

Evolución de las autoridades agrarias
y de los principios procesales
que rigen los juicios agrarios

Análisis histórico-evolutivo de las autoridades agrarias, inicia con el pueblo Azteca y concluye con la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971; posteriormente incluye una reflexión en torno a la Ley Agraria de 1992 y la consecuente creación de los Tribunales Agrarios, finaliza con los principios procesales vinculados con las controversias agrarias.

Introducción

Existe un sinnúmero de artículos que abordan aspectos sobre la evolución de los órganos jurisdiccionales agrarios en México; sin embargo, no desistí en elaborar este trabajo que pretendiera dar la visión de lo que hoy son los Tribunales Agrarios y en particular, de los principios procesales que rigen los juicios agrarios.

En forma breve tocaré aspectos históricos de las autoridades agrarias, de la conformación de los Tribunales Agrarios, de sus características, facultades, competencia y finalmente se harán unos breves comentarios a cada uno de los principios procesales vinculados con las controversias agrarias.

En la iniciativa de la Ley Agraria, presentada ante el pleno de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados el 10 de febrero de 1992, se habla de los objetivos y presupuestos generales del Artículo 27 de la Constitución General de la República, que estructuran dicha Ley; de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; de la definitividad de derechos sobre las tierras de ejidatarios y comuneros; de las nuevas responsabilidades del Estado en el campo; de la organización para liberar la iniciativa de los ejidatarios; de la libertad de opción y asociación; de la democracia y transparencia en

* Director General de Organización Agraria de la Procuraduría Agraria.

las decisiones; de la capitalización del campo; de la conservación de la tierra y protección de la ecología; de la eficiencia y oportunidad para abrir nuevas opciones en el campo; de la justicia agraria que se traduce en crear una instancia para su impartición, dotada de autonomía y plena jurisdicción para dictar y hacer cumplir sus fallos.

La creación de los Tribunales Agrarios constituye una expresión del estado social del derecho, porque culmina el reclamo con los sectores ligados al campo, de algunos distinguidos juristas y sobre todo porque se cumplió el anhelo del campesino, contar con autoridades especializadas en la materia, es decir, un auténtico órgano de impartición de justicia agraria.

Antecedentes

Desde la etapa anterior a la colonia, los pueblos originarios de América, en particular el pueblo azteca, ya contaban con una gran organización política, económica y social, pues eran reinos bien consolidados, formados por tribus que se componían de pequeños grupos emparentados entre sí, sujetos a la autoridad del más anciano; sus formas de organización se encontraban ligadas íntimamente a la tenencia de la tierra, pues todos los sectores sociales contaban con extensiones de tierra necesarias para desempeñar sