) Los Dictámenes Definitivos Agrarios en sentido negativo y las Resoluciones Definitivas dictadas por el Cuerpo Consultivo Agrario.<sup>4</sup>

A partir de 1992 el artículo 27 constitucional en su fracción XIX denominó los órganos jurisdiccionales agrarios anteriores como "tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados."

La relación de continuidad de los órganos anteriores y los siguientes se estableció en el artículo tercero transitorio, párrafo tercero, cuando se dispuso que "los demás asuntos que corresponda conocer a los tribunales agrarios, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria o el Cuerpo Consultivo Agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que

---

<sup>4</sup> Martha Chávez Padrón. El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa. Séptima Edición, 1999. Páginas. 129 - 130.

aquellos entren en funciones". Y de conformidad al párrafo primero del citado artículo tercero transitorio, se dispuso que "...la Ley Federal de Reforma Agraria (de 1971) que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimientos y titulación de bienes comunales", o sea, que los Tribunales Agrarios, Superior y Unitarios, vivieron una solución de continuidad no solo con sus antecesores órganos jurisdiccionales, sino también con la legislación anterior.

En cuanto a la relación procesal común ésta se concibe como situaciones jurídicas procesales que se suceden una a otras; la relación procesal inicia su desenvolvimiento con el análisis de si el juez es capaz de conocer el asunto y si las partes tienen capacidad legal para comparecer y estar en juicio; cualquier defecto en los anteriores supuestos puede dar lugar a excepciones y juicios de previo y especial pronunciamiento.

En materia agraria de 1915 a 1992, la interposición de una demanda ante un órgano o autoridad distinta al Gobernador de una Entidad Federativa, sólo daba lugar a que la solicitud se remitiera, mediante oficio, a la autoridad competente respondiendo al principio de la simplicidad y la oficiosidad del juicio social agrario.

Resta tan solo decir que la relación jurídica procesal agraria de 1915 a 1992, no se extinguía al igual que en el proceso civil, con formas variadas entre las cuales se encontraban la caducidad de instancia, el desistimiento o la renuncia sino únicamente por llegarse a una sentencia agraria que bien podía ser mediante una Resolución Presidencial, un Decreto o un Acuerdo, positivos o negativos.

Otto Sosapavon Yáñez opina que "El constituyente siempre pretendió que en materia agraria existieran firmas para lograr una dinámica, expedita administración de justicia en beneficio del ejidatario, del comunero y del pequeño propietario, que los pusiera a salvo del frío y tardado trámite burocrático, de los gastos onerosos y de los explotadores disfrazados de los redentores, que de vez en cuando aún pululan por el campo."<sup>5</sup>

A partir de 1992 las relaciones sociales cambiaron. En primer lugar porque dejó de haber pluralidad de procedimientos. En segundo lugar porque el procedimiento único trató de responder al estilo de unidad de la audiencia en la cual debe desahogarse todo el procedimiento y al final de la misma debe dictarse la sentencia; esto por regla general. Y en tercer lugar porque se permitió la existencia y consecuencias de la caducidad (artículo 190 de la Ley Agraria)

#### DEFINICIÓN DE SENTENCIA.

#### *SIGNIFICADO ETIMOLÓGICO Y JURÍDICO DE LA PALABRA SENTENCIA*

*Significado etimológico:* En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (decimonovena edición), la voz "sentencia" se explica así: "Sentencia. (del latín "*sentencia*") 1) Dictamen a parecer que uno sigue o tiene. 2) Dicho grave o sucinto que encierra doctrina o moralidad. 3) Declaración del juicio y resolución del juez. 4) Decisión de cualquier controversia o disputa

---

<sup>5</sup> Otto Sosapavón Yáñez. *Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Porrúa. 1ª Edición, 1999. Página. 108.

extrajudicial de la persona a quien se ha hecho arbitro de ella para que la juzgue o componga.”

*Significado lógico:* Desde el punto de vista lógico, la sentencia es un acto, pertenece al ser de la razón humana, un producto de la actividad cognoscitiva del hombre.<sup>6</sup>

En el campo de la lógica, la sentencia es un silogismo, compuesto por una premisa mayor (ley), premisa menor (el caso) y, de una conclusión o proposición (aplicación de la norma al caso concreto).

El silogismo es una argumentación deductiva, un raciocinio en el cual supuestas algunas proposiciones o premisas se llega a una nueva proposición, calificándosele como la expresión perfecta del raciocinio perfecto.

*Significado jurídico.* Dentro del proceso existen actos jurídicos, que por darse precisamente dentro del proceso, reciben el nombre de actos procesales. Los actos provenientes del órgano jurisdiccional, reciben el nombre de actuaciones judiciales.

El acto procesal más importante del órgano jurisdiccional es la sentencia, la cual constituye la resolución por antonomasia, mediante la cual se resuelve la *litis* sometida a la consideración del juez.

La sentencia es por esencia la forma culminante de la función jurisdiccional, que consiste en aplicar y declarar el derecho al caso sometido a la consideración de los órganos estatales encargados de

---

<sup>6</sup> Eduardo J. Counture. Vocabulario Jurídico. Buenos Aires, Argentina. Editorial de Palma, 1976. Página 538.

la misma. La Suprema Corte de Justicia, ha dado una definición de sentencia, en los siguientes términos: "...por sentencia se entiende el juicio lógico de los hechos, la subsunción de los hechos en normas jurídicas y la conclusión de resolutive que contienen la verdad legal, por lo mismo, la integran las proposiciones que fijan el sentido de tal resolución, esto es, los antecedentes, formando también con las argumentaciones lógico jurídicas del juzgador, que examinan y estudian los elementos de la *litis*, y las proposiciones que determinan el sentido del fallo, así como los puntos resolutive todos constituyen la unidad (Reclamación promovida en el incidente de inconformidad 2/75. Genaro Garza Canto.- 19 de octubre de 1976.- Unanimidad de 15 votos.- Pleno.- Séptima época. Volumen 91-96.- Primera parte, página 113).<sup>7</sup>

Dice el Doctor Sergio García Ramírez, que la sentencia definitiva es el acto jurisdiccional por excelencia, el más característico de la misión judicial con el que se resuelve el fondo de la controversia y culmina la instancia. Todo el proceso apunta hacia la sentencia, que explica y justifica el proceso mismo; sin sentencia o sin una determinación equivalente carece de sentido el proceso.<sup>8</sup>

Según el Código Federal de Procedimiento Civiles en su artículo 220 dice: "Las resoluciones judiciales son decretos, si se refieren a determinaciones de tramite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio".

Entendiendo de ésta manera lo que significa a la sentencia, si la resolución que pone fin al proceso, no entra al fondo del asunto, ni

---

<sup>7</sup> Génaro Góngora Pimentel. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, Séptima Edición 1999. Página 506.)

<sup>8</sup> Sergio García Ramírez. Elementos De Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa, 1ª Edición 1993. Página 308.

dirime la controversia, sino, que peor ejemplo, aplaza la solución del litigio para otra ocasión, y si contiene declaración de significado trascendencia exclusiva y meramente procesal, estaremos frente a una sentencia formal, pero no material.

En conclusión, las resoluciones son actos jurisdiccionales de decisión o manifestación de voluntad, por medio de los cuales se ordena la marcha del procedimiento, se dirimen las cuestiones secundarias e incidentales que en ésta se plantean o se le pone término, decidiendo en cuanto a la cuestión principal controvertida.

#### REQUISITOS FORMALES DE LA SENTENCIA

La estructura de toda sentencia presenta estas cuatro grandes secciones o partes: I.- El preámbulo; II.- Los resultados; III.- Los considerandos; IV.- Los puntos resolutivos.

*I.- Preámbulo.-* El preámbulo de toda sentencia debe señalarse, además del lugar y de la fecha, del tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes, y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia. Es decir, en el preámbulo deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

*II.- Resultados.-* Los resultados son simples descripciones de tipo histórico descriptivo. En ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimientos. Debe tenerse mucho cuidado que en esta parte de los resultados, el tribunal no debe hacer ninguna consideración

de tipo estimativo o valorativo.

*III.- Considerandos.-* Los considerandos son, sin lugar a dudas, la parte medular de la sentencia. es aquí después de haberse relatado en la parte de resultándose toda la historia, y todos los antecedentes del asunto, se llega a la opinión y las conclusiones del tribunal, resultando de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y también a través de la luz de las pruebas que hayan arrojado sobre la materia de la controversia. En el presente capítulo se trata el tema de los considerandos, simplemente como una parte formal de toda sentencia, no en cuanto a su contenido, lo cual sea objeto de nuestra atención en el capítulo siguiente.

*IV.- Puntos Resolutivos.-* Los puntos resolutivos de toda sentencia, en la parte final de la misma, o sea, en donde se precisa de forma muy concreta, si el sentido de la resolución es favorable, el actor o el reo; si existe condena y de cuánto monto es ésta, se precisan los plazos para que se cumpla. La sentencia, en resumen, se resuelve el asunto. Nada puede dar mejor idea de la estructura de la sentencia que identificar los cuatro puntos referidos si se aprecian objetivamente en varios ejemplares que contengan este tipo de resoluciones.

#### REQUISITOS SUBSTANCIALES DE LAS SENTENCIAS

Por requisitos internos o esenciales, o bien substanciales de las sentencias, debe entenderse no aquellos de formación o estructura, los cuales son a).- Congruencia; b).- Motivación, y c).- Exhaustividad.

*Congruencia de la sentencia.-* Por congruencia ha de entenderse

aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual, debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico.

*Motivación de la sentencia.*- La motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

*Exhaustividad de la sentencia.*- Esta se da, cuando se haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas; por lo tanto, debe tenerse mucho cuidado en examinar, agotándolos, todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas.

De acuerdo con las prescripciones del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 219 y 222), las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes de toda resolución judicial (es decir la expresión del tribunal que las dicta, lugar fecha y fundamentos, firmas del Juez o Magistrado y la autorización del Secretario), una relación sucinta de las relaciones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales, comprendiendo en ellas los motivos para hacer o no condenación en costas y terminaran resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

## DIFERENTES TIPOS DE SENTENCIA.

Sentencia hoy es una forma de resolución que comprende cosas muy distintas. De aquí la necesidad de distinguir entre:

a) *Sentencias definitivas*, que pueden ser: Definitivas de fondo, si habiendo constituido válidamente la relación procesal, el juez le pone fin dando cumplimiento a la obligación de pronunciarse sobre la demanda, estimándola o rechazándola; absolutorias de la prosecución del juicio si, no se constituyó válidamente la relación procesal, declara el juez sólo que no puede resolver el fondo; o si la relación se extinguiera sin resolución de fondo (caducidad, desistimiento) el juez la declara extinguida; o si el demandante fue declarado rebelde y el demandado pide que se le absuelva de la prosecución del juicio, más bien que de la demanda, y

b) *Sentencias Interlocutorias*, las cuales no ponen fin a la relación procesal, sino resuelven, durante su curso, sobre un punto determinado; pero siendo estas cuestiones, que pueden dar lugar a una sentencia en el curso del proceso, muy distintas entre sí, la doctrina las distingue como:

- *Sentencias incidentales*. Resuelven sobre la existencia de la relación procesal (por ejemplo, rechazando una excepción de incompetencia), o que resuelven sobre la intervención adhesiva u obligada, o sobre la acumulación de causas (proposición de intervención principal, de llamada en garantía, de reconvención);
- *Sentencias preparatorias*. Regulan el desenvolvimiento de la relación procesal; así la sentencia que ordenara el cambio de procedimiento o la sentencia que ordenara la integración del juicio;

- *Sentencias provisionales.* Resuelven sobre demandas de medidas cautelares o provisionales, y
- *Sentencias interlocutorias propiamente dichas.* Resuelven acerca de la formación del material de conocimiento y, por tanto, afectan mucho más de cerca al fondo (admisión de medios introductorios). Una sentencia interlocutoria puede resolver definitivamente un extremo de la demanda; se da entonces una sentencia, que es en parte interlocutoria y en parte definitiva. Cabe, por otro lado, se tiene una preclusión de cuestiones.

Estas distintas sentencias tienen en común la forma. Es característica formal de la sentencia la exposición precisa del estado de la cuestión resuelta y de la operación mental realizada por el juez; por ello la sentencia debe contener, además del fallo, o parte dispositiva, bajo pena de nulidad: el tenor de las conclusiones de las partes, con excepción del hecho y los motivos, así como los fundamentos de la decisión, en hecho y en derecho, sin que baste referirse meramente a los fundamentos de otra sentencia.<sup>9</sup>

#### ASPECTO CONSTITUCIONAL DE LAS SENTENCIAS

Las resoluciones son, evidentemente, actos de autoridad. En consecuencia, si afectan intereses de particulares es necesario que

---

<sup>9</sup> Giuseppe Chiovenda. Curso De Derecho Procesal Civil. Editorial Harla, Clásicos del Derecho, Volumen 6, 1997. Páginas 422-423.

estén debidamente motivadas y fundadas. Lo contrario ampliaría una violación al artículo 16 constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“Fundamentación y Motivación.* De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deba señalarse, con precisión las circunstancias especiales, Razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas” (Semanao Judicial de la Federación, 6ª. Época, Tercera Parte, vol. CXXXII, página 49)

Ahora bien, es preciso tomar en cuenta que el acto mismo de autoridad debe contener su motivación y fundamentación. No es admisible que éstas se remitan a un acto diferente. De ser así, aquél extrañaría una violación constitucional, por carecer de motivos y fundamentos. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN,  
DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA  
RESOLUCIÓN Y NO EN DOCUMENTO  
DISTINTO.— Las autoridades responsables no  
cumplen con la obligación constitucional de  
fundar y motivar debidamente Las resoluciones  
que pronuncian, expresando las razones de hecho  
y las consideraciones legales en que se apoyan,  
cuando éstas aparecen en documento distinto”*

*(Semanao Judicial de la Federaci3n, Ap6ndice 1985, parte VIII, Secci3n Com6n t. 153, p6gina 248, 6<sup>a</sup>. 6poca, Tercera parte, vol. CXXXII, p6g. 49).*

No debe perderse de vista que de conformidad con el Art6culo 17 Constitucional, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estar6n expeditos para impartirla en los plazos y t6rminos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio ser6 gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Es por eso que como se ver6 mas adelante, deben cumplirse los plazos establecidos por la ley para dictarse las sentencias y de no hacerlo as6, se estar6 violando la garant6a individual contenida en el dispositivo constitucional antes citado, recordando el Principio que dice "Justicia retardada, es Justicia denegada".

#### EL ESTUDIO DE LAS PRUEBAS COMO PARTE DEL PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD

La estructura de la decisi3n, se dec6a es un silogismo; pero el silogismo supone el juicio; premisa mayor y premisa menor no son m6s que dos juicios. El juez, para decidir, comienza por juzgar. El juez ha de confrontar el hecho con la hip3tesis legal, o sea las cosas como han sido en la realidad con las cosas como deb6an ser seg6n la ley... El resultado del juicio es, pues, hacer conocido algo que no lo era, aparecer fuera algo que esta dentro, un abrirse algo que estaba cerrado. El juicio es el primer paso sobre la v6a de decisi3n. Quien tiene experiencia en esta materia sabe que el juez, tan pronto como se ha retirado para decidir y aun antes de retirarse, formula un juicio. Aquella que suele llamarse la primera impresi3n

del juez y es, en verdad, un juicio suyo, es lo que el juez debe verificar, mediante las pruebas y las razones, en aquel sistema de silogismos que es el razonamiento.- El segundo paso es el camino a la decisión es, por lo tanto, el razonamiento.

Ahora bien, todas las pruebas, si bien se mira, no son mas pruebas de similitud. Esta afirmación de relativismo procesal, hecha en cuanto al proceso civil por un gran jurista, puede valer igualmente para el Proceso Agrario, y, aun fuera del campo más directamente procesal, para todo juicio histórico acerca de hechos que se dicen acaecidos: cuando se dice que un hecho es verdadero, se quiere decir que en substancia que ha logrado, en la conciencia de quien como tal lo juzga, aquel grado máximo de verosimilitud que con relación a los limitados medios de conocimiento de que el juzgador dispone, basta para darle la certeza subjetiva de que aquel hecho ha ocurrido.

Es importante resaltar que de las dos formas conocidas en el Derecho Procesal para el análisis de las pruebas como son la de la "*prueba tasada*", la cual se aplica en las materias Civil, Mercantil, Fiscal o Administrativa, en el Derecho Social se advierte la disposición de la "*Verdad Sabida*", donde el juzgador se separa de todo formalismo de análisis de pruebas.

Estos es así, al advertir a manera de ejemplo, lo dispuesto por el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, que textualmente dice: "Artículo 841. Los laudos se dictaran a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos a conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresaran los motivos y fundamentos legales en que se apoyen.

Por su parte, nuestra Ley Agraria dice al respecto en su artículo

189 lo siguiente: "Artículo 189 de la Ley Agraria.- Las sentencias de los tribunales agrarios se dictaran a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas de estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones".

De la transcripción de los preceptos legales anteriores vemos que la única limitante es la fundamentación y motivación de las resoluciones que es una la garantía constitucional como anteriormente hemos expuesto, esto quiere decir que el Capítulo IX del Título Cuarto, Libro Primero del Código Procesal Civil Federal denominado "*Valuación de la Prueba*" no es aplicable para el estudio de las pruebas en una sentencia de un juicio agrario, reiterando que el juzgador goza de la mas amplia facultad de análisis de las pruebas.

Debe advertirse que si por alguna razón se omite citar algún precepto legal dentro de la sentencia, esto no implica que se este violando garantía individual alguna, sin que implique que toda la sentencia pueda carecer de fundamentación, tal y como lo sostuvo el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito en su jurisprudencia que sustento en materia laboral, pero que resulta aplicable en cuanto los razonamientos expuestos en ésta, intitulada:

*"LAUDOS. LA FALTA DE CITA DE LOS PRECEPTOS LEGALES EN QUE SE FUNDAN, NO AMERITA LA CONCESION DEL AMPARO.— La Tercera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial número 273, visible en la página 776 del Apéndice al Semanario Judicial de la*

*Federación, editado en 1985, Cuarta Parte, ha sustentado el criterio de que cuando los razonamientos vertidos en la parte considerativa de la sentencia son jurídicos y sólo se omite citar los preceptos legales para fundarla, no se violan garantías. Tal criterio jurisprudencial, aun cuando se refiera a la materia civil, por su espíritu aplicable a la materia laboral, ya que si procede del derecho sustantivo civil, cuyas normas resultan rígidas en su aplicación, con mayor razón pueden aplicarse a la materia laboral, que es menos formal y desprovista de solemnidad, amén de que la ley no exige para el dictado del laudo, sino que se falle a verdad sabida y buena fe guardada."*

*Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.  
Fuente: semanario Judicial de la Federación  
Epoca: octava Epoca. Tomo II segunda Parte-1.  
Tesis Página 317. Tesis Aislada.*

*Instancia Tribunales Colegiados de Circuito.  
Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: octava Epoca  
Tomo III, parte TCC. Tesis: 806 Página 612. Tesis  
de Jurisprudencia."*

Ahora bien, falta comentar que en lo que sucede cuando el expediente que se encuentra en estudio, no se encuentra debidamente integrado, esto es, que las partes no hayan aportado las pruebas necesarias para fallar el asunto o que éstas se hayan ofrecido y se hayan desistido de ellas por alguna razón y ésta es indispensable para conocer la verdad real de la controversia. El

artículo 187 de la Ley Agraria precisa al respecto que la carga de la prueba para acreditar los hechos de sus pretensiones o defensas le corresponden a las partes. Sin embargo, cuando una de las pruebas ofrecidas se estime que es indispensable para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, se podrá ordenar girar los oficios a las autoridades para que expidan documentos oportunamente y previamente solicitados por las partes; apremiar a las partes o a los terceros; para que exhiban los que tengan en su poder; para que comparezcan como testigos, los terceros señalados por las partes, siempre y cuando el oferente haya manifestado bajo protesta de decir verdad no poder presentarlos.

Lo preceptuado en el párrafo que antecede no es suficiente para la función jurisdiccional dentro del proceso agrario, sino que la actividad es mas participativa en el procedimiento, dado que el artículo 186 de la misma ley señala que el tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados, esto quiere decir que no solo las pruebas aportadas por las partes son las que se pueden desahogarse, perfeccionar o ampliar, sino que el propio tribunal está facultado para ordenar el desahogo de pruebas que aún no hayan sido ofrecidas por las partes. Los Tribunales Colegiados se han pronunciado al respecto en las siguientes tesis:

*"PRUEBAS. EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. DEBE RECABAR AUN DE OFICIO LAS OFRECIDAS Y DEMAS ELEMENTALES PARA ANALIZAR Y DECIDIR A VERDAD SABIDA LA CUESTION PROPUESTA.— Una armónica y concordante interpretación de los artículos 186, 187 Y 189 de la nueva Ley Agraria,*

---

*se permite concluir, que siendo el problema agrario de naturaleza social, los Tribunales Unitarios creados ex profeso para solucionarlos, deben realizar cuantas gestiones legales fueren necesarias para lograr, mediante el análisis de los medios de convicción, el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados, único límite que les impone la propia compilación para normar su actividad, en razón de ello, no deben omitir pronunciarse acerca de determinada cuestión, so pretexto de que no pudieren fijar un punto de referencia, cuando se ofrecieron y admitieron pruebas periciales y de otra índole en ese aspecto y si bien desistió de la primera el oferente, lo cierto es, que en aras de la verdad que preconizan los artículos precitados, debió oficiosamente el tribunal ordenar su perfeccionamiento y, por otra parte, procurar el desahogo correcto de las demás para no concluir en el desconocimiento que le sirvió de argumento para decidir la cuestión planteada."*

*Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo I, Mayo de 1995. página 396. Tesis aislada.*

Pero ¿cual es el verdadero alcance de esta disposición?, podrá el juzgador señalar someramente que ha hecho un razonamiento de las pruebas aportadas y con esta afirmación será suficiente para tener por cumplido lo dispuesto por el artículo 189 de la Ley Agraria; esto es resuelto de manera reiterada por los Tribunales Colegiados en las siguientes tesis que a manera de ejemplo señalan lo siguiente:

*“PRUEBAS EN MATERIA AGRARIA. AL OTORGÁRSELES VALOR PROBATORIO PLENO SE DEBE MOTIVAR.— Los Magistrados del Tribunal Unitario Agrario, al otorgarles valor probatorio pleno a las pruebas, deberán motivarlo conforme a lo exigido por el artículo 16 constitucional, pues al no hacerlo, violan la garantía constitucional, consistente en que se motive la valoración de la prueba.”*

*Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Epoca: Novena Epoca. Tomo VI, julio de 1997. Tesis: II.2º. P.A.49 A página 420. Tesis Aislada.*

*“PRUEBAS, ESTUDIO DE LAS POR EL TRIBUNAL AGRARIO.— Si bien es verdad que el artículo 189 de la Ley Agraria establece que las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones, no menos cierto es que ello no les faculta a omitir al análisis de las pruebas que aporten las partes.”*

*Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Séptimo Circuito Semanario judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo V, Enero de 1997, página 336. Tesis de Jurisprudencia.*

***“SENTENCIAS AGRARIAS, DEBEN CONTENER EL ESTUDIO DE TODAS LAS PRUEBAS RENDIDAS POR LAS PARTES. (ARTICULO 189 DE LA LEY AGRARIA).— Si bien es cierto que conforme al artículo 189 de la Ley Agraria, las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a las reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones, esto no los faculta a no examinar todas y cada una de las pruebas que aportan las partes, dando las razones en que se fundan para darles o no valor en el asunto sometido a su decisión, pues no basta que en una sentencia se diga que se ha hecho el estudio y la estimación de las pruebas que fueron rendidas, sino que debe consignarse en la misma ese estudio y esa estimación.”***

*Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. Gaceta Número 84, pág. 63; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIV-Diciembre, página 290.*

***“PRUEBAS APRECIACION DE LAS POR LOS TRIBUNALES AGRARIOS.— Del texto del artículo 189 de la nueva Ley Agraria, se desprende que los tribunales agrarios no están obligados a valorar las pruebas conforme a reglas estrictamente preestablecidas, toda vez que se les capacita incluso para emitir el fallo a verdad sabida, apreciando los hechos y los documentos según lo estimaren debido en conciencia. Ahora***

*bien, esta atribución no implica que en los juicios agrarios la verdad histórica penda por entero del íntimo convencimiento de aquellos tribunales, al extremo de considerarlos autorizados para dictar una sentencia sin apoyo objetivo. Apremiar en conciencia los hechos a pesar con justo criterio lógico el valor de las pruebas rendidas con la finalidad de acreditarlos, pues la conciencia que debe formarse para decidir el conflicto, ha de ser precisamente el resultado del estudio de esos elementos, para justificar la conclusión obtenida, y nunca puede consistir en la sola creencia o convicción puramente subjetiva del que juzgue".*  
*Segundo Tribunal Colegiado del Duodécimo Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, Octubre de 1998. Tesis: XII 2º. J/11 Página: 1036 Tesis de Jurisprudencia.*

De la transcripción de las tesis anteriores, llegamos a la conclusión que para que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 189 de la Ley Agraria, se deben cumplir con los siguientes requisitos.

- 1.- Toda sentencia debe estar fundada y motivada para que no se viole la garantía individual prevista por el artículo 16 Constitucional.
- 2.- Para que una prueba se le de eficacia jurídica, es necesario que se de la motivación necesaria, esto es, que se expresen las razones por la que se considera que dicha probanza es eficaz.
- 3.- Se debe hacer un análisis de todas las probanzas aportadas por las partes, claro está que estas deben estar

directamente relacionadas con la litis planteada, no teniendo obligación de analizar las que no lo estén, para lo cual, desde el momento de la audiencia de ley, se debe fijar la litis y señalar cuales pruebas de las ofrecidas por las partes no se admiten, por no encontrarse directamente relacionadas con la litis, tal y como lo refiere el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- 4.- Toda valoración de pruebas debe ser apoyada en la lógica jurídica, congruente con los hechos probados y que se cumpla con principio de verosimilitud, tratando de alcanzar la mayor objetividad, acercándose a la verdad real.

Por último, resta analizar en que momento debe dictarse la sentencia definitiva y al respecto el artículo 185, fracción VI de la Ley Agraria dice lo siguiente: "Artículo 185.- El tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones: ... VI. En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia. En caso contrario, el tribunal oirá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla.

Este precepto es muy claro en el sentido en señalar que es dentro de la audiencia de ley que se dictará la sentencia definitiva y que esta debe ser clara y sencilla, hay que recordar al respecto a los proyectistas que el lenguaje usado en las sentencias debe ser entendible para los justiciables, evitando en todo momento la utilización de latinismos muy comunes en una sentencia de

carácter civil.

Ahora bien, si en el procedimiento que se ha desahogado, se han aportado un gran cúmulo de pruebas, que su análisis requiera de un estudio mas detenido, el tribunal puede acordar la suspensión de la audiencia, para que se pueda elaborar un proyecto mas elaborado y se cumpla con el principio de exhaustividad en la sentencia, para la cual el artículo 188 de la Ley Agraria precisa lo siguiente: "Artículo 188.- En caso de que la estimación de pruebas ameriten un estudio mas detenido por el tribunal de conocimiento, éste citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término exceda en ningún caso de veinte días, contados a partir de la audiencia a que se refieren los artículos anteriores".

De no cumplirse los términos establecidos en los artículos 185, fracción VI y 188 de la Ley Agraria, se estarían violando las leyes del procedimiento en perjuicio de las partes, tal y como lo advierte el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en su tesis bajo el rubro:

*"AGRARIA. SENTENCIA, TÉRMINO PARA DICTAR LA, NO SE OBSERVA, SE VIOLAN LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO.— De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 185, fracción VI y 188 de la Ley Agraria, cuando no haya entre la partes una composición amigable que pueda dar por terminado el juicio, una vez que el tribunal oiga los alegatos, en seguida pronunciara el fallo en presencia de aquellas y únicamente cuando la estimación de pruebas amerite un estudio mas detenido, el tribunal citará a las partes a oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que exceda en ningún caso*

*de veinte días contados a partir de la audiencia de ley, de manera que si la sentencia se dicta sin observar esos lineamientos, se violan las leyes del procedimiento afectando las defensas del quejoso, en términos del artículo 159 fracción XI de la Ley de Amparo, en relación con la fracción VI de ese mismo artículo, pues se dejan observar por el Tribunal Unitario Agrario responsable, los términos en que debe pronunciar sentencia”.*

*Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo II, Agosto de 1995, página 456. Tesis aislada.*

#### LA SUPLENCIA DE LA QUEJA

Esta característica matizó al Derecho Agrario Mexicano desde largo tiempo atrás, para ser exacto desde la Ley de ejidos del 30 de Diciembre de 1920, se suplió a la parte actora en la aportación de los elementos de prueba, ya que la Comisión Local Agraria de oficio tenía que ordenar el levantamiento y desahogo de los trabajos técnico - informativos necesarios para integrar un expediente de dotación(artículo 34)

Sin demeritar la importancia de las reformas constitucionales de 1962 en su artículo 107 fracción II que dispuso lo siguiente. “En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga

la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederá, en ningún caso, la caducidad de la instancia, ni el sobreseimiento por inactividad procesal”, se causó un gran revuelo en el ambiente jurídico, por la calidad social de la medida intentada.

Hay suplencia de la parte cuando la promoción por todo de ésta es necesaria para continuar un procedimiento o para impedir la suspensión del mismo y no obstante eso, la ley dispone que en vista de las condiciones socio-económicas de una parte, se suplan sus deficiencias para evitar que por ignorancia o por falta de recursos económicos, dicha parte puede perder un juicio; es decir, el proceso se configura para que, en su caso, la parte necesitada sea vencida por carecer de derecho, mas no de cultura o de recursos sociales o económicos.

En conclusión, la suplencia de las partes en materia agraria se inició desde los albores de la legislación agraria y llegó a su pleno reconocimiento como parte del Derecho Procesal Social en las reformas constitucionales del 1962.

En la Ley Agraria de 1992 el artículo 164 señala que “los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, cuando se trate de núcleos de población ejidal o comunal, así como ejidatarios o comuneros”

La Procuraduría Agraria en su Reglamento Interno se responsabiliza de velar por cumplimiento del principio de la “*suplencia de deficiencia de la queja*”.

Si bien es cierto que la suplencia de la queja debe advertirse desde la presentación de la demanda o de la contestación de la demanda o en su caso a fijar la *litis* en la controversia dentro de la

audiencia de ley, ésta no debe ser olvidada al momento de fallarse el asunto, principalmente en segunda instancia al suplir la deficiencia de queja en la expresión de agravios, con independencia o no de que las partes sean dos núcleos de población o dos ejidatarios, porque lo que se busca es el pleno conocimiento de la controversia, tal y como lo podemos advertir en la siguiente contradicción de tesis que aprobó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de amparo, pero que los razonamiento pueden ser sustentables en materia agraria, intitulada:

*SUPLENCIA DE LA QUEJA OPERA CUANDO EL QUEJOSO Y EL TERCERO PERJUDICADO SON EJIDATARIOS.— De conformidad con lo dispuesto en los artículos 225, 226 y 227 de la Ley de Amparo, en los juicios en materia agraria en que una de las partes sea un ejidatario, debe suplirse la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios; recabar de oficio las pruebas que puedan beneficiarlo y acordarse las diligencias necesarias para precisar sus derechos agravios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. Ello con independencia de que si la parte quejosa y tercero perjudicada estén constituidos por ejidatarios, dado la finalidad primordial de la tutela, es la de resolver, con conocimiento pleno de la controversia, y únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de garantías. De tal manera que en los casos en que dos ejidatarios tengan el carácter de quejoso y de tercero perjudicado respectivamente, deberá suplirse la deficiencia de la queja, sin que ello implique una asesoría técnico-jurídica a favor de una parte y en detrimento de otra.*

*Contradicción de tesis 50/93. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Tribunal colegiado del Vigésimo Circuito y Segundo Tribunal colegiado del Quinto Circuito. 4 de julio de 1994.*

*Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Carlos de Silva Nava. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario. Cesar Thomé Gonzalez.*

*Tesis de Jurisprudencia 12/94 Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal en sesión privada de doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro por unanimidad de votos de los señores Ministros Presidente Atanasio Gonzalez Martinez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano y Noé Castañón León. Ausente Fausta Moreno Flores.*

*Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca, Tomo agosto de 1994. Página 18.*

## SENTENCIAS DE SEGUNDA INSTANCIA

Esta se da, en el momento en que es impugnada una sentencia por medio del recurso que prevé la ley, que el caso nuestro es el de Revisión el cual se encuentra previsto por el artículo 198 de la Ley Agraria; no prospera en todos éste recurso, puesto que la propia ley ha advertido que solo éste se puede interponer en contra de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Unitarios y que en éstas se trate de asuntos de Restitución de Tierras, Conflicto por Límites suscitados entre dos o mas núcleos de población ejidal o comunal o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios,

sociedades o asociaciones; y la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria, sin que sea admisible que el Tribunal Superior esté facultado para revisar sentencias de otro carácter, en virtud de que el artículo 200 de la Ley de la materia, dispuso que en contra de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Unitarios, procederá el juicio de Amparo.

El Recurso de Revisión debe presentarse ante la autoridad que emite la sentencia, quien se concretará a darle trámite, sin calificarlo si es procedente o no o si se presentó en tiempo, dándole vista a la contraria para que dentro del término de tres días expresara lo que a su interés conviniera y transcurrido dicho plazo, se remitirán los autos originales del expediente, el escrito original de agravios y la promoción del tercero perjudicado al Tribunal Superior Agrario, el cual resolverá en definitiva en un término de diez días, tal y como lo dispuso el artículo 200 de la Ley Agraria.

Ahora bien, el Tribunal Superior Agrario es un órgano colegiado por que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º. De la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se encuentra integrado por cinco magistrados, uno de los cuales lo presidirá, existiendo también un Magistrado Supernumerario, para suplir la ausencia de alguno de sus titulares y las decisiones se toman por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente, se requiere la presencia de por lo menos tres magistrados (pudiendo ser dos titulares y el supernumerario), entre los cuales deberá estar el Presidente. Este tendrá voto de calidad (artículo 7º. De la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.) .

En el colegio, el razonamiento se forma a través de la discusión. La ventaja del juez colegiado en comparación con el juez singular está precisamente en remediar, hasta un cierto punto, a la inevitable parcialidad del juzgador, el cual, aún cuando esté libre de intereses particulares, es sin embargo un hombre, cuyos

sentidos y cuyo intelecto son desafortunadamente limitados y, por lo tanto, no puede dejar de ver las cosas desde su punto de vista; se trata en suma, en el colegio, de disminuir el daño de esta limitación ensanchando el sector visual de cada uno, mediante los otros componentes del colegio.

Esta es la razón por la que el legislador dispuso que se integrara un cuerpo colegiado para la revisión de las sentencias que tuvieran una trascendencia, y que afectaran principalmente los intereses colectivos de los núcleos de población, y éstas fueran analizadas nuevamente por un órgano colegiado.

Los elementos formales y substanciales que deben contener todas las sentencias, también se deben cumplirse en la sentencia de segunda instancia, teniendo trascendental importancia el análisis de los agravios que se hayan expresado por el recurrente, y también considerar la oportunidad de suplirse la queja deficiente en ésta instancia, en los términos del artículo 164 de la Ley Agraria tal y como se expuso en el capítulo precedente.

Giuseppe Chiovenda señala que la forma en como se inicia la decisión de un juzgador colegiado en la manera siguiente: "En la sentencia de un tribunal pluripersonal existe un elemento especial, que es la formación de la voluntad del colegio, existen dos sistemas de deliberación: discutir la cuestión en conjunto y deliberar sobre cuestiones aisladas, entre los que hay una gran diferencia práctica. Las cuestiones en un proceso, pueden ser de hecho y de derecho; y sean de una u otra clase, puede haber en una causa criterios diferentes que conducen a la misma solución final. En un sentido o en otro, tiene que darse una sentencia".<sup>10</sup> Se

---

<sup>10</sup> Giuseppe Chiovenda. Curso De Derecho Procesal Civil. Editorial Harla, Clásicos del Derecho, Volumen 6, 1997. Página 423.

comprende que tal decisión no se puede obtener sino mediante la exposición por parte de cada uno de su sentencia, es decir, mediante la comunicación a los otros, lo que constituye precisamente la discusión."

Es por lo tanto, la decisión de los integrantes del Tribunal Superior Agrario el determinar la forma en como serán fallados los asuntos, hasta lograr una sentencia que cumpla con la aprobación de la mayoría o unanimidad de éstos.

### CONCLUSIONES

**Primera.-** Todas las sentencias, tanto interlocutorias, como definitivas, deben cumplir con los requisitos formales consistentes en el contenido de los capítulos de preámbulo, resultando, considerando y puntos resolutivos, así como los substanciales consistentes en el de congruencia, motivación y exhaustividad.

**Segundo.-** Igualmente las sentencias deben dictarse en los plazos establecidos por la ley para no violentar la garantía consistente en que la administración debe ser pronta y expedita, también deben de dictarse las sentencias debidamente fundadas y motivadas, para cumplir con la garantía contenida en el artículo 16 constitucional.

**Tercero.-** Para cumplirse con el principio de que la sentencia se debe dictar a verdad sabida, no es necesario que se apliquen las disposiciones relativas a la valoración de las pruebas contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que esto implique que no se

debe fundamentar la sentencia en precepto legal alguno, sino por el contrario, la aplicación de la Ley Agraria es imprescindible al fallarse un asunto.

**Cuarto.-** De la misma manera, se debe aplicar el principio de exhaustividad, valorando todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes y exponiendo las razones por las cuales se estima que una prueba merece mas valor que otra, o que una de éstas, definitivamente carece de valor según lo probado en autos.

**Quinto.-** Otro de los requisitos que se exigen al juzgador bajo en el esquema valoración de “resolver a verdad sabida”, el Magistrado debe tener una participación activa en el procedimiento para conocer la verdad real, por lo que si alguna de las pruebas ofrecidas por las partes estima que ha sido deficiente, debe ordenar su perfeccionamiento o ampliación e incluso si alguna prueba no fue ofrecida, el tribunal está obligado a ordenar su desahogo o recabar de oficio todo tipo de documentos, siempre y cuando se cumpla con el principio de igualdad de las partes en el procedimiento

**Sexto.-** En las sentencias de segunda instancia, se debe aplicar el principio de suplencia de la queja, supliendo la deficiencia de los agravios expuestos por los recurrentes, aún en el caso de que las partes contendientes sean dos núcleos de población ejidal o comunal o dos ejidatarios, puesto que lo que se busca es resolver con conocimiento pleno, la controversia.

*BIBLIOGRAFÍA*

Francesco Carnelutti. Derecho Procesal Civil y Penal. Editorial Harla. Colección Clásicos del Derecho, Volumen 4, 1997. Págs. 420-421.

Piero Calamandrei. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. Colección Clásicos del Derecho, Volumen 2, 1997. Págs. 270.

José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México, 1950. Pág. 159.

Martha Chávez Padrón. El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa. Séptima Edición, 1999. Págs. 129 - 130.

Otto Sosapavón Yañéz. Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. 1ª Edición, 1999. Págs. 108.

Eduardo J. Counture. Vocabulario Jurídico. Buenos Aires, Argentina. Editorial de Palma, 1976, pág. 538.

Génaro Góngora Pimentel. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, Séptima Edición 1999. Pág. 506.)

Sergio García Ramírez. Elementos De Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa, 1ª Edición 1993. Pág, 308.

Giuseppe Chiovenda. Curso De Derecho Procesal Civil. Editorial Harla, Clásicos del Derecho, Volumen 6, 1997. Pág. 423.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

*LEGISLACIÓN*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Agraria.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley Federal del Trabajo.

Código Federal de Procedimientos Civiles.





“LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS Y SU  
APORTACIÓN EN MATERIA DE JUSTICIA”

LIC. ABEL TINOCO BARAJAS\*

**A**más de ocho años de la creación de los Tribunales Agrarios, es viable formular una somera evaluación sobre su desempeño la cual sin duda alguna resulta positiva.

Si bien todavía falta mucho por hacer para consolidar una imagen de alto nivel jurisdiccional, puede establecerse con seguridad que los motivos históricos, sociales y jurídicos que conforman la razón de ser de los Tribunales Agrarios, se han venido desarrollando y actualizando con paso firme. Como un postulado del Zapatismo y por ende de la Revolución Mexicana, los nuevos Tribunales Agrarios vienen no tan solo a complementar la ardua labor iniciada por las otras Comisiones Agrarias Mixtas, por cuanto hace a satisfacer a los núcleos de población ejidal, de sus necesidades de tierra y agua y resolución de conflictos colectivos e individuales, sino a combatir los vicios que

---

\* Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 14, en Pachuca, Hgo.

lamentablemente se habían arraigado en los trámites y procedimientos contenidos en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. Por una parte las acciones de dotación, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población ejidal, resultaban ser ya inconducentes para tales propósitos ante la imposibilidad material de localizar predios y aguajes afectables conforme a esa ley, pero el sinnúmero de solicitudes en ese sentido provocaron una sobresaturación de expedientes lo que provocó una fuerte presión para el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, ya que en la mayoría de los casos, líderes campesinos, caciques, funcionarios y políticos incluso, hacían del "Rezago Agrario" un medio muy fructífero para otros fines. De manera similar, los conflictos colectivos llegaban a politizarse y por consecuencia a eternizarse.

Más sin duda alguna, el reclamo que mayormente se generalizó, fue la extrema corrupción que campeaba en las diversas instancias del sector agrario. Todos estos detonantes, que junto con la siempre buscada reactivación económica del campo, propiciaron la ya urgente reforma del artículo 27 Constitucional y la bien habida aparición de entre otras nobles instituciones, de los Tribunales Agrarios.

La moderna legislación agraria ha permitido la introducción de conceptos civilistas, tanto en el derecho sustantivo, como en el adjetivo o procesal, nociones torales que bien entendidas y aplicadas, lejos de contraponerse a los criterios meramente agraristas, deben de afinarlos y orientarlos para una resolución práctica y objetiva de las controversias. Sin embargo, no obstante que es un logro en sí mismo el evitar resolver los conflictos agrarios bajo perspectivas de burocracia administrativa o de influyentismo político o económico, revistiendo a las sentencias ya emitidas conforme a la nueva Ley Agraria, de fundamentos lógico jurídico, el fantasma del dogmatismo legal y el abuso de figuras

procesales de estricto derecho, parecieran obstaculizar en no pocos casos, el sano e inevitable desenvolvimiento de la Justicia Agraria. No debería perderse de vista que el Derecho Agrario, junto con el Derecho Laboral, el Civil en Materia Familiar, etcétera, son disciplinas enmarcadas en lo que se ha denominado el Derecho Social, tendiente a salvaguardar los intereses de las clases más desprotegidas, dadas sus condiciones económicas, culturales, minoría de edad, o de discapacidad física o mental, etcétera. Luego entonces, en tratándose de los Tribunales Agrarios, la flexibilidad en los procedimientos y la equilibrada tolerancia en sus formas deben de imperar frente al rigorismo procesalista característico de los juzgados civiles o administrativos. En este contexto cobra vital relevancia el principio de inmediatez, en virtud de que la comunicación directa del juzgador con las partes en audiencia, proporciona a aquél elementos reales para el mejor conocimiento de la problemática a resolver, como son la personalidad de los contendientes, su actitud durante el desarrollo del procedimiento, antecedentes y detalles del conflicto que en muchas ocasiones se omiten en los escritos de demanda y contestación, circunstancias todas ellas que pueden llevar a formular propuestas de solución del litigio y hacer factible una equitativa conciliación de intereses, a la vez que ponderar las ventajas que conlleva esta manera de finiquitar un juicio.

Si a pesar del esfuerzo del juzgador por avenir a las partes éstas no ceden en sus posturas, una vez integrado el expediente y puesto en estado de resolución, debe procederse a un análisis integral del mismo, lo que se traduce en no tan solo abordarlo con el ánimo de aplicar la fría y abstracta norma jurídica, sino trascenderla, lo que no implica contradecirla, acudiendo a los principios generales del derecho proporcionados por su filosofía; atendiendo a la verdad histórica contenida en el sumario a través de la documentación presentada, manifestaciones de las partes, sus testigos, representantes ejidales, peritajes, etcétera; comprendiendo

la idiosincrasia de los habitantes de la región en la que se origina la controversia, pues el buen juez debe tener el suficiente bagaje cultural (sociología, psicología, historia, filosofía, etc.) que lo coloque en el virtuoso camino de impartir auténtica justicia social y no solo convertirse en un rutinario e insensible ejecutor del derecho positivo.

Conjugando así las figuras del Derecho Civil con las agrarias, moderando el tecnicismo legalista, expresando las consideraciones en términos claros y concisos, accesibles a cualquier lego en la materia, superando la connotación tradicional civilista de vencedores y perdedores, procurando mediar entre el derecho formalmente reconocido de uno, frente a las razones de justicia del otro, han sido emitidos en diversos Tribunales Agrarios de la República, fallos impregnados de ese espíritu liberalista, humanitario y justiciero, por fortuna en la mayoría de las veces avalados por los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación. Háblese entonces a guisa de ejemplificación, de la restitución condicionada, ya sea como acción colectiva o individual, al pago de las indemnizaciones contempladas por el artículo 810 del Código Civil Federal, para los poseedores de buena fe. O en tratándose de la sucesión registrada o legítima, hacer procedente la obligación del nuevo titular a suministrar alimentos a aquellas personas que dependían económicamente del ejidatario al momento de su fallecimiento, llámense esposa y concubina, hijos padres o hermanos que no estén en aptitud de trabajar dada su longevidad o minoría de edad en su caso o discapacidad. Basten estos modelos, aunque haya varios más, para hacer significativa la aportación de los Tribunales Agrarios en materia de justicia, pero en otros asuntos esta intencionalidad se encuentra tristemente limitada por falta de disposiciones expresas de la ley. Refirámonos en alusión a las acciones de nulidad, que salvo el caso del artículo 61 de la Ley Agraria, no tienen un plazo para su ejercicio, fenecido el cual haría operante la prescripción

negativa, provocando así un estado de incertidumbre, atentatorio con el principio de seguridad jurídica. Menciónense en la especie a las Asambleas de Ejidatarios y contratos de toda índole, que en cualquier momento pueden ser acusados de nulidad, sin importar los meses o hasta los años que hayan pasado desde la verificación del acto impugnado, lo que suele inhibir en gran medida el desarrollo económico y consecuentemente social de las comunidades agrarias.

Finalmente, con una firme vocación de servicio, los funcionarios y personal operativo que integran el recurso humano y por tanto el más valioso de los Tribunales Agrarios, han hecho de éstos algo muy distinto a las lóbregas y distantes dependencias de gobierno. Al cuidarse los aspectos selectivos y de capacitación de sus profesionales y auxiliares ejecutivos, se está en la conciencia de saber para quienes laboramos y por consiguiente respetuosos del esfuerzo de todos aquellos campesinos que acuden, por lo regular de lugares de difícil comunicación, en busca de una respuesta a sus requerimientos de justicia o simplemente pidiendo una orientación y ser pacientemente escuchados. Se está en la ruta de alcanzar un alto grado de excelencia en los deberes jurisdiccionales y en el trato cálido y abierto con los hombres y mujeres del campo, ir más allá de ser escuetos Tribunales decidores del derecho, a verdaderos oráculos de la justicia social agraria.



PROPUESTA DE REFORMAS EN MATERIA DE NULIDAD  
DE ACTOS Y DOCUMENTOS QUE CONTRAVIENEN  
LA LEY AGRARIA



LIC. LEOPOLDO LÓPEZ MIRAMONTES\*

A fin de evitar la inseguridad jurídica de los actos de la clase campesina, y que se de en ello, el principio de la definitividad de estos, propongo reformar la Ley Agraria, en lo que es la nulidad, creando por lo tanto un Título especial para dicha materia, en lo que se contemplen todos los casos de nulidad específica señalados en dicha Ley, así mismo, propongo un término especial para cada caso de nulidad, cuya redacción quedaría de la siguiente forma:

---

\* Secretario de Acuerdos, del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 45, en Cd. Valles, S.L.P.

## "TITULO SÉPTIMO"

### *DE LA NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS QUE CONTRAVIENEN LA LEY AGRARIA.*

#### *Capitulo I. De La Nulidad Agraria.*

*Artículo 134.*- Son nulos de pleno derecho:

- I.- Los actos que tengan por objeto asignar parcelas en bosques o selvas tropicales.
- II.- Las acciones que tengan por objeto enajenar, prescribir o embargar las tierras destinadas al asentamiento humano.

*Artículo 135.*- son susceptibles de anularse los siguientes actos:

- I.- Las asambleas que se reúnan en contravención a lo dispuesto por el artículo 28;
- II.- La asignación de tierras por la asamblea cuando se haya realizado con vicios o defectos graves o que pueda perturbar seriamente el orden público, en los términos del artículo 61;
- III.- La enajenación en la que no se haya notificado a las personas que tienen derecho al tanto sobre los bienes enajenados en los términos de los artículo 80 y 84;
- IV.- La simulación de tenencia de acciones serie T correspondientes a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales;

- V.- Las actuaciones realizadas por Tribunal competente, excepto cuando se trate de incompetencia territorial;
- VI.- La audiencia que no sea presidida por el Magistrado del Tribunal Agrario;
- VII.- Las actuaciones del juicio que carecieran de las formalidades esenciales que prescribe esta ley;
- VIII.- Aquellos actos, que siendo distintos de los contemplados en las fracciones anteriores, sean susceptibles de anularse por carecer de los requisitos ya sea de validez, ya de existencia, establecidos por esta ley o por aquella que los rijan.

## *CAPÍTULO II*

### *DE LOS TÉRMINOS EN MATERIA DE NULIDAD.*

- Artículo 136.-* En tratándose de las nulidades a que se refiere el artículo 134, por tratarse de disposiciones de orden público, no existirá término alguno para que cualquier interesado la haga valer en cualquier tiempo ante Tribunal competente.
- Artículo 137.-* En el término para el ejercicio de la acción de nulidad correspondiente a las fracciones I y II del artículo 135, será de 90 días naturales contados a partir del día siguiente de la celebración de la asamblea.
- Artículo 138.-* En el caso de la fracción III, del artículo 135, los interesados dispondrán de un término de un año para que puedan solicitar la nulidad de la enajenación, contados a partir de la fecha en que ésta se realice.
- Artículo 139.-* Para el caso de la fracción IV, del artículo 135, cualquier persona podrá solicitar la declaración de

la nulidad en cualquier tiempo, atendiendo al espíritu de lo dispuesto por el artículo 27 de nuestra Constitución.

*Artículo 140.-* El término para solicitar la nulidad de actuaciones del tribunal incompetente será a partir de la presentación de la demanda y hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.

*Artículo 141.-* En relación a la fracción VI del artículo 135, el término para que se invoque la nulidad será de ocho días hábiles, contados a partir del día siguiente de la celebración de la audiencia impugnada.

*Artículo 142.-* El término para el ejercicio de la acción de nulidad correspondiente a la fracción VII del artículo 135, será de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente del en que surta efectos la notificación de la actuación correspondiente.

*Artículo 143.-* Por lo que ve a los casos establecidos en la fracción VIII del artículo 135, el término para solicitar la declaración de nulidad será de 90 días naturales, siempre y cuando la ley que rija el acto no estipule disposición alguna al respecto.

### *CAPÍTULO III.*

#### *DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE NULIDAD EN MATERIA AGRARIA*

*Artículo 144.-* No podrá ser invocada una nulidad por la parte que dio lugar a ella. La nulidad establecida en beneficio de alguna de las partes no podrá ser invocada por la otra.

Lo señalado en el último párrafo del artículo 164 de la presente Ley, no será aplicable para los casos previstos en este Título.

*Artículo 145.-* La solicitud de nulidad deberá de presentarse por escrito ante el Tribunal Unitario Agrario competente, anexando los documentos fundatorios de su acción, dentro de los términos estipulados por el capítulo anterior, y reuniendo los mismos requisitos para la demanda y su contestación, precisando además de manera clara, exacta y detallada el vicio de existencia o de validez del que adolece el documento o acto impugnado. Sin este último requisito la solicitud será desechada de plano.

*Artículo 146.-* Al escrito de solicitud deberán acompañarse copias simples de la misma y de los documentos fundatorios de su acción, presentando tantos juegos de copias, como afectados se desprendan del acto impugnado. Si excedieren los documentos de veinticinco fojas, quedarán copias a su disposición en el Tribunal para que impongan de ellos.

*Artículo 147.-* Se emplazará con las copias simples a los afectados que se desprendan del acto impugnado, apercibiéndoles de que disponen de un término de cinco días para manifestar lo que a su derecho corresponda y presentes las pruebas que puedan admitirse.

*Artículo 148.-* Son admisibles sólo las pruebas documentales, y por excepción la testimonial y la pericial, siendo éstas admitidas cuando a juicio del juzgador sean las idóneas para acreditar o no la nulidad solicitada, fundando y motivando su admisión o desechamiento.

*Artículo 149.-* El Tribunal, haciendo uso de las facultades que le confieren los artículos 186 y 187, deberá realizar la comprobación exhaustiva de la existencia o no de la nulidad de los actos o documentos impugnados.

*Artículo 150.-* Una vez que el Tribunal haya realizado la comprobación a que se refiere el artículo anterior, dispondrá de cinco días para que emita resolución declarando procedente o no la nulidad del acto o documento impugnado.

*Artículo 151.-* Si de la resolución emitida por el Tribunal se demuestra la improcedencia de la nulidad, se deberá multar a la parte que la solicitó, así como a su abogado o asesor jurídico, con el equivalente a cinco salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal al momento de ser emitida la resolución respectiva.

Para efecto de que lo hasta aquí propuesto concuerde con el resto del contenido de la Ley Agraria, creo necesario proponer los siguientes artículos:

#### TRANSITORIOS:

Primero.- Se deroga el artículo 59.

Segundo.- Se abrogan las siguientes disposiciones:

El último párrafo del artículo 28 de la presente Ley; el último párrafo del artículo 133 y el último párrafo del artículo 185.

Tercero.- Se adiciona el Título Séptimo, Capítulos I, II y III, artículos 134 al 150, por lo que el anterior Título Séptimo será el nuevo Título Octavo con el correspondiente cambio progresivo en la numeración de los títulos y artículos subsecuentes.





## EL PROCESO ANTE LOS MODERNOS TRIBUNALES AGRARIOS

DR. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN\*

### JUSTICIA SOCIAL

**D**emuestra la historia que la sola enunciación declarativa de los derechos individuales o sociales, inclusive en el ámbito constitucional, carecen siempre de eficacia por no observarse en la realidad. Resulta también probado que finalmente deviene inservible a los fines del derecho, encomendar su aplicación a órganos inadecuados, como ocurrió en nuestro Estado no hace mucho, por ejemplo, con la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria mediante defectuosos procedimientos y por órganos administrativos, como el cuerpo consultivo agrario y las comisiones agrarias mixtas.

Principalmente en el área de la impartición de justicia, es indispensable que el derecho y los litigios de relevancia jurídica

---

\* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 8, en el Distrito Federal, Profesor de Derecho Procesal Agrario en la Maestría del Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

sean siempre resueltos por órganos judiciales y por medio de proceso, donde se pongan en prácticas las formalidades esenciales, se otorgue seguridad jurídica, se observe la imparcialidad y se resuelvan los conflictos mediante sentencias definitivas que adquieran la calidad de cosa juzgada.

Así, las leyes del derecho social y, en particular, del derecho agrario, no tanto estarían condenadas al fracaso, cuanto carecerían de eficacia si al sancionarlas el Estado no hubiese creado los órganos necesarios e idóneos (como ocurrió con los Tribunales Unitarios Agrarios), para aplicarlas en aquellos casos concretos que necesitaran de su intervención; se debe a que, por su esencia política, el propio Estado no está en posibilidad de actuar la ley por sí mismo, sino que requiere delegar esas funciones en sus dependencias y poderes constituidos, como en el caso lo es el poder jurisdiccional.

En general, pues, este primer aspecto de la función jurisdiccional se traduce en la creación de los tribunales, en la determinación y número de éstos, en establecer las condiciones exigidas para desempeñar el cargo, la forma de designación, sus competencias, número de instancias, etcétera.

Fue así como por virtud del decreto de 3 de enero de 1992, publicado el 6 del mismo mes y año, se reformó el artículo 27 constitucional y se ordenó el establecimiento de los Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Pero como esto no bastó o sea la sola creación de dichos órganos jurisdiccionales, se hizo menester fijarles también la materia sustantiva a aplicar, sus atribuciones, sus deberes, límites de actuación, competencias y responsabilidades; para ello, el 23 de febrero de 1996 aparecieron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de estos Tribunales, y el 1º de abril del mismo año se completó la

designación de los magistrados del Tribunal Superior. El Reglamento interior del mismo fue expedido el 8 de mayo de 1992, y se publicó en el Diario Oficial del día 13 del mismo mes y año.

En relación con estos órganos jurisdiccionales, en el Informe presentado por el magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario, Sergio García Ramírez, el 12 de julio de 1993<sup>1</sup>, se señala:

Desde abril de 1992 hasta junio de 1993, el Tribunal Superior dictó y publicó los acuerdos conducentes al establecimiento de los tribunales unitarios. Además, expidió ocho circulares que abarcan asuntos importantes: suspensión del acto de autoridad en el proceso agrario, omisiones en demandas ante los tribunales unitarios, demandas por comparecencia, notificaciones en general, notificaciones bajo el artículo 80 de *la Ley Agraria*, *pérdida y adquisición de derechos parcelarios*, *convenios entre particulares*, *cuestiones registrales*, *recurso de revisión y justicia inherente*. *Al formular acuerdos y circulares, el Tribunal Superior no olvidó que los tribunales unitarios son autónomos en el ejercicio de su jurisdicción y responsables de sus actos procesales. En esto, el Tribunal Superior no tiene poderes jerárquicos, salvo los que se expresan en la decisión de los recursos que la ley previene. Las decisiones de fondo sobre las controversias competen única y exclusivamente a los tribunales en la medida de su*

---

<sup>1</sup>García Ramírez, Sergio, "Primer año de la justicia agraria. Informe 1992-1993", Revista de los Tribunales Agrarios, México, año 1, mayo-agosto de 1993, núm. 3, p. 79.

*competencia: no se supeditan a acuerdos y circulares. De ser el caso, el Tribunal Superior establece su criterio vinculante por medio de atracción de competencia, fijación de precedentes o resolución cuando hay contradicción de tesis entre los órganos de primer grado. Estos y nada más son los medios para orientar el trabajo jurisdiccional de los tribunales unitarios.*

*El Tribunal Superior está atento a los planteamientos que se le hagan sobre cualesquiera asuntos en todos los tribunales, porque es su obligación estarlo, pero las sentencias de los tribunales unitarios las dictan éstos.*

*En el desempeño de sus funciones, el Tribunal Superior estableció varios precedentes. Se refieren a convocatorias de asociaciones civiles al juicio agrario, improcedencia de la excitativa de justicia, supuestos y alternativas de la incorporación de tierras al régimen ejidal, inafectabilidad de marismas y esteros, derechos de solicitantes de un nuevo centro de población, recurso de revisión, improcedencia de la apelación en el juicio agrario, privación de derechos agrarios e inafectabilidad de zonas protectoras de ecosistemas.*

*Asimismo, este Tribunal ha adoptado varios acuerdos para el buen despacho de los asuntos a su cargo. Aluden a actualización de los informes de la comisión nacional del agua, auto de radicación y notificación a las partes, referencia a los dictámenes del cuerpo consultivo agrario, comunicación de sentencias a la Secretaría de la Reforma Agraria en caso de afectación de tierras propiedad de la Nación o de la Federación, notificaciones irregulares o falta de notificación, y*

*publicación y notificación de sentencias estimatorias de la pretensión.*

*Se ha iniciado la formación de manuales de organización y procedimientos, que se suman al marco normativo de los tribunales. Para ello se contó con la participación del Instituto Nacional de Administración Pública.*

*Los Tribunales Agrarios publican sus resoluciones, conforme a las normas aplicables, en periódicos oficiales y en diarios generales. Además se ha creado, como órgano de notificación y difusión, el Boletín Judicial Agrario. En su primer número, correspondiente a agosto de 1992, aparecieron nueve sentencias; en el de junio de 1993 aparecerán 105. También se cuenta ya con la Revista de los Tribunales Agrarios, medio para la publicación de estudios, leyes e informes de Derecho Agrario.*

La actividad y competencia de los Tribunales Agrarios quedaron sujetas a los límites de actuación establecidos en las normas aludidas; ello es así, porque si se les hubiese otorgado amplia libertad, como antes la tenían los precitados órganos administrativos agrarios, acaso dichos tribunales acordarían o negarían su intervención según los dictados de su voluntad, y en tal forma no únicamente se frustrarían los altos propósitos de justicia social que se consideraron para crearlos, sino que la arbitrariedad y la corrupción serían las reglas. Debemos recordar que la función jurisdiccional ciertamente es un poder, pero también que es un deber, y que por tanto es justificado que las preindicadas leyes determinen los casos y condiciones que puede exigirse su ejercicio.

De esta manera, pues, la creación de los Tribunales Agrarios en México, de acuerdo con Madrid Tovilla<sup>2</sup>

*Como órganos jurisdiccionales encargados de la administración de justicia en esa materia, responden a un mandato constitucional, sancionado por la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que se reglamenta a través de dos importantes leyes, la Ley Agraria, expedida por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año, en la que se establece y regula el procedimiento que deben aplicar los Tribunales Agrarios, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, aprobada por decreto, también del 23 de febrero de 1992, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo día en el que se publicó la Ley Agraria. La Ley Orgánica constituye el punto de partida para establecer los Tribunales Agrarios en toda la República Mexicana.*

### LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Como esbozo introductorio de este artículo, debemos señalar que los principios que sustentaron la Iniciativa de ley que Reformó al Artículo 27 constitucional, mediante Decreto promulgado el 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial

---

<sup>2</sup> Madrid Tovilla, Arely, *Los tribunales agrarios en México*, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, 1997, p. 11.

de la Federación del 6 de enero del mismo año, sobre la propiedad de los núcleos de población ejidal y comunal sobre las tierras, bosques y aguas, además de la manifestación de la justicia social, derivaron de cuestiones impostergables de política agraria y de Derecho Social considerantes de la economía nacional, de la implantación de los Tribunales Agrarios, de la Procuraduría Agraria y, en resumen, de la lucha del Estado contra iniquidad en el campo, así como de la voluntad inquebrantable de los grupos de campesinos marginados y de los gobernados porque las instituciones y las autoridades tutelén adecuadamente los bienes de la vida que así lo requieran, como, v.g., la propiedad rural -su delimitación y restitución-, con respeto a las garantías individuales, nunca por medios conculcantes de éstas, por coacciones indebidas o subterfugios que atenten contra la legalidad constitucional, pues si bien es cierto que luchar contra la pobreza de las clases desvalidas es uno de los deberes primarios que tiene el Estado, el Estado de Derecho moderno, también lo es que éste debe realizar tal función con estricto apego a la Carta Magna y a la legalidad.

Luchar contra la ilegalidad o la violencia en el agro, es ciertamente combatir, por parte del Estado y de sus Tribunales Agrarios, las ancestrales injusticias y corrupción propiciantes de que se despojara casi impunemente a ejidos y comunidades de sus tierras, bienes que por su importancia hoy son preferentemente tutelados en nuestras normas sustantivas y procesales agrarias; en la actualidad, los núcleos de población ejidal o comunal, así como los ejidatarios o comuneros tienen el derecho de ejercitar ante los Tribunales Agrarios sus acciones colectivas o individuales relativas, en defensa de sus intereses y dentro del marco de competencia de dichos órganos jurisdiccionales, todo lo cual se

realiza sobre la base de los principios de legalidad y seguridad jurídica<sup>3</sup>.

En resumen, hoy nuestra constitución política, el derecho social y los tribunales agrarios han puesto orden en el agro mexicano, otorgando justicia al campesino, motivando la economía nacional y la paz social. Como señala Porte Petit<sup>4</sup>: "En el campo, la norma fundamental ha orientado la atención a los reclamos de justicia, de redistribución y defensa de la tierra que conformaron la memoria y la experiencia campesina, hoy, abre opciones e instancias de pacífica gestión, como son los tribunales agrarios, que se conducen bajo el espíritu del moderno Derecho social Agrario".

### PROCESO AGRARIO

El Estado moderno con gobierno democrático ha constatado que para mantener su vigencia jurídica, en materia de justicia, es menester, antes que *vencer* con la fuerza, *convencer* con los fallos definitivos que dicten en proceso sus tribunales y, después de ello, con modestia, admitir que éstos nunca tienen porqué considerarse infalibles: sólo así impedirá la justicia de propia mano.

Cualquiera sea la posición política de que se parta, de manera invariable se llegará a la idea de que el Estado se apoya en el poder público para cumplir sus cometidos. Dentro de éstos, sin duda alguna, de capital importancia es el poder jurisdiccional,

---

<sup>3</sup> Díaz de León, Marco Antonio, *Las acciones de controversia de límites y de restitución en el nuevo derecho procesal agrario*, Porrúa, México, 2000, p., 11.

<sup>4</sup>Porte Petit Moreno, Luis Octavio. *Inauguración del Coloquio Internacional de Derecho Agrario celebrado del 25 al 27 de marzo de 1996, en la ciudad de México, Distrito Federal*. México, Revista de los Tribunales Agrarios, año IV, número 12. mayo-agosto de 1996, p., 8.

dado, con las sentencias de éste dictadas en juicio trata de impedir que uno de sus elementos, el pueblo, provoque su destrucción en lo interno por vía de la autodefensa.

El Estado debe, pues, impedir la justicia de propia mano, garantizando la paz social mediante la seguridad jurídica. Para ello ha establecido el *proceso*, que es medio por el cual impone su poder de jurisdicción al pueblo y al individuo.

El proceso es, pues, en consecuencia, el instrumento público de justicia, sosegador de la sociedad, de que se vale el Estado para resolver la suma de pretensiones concretas de manera jurídica.

Por tanto, hablar del proceso, de la jurisdicción, de la certeza de las sentencias o, en suma, de lo que representa la justicia, en este caso agraria, es no sólo hablar del devenir histórico en la lucha libertaria del hombre contra el desorden, la injusticia, la ignorancia y el atraso cultural. También es aludir a la incesante voluntad política de la humanidad por progresar, moral y materialmente, dentro de un marco de justicia y de paz social. Aunque también es hacer mención del fin del Estado, con gobierno democrático, por mantenerse vigente a través de sus instituciones, pero, principalmente, a través de la seguridad jurídica que otorga mediante los fallos definitivos que dictan, legalmente, sus tribunales.

### GÉNESIS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Mucho antes de 1992 en México ya se hablaba de instituir Tribunales Agrarios o especializados en materia 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. El Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata, fue el antecedente remoto de nuestra justicia agraria al consignar que ésta se impartiera por tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la Revolución Mexicana. Sin embargo, en sus inicios la Constitución de 1917, que materializó las aspiraciones de justicia social del pueblo mexicano, encomendó la impartición de la justicia social agraria, no a tribunales agrarios, sino al Presidente de la República y a diversos órganos administrativos integrantes del Poder Ejecutivo Federal, dándole competencia en esta materia como suprema autoridad. Se trató de una justicia administrativa imperfecta, en parte retenida y en parte delegada, impartida por los precitados órganos del poder ejecutivo federal.

Fue hasta el día 3 de enero de 1992 cuando, por reforma constitucional al referido artículo 27 de nuestra Carta Magna, se atribuye a órganos jurisdiccionales, dotados de plena jurisdicción, independientes y autónomos, la jurisdicción agraria. Con base en esta reforma constitucional se crea el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios; el primero, como órgano de segundo grado; y los segundos como tribunales de única y primera instancia, según el caso.

La creación de los Tribunales Agrarios se contempla en la Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas el 23 de febrero de 1992, en cumplimiento a lo previsto en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, como órganos de jurisdicción federal, que tienen a su cargo la impartición "expedita y honesta de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad...". Se les otorga prioridad constitucional a todos los litigios por límites de terrenos ejidales y comunales entre dos o más núcleos de población, y se previene que para estos efectos y, en general para la administración de la justicia agraria,

como antes se expresa, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

### COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Desde el principio, en México, la materia del campo se estableció como de competencia federal. La génesis de nuestra justicia agraria la encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915, decreto que fue expedido por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo y Jefe de la Revolución; en su artículo 9º se determina, por primera vez, que la competencia especial agraria se ejerza por órgano administrativo de carácter federal y en manos del Poder Ejecutivo correspondiente, al establecer: “La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos”.

El propio Venustiano Carranza, por Acuerdo de 19 de enero de 1916, reiteró dicha competencia federal al indicar éste, en su Artículo 1º, que “Las materias que comprende la Ley de 6 de enero de 1915, son de carácter federal, tanto por disposición de la citada Ley, como por antecedentes históricos y legislativos; en consecuencia, las autoridades de los Estados no podrán, por ningún concepto, alterar las prescripciones de la citada Ley de 6 de enero de 1915, ni reglamentarla en manera alguna”.

Tal criterio se mantuvo en las codificaciones agrarias de 1934, 1940, 1942 y 1971, estableciendo una justicia agraria administrativa que encontró su máxima autoridad en el titular del Poder Ejecutivo Federal. Este criterio varió con la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional,

Al surgir los modernos Tribunales Agrarios, se les dotó también de plena jurisdicción federal, pero también con la siguiente competencia por materia, grado y territorio:

La Ley Agraria establece en su artículo 1° que la misma es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República; y en el 163 circunscribe el objeto de conocimiento de esta competencia especializada, a la substanciación y resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la propia ley, ampliándose este ámbito de conocimiento a "los demás asuntos que determinen las leyes", como lo establece la fracción XIV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que al establecer así la competencia de éstos, la hace extensiva a los litigios sobre tierras ubicadas dentro del ámbito espacial relativo. Queda así definida la competencia de estos Tribunales por razón de la materia, o sea la materia agraria regulada por la precitada Ley Agraria.

Los artículos 198 de la Ley Agraria y 9° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en sus fracciones I, II, III, IV, y VII, respectivamente, aluden a la competencia del Tribunal Superior Agrario, el cual conoce de las excitativas de justicia, de los conflictos de competencia, de los impedimentos, excusas, quejas, y en la esfera administrativa ejerce el control de todos los órganos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria en el país, así como, por razón de grado, en segunda instancia del recurso de

revisión interpuesto en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en juicios que se refieran a:

- 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;
- b) Restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal; y,
- c) Nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Respecto de los Tribunales Unitarios Agrarios, el artículo 5º de la Ley Orgánica, indica su competencia por territorio, señalando que éste, en la República, se dividirá en Distritos, cuyos límites territoriales establecerá el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. También se faculta al Tribunal Superior Agrario, para determinar el número de tribunales unitarios que deberán impartir la justicia agraria en única y primera instancia en el territorio nacional. Por resolución del Pleno de fecha 8 de mayo de 1992, se formaron treinta y cuatro distritos de justicia agraria. Estos, normalmente, comprenden el territorio de una sola entidad federativa, aunque también existen algunos que abarcan sólo parte de un Estado, y sólo excepcionalmente hay otros que tienen competencia en varias entidades federativas. En la actualidad existen ya cuarenta y nueve distritos, dándose respuesta así al compromiso de acercar la competencia territorial y existencia física de estos tribunales a los lugares donde surjan los litigios correspondientes; ello, entre otros fines, para facilitar a los campesinos el acceso a la justicia agraria.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr., Díaz de León, Marco Antonio, *Ibidem*, p., 292.

Sobre la competencia territorial de los Tribunales Unitarios, por resolución emitida 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, el Pleno del Tribunal Superior Agrario emitió tesis en el sentido de que por ser la jurisdicción agraria de carácter excepcional, no surte efectos el *pacto de foro prorrogando*. Según comentario del Magistrado Dr. Gonzalo Armienta Calderón, 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 impartición 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 la Ley Orgánica, en cuanto dispone que los tribunales 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 alegatos 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 estén ubicadas las tierras materia del conflicto y residan los testigos), sin la presencia del magistrado sentenciador. Ello rompería así, como se ha dicho, con el principio de inmediación procesal, tan caro a la justicia oral y esencial para la 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.

### NORMAS PROCESALES APLICABLES EN EL PROCESO AGRARIO

El proceso que se sigue ante los Tribunales Unitarios Agrarios es el más moderno que se contempla en nuestro Estado de Derecho. Ello no únicamente por su escasa juventud, pues, data de 1992 a la fecha, esto es que apenas está cumpliendo ocho años de existencia, sino porque, el mismo, comprende las más novedosas, rápidas y seguras formas de enjuiciar que le dan una característica propia, con la cual hoy buscan adecuarse otras materias, como, por ejemplo, la penal, debido a la eficacia que ha resultado del mismo y, en particular, porque simultáneamente se

rige por los principios procesales de economía, concentración, inmediación y oralidad.

Por el principio de economía, en el proceso agrario se busca, y así se está logrando, que el mismo se realice con el menor dispendio de tiempo, dinero y energías; por el de concentración se aproximan los actos procesales unos a otros, realizándose éstos en breve espacio de tiempo, dando ello una continuidad que beneficia al Estado, a la sociedad, al Tribunal y a las partes; por el de inmediación el Magistrado actúa, normalmente, junto a las partes, en contacto personal con éstas sin intermediarios, existiendo en la Ley Agraria disposición de que será nulo lo actuado en aquella diligencia donde no esté presidida por el Magistrado, como lo establece el último párrafo de su artículo 185; y, por el de oralidad, se le imprime una notable dinámica al proceso al reducirse al máximo las piezas escritas, que obviamente sí existen puesto que se forma y documenta el expediente relativo, pero que en la audiencia principal se desahoga de manera oral, habida cuenta el precitado artículo 185 de la Ley Agraria establece, en su fracción I, que las partes expongan oralmente sus pretensiones, ofrezcan pruebas, que se desahoguen las mismas, se formulen los alegatos y, enseguida, que se pronuncie el fallo en presencia de ellas de manera clara y sencilla.

Como puede verse, éste es un ejemplo del moderno proceso que simplifica los engorrosos trámites de otros, sin comprometer la seguridad jurídica.

Por supuesto, por el principio *nemo iudex sine actore*, el Tribunal actúa a instancia de parte; implica que deben presentar los actores su demanda como lo establecen los artículos 163, 168 y 170 de la Ley Agraria, con la cual se deberá emplazar a la demandada para que ésta concurra a contestarla en la audiencia a que se refiere el artículo 185, en la cual, después de ofrecer sus

pruebas, de desahogarlas, de que produzcan sus alegatos y de que el Magistrado las exhorte a una composición amigable, se da cuenta de todo ello en la misma audiencia y si se lograre la avenencia se hará el convenio respectivo, que aprobará en su caso el Tribunal con carácter de sentencia definitiva.

Desde luego, en el proceso agrario existe la carga de la prueba de los hechos constitutivos de las pretensiones que aseveren las partes, sin obstar que el Tribunal podrá en todo tiempo ordenar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia probatoria si se considerara procedente para el conocimiento de la verdad histórica de los hechos, como lo establecen los artículos 186 y 187 de la Ley Agraria.

Como puede constatarse, el proceso es sencillo, pero sin exponer las formalidades esenciales del proceso que como garantía constitucional establece el artículo 14 de la Carta Magna, además, sin que se exponga en lo mas mínimo la seguridad jurídica que es la que debe surgir invariablemente de todo proceso.

Por otro lado, la Ley Agraria en su modernidad no contempla todas las disposiciones adjetivas necesarias para el desdoble de la instancia; el Legislador Federal con sapiencia dio el apoyo supletorio del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Agraria, en todo aquello que no la contradiga y que resulte necesario para complementar los contenidos de esta última, resultando, así, que a la modernidad y lo novedoso que representa la justicia agraria se le ha adosado con la experiencia milenaria que surge del andamiaje procesal civil, que ha regido y bien por cierto, infinidad de áreas de nuestra justicia, como lo es, para no ir muy lejos, la Ley de Amparo y otras.

Tal supletoriedad se obtiene, pues, acudiendo *supletoriamente* a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo

prevé el artículo 167 de la Ley Agraria. Por tanto, sin obstar las disposiciones en conciencia que atribuye el artículo 189 de la Ley Agraria, la estructura de la sentencia de los Tribunales Agrarios debe concatenarse, por cuanto a requisitos de fondo y forma, con los previstos en el artículo 229 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece requisitos de identificación del litigio, del lugar y fecha del fallo, fundamentación legal y firma del secretario; habrá de aplicarse también el artículo 222, que contempla señalamientos del contenido de la sentencia y en el cual podemos encontrar nuevamente la fundamentación y motivación de la misma.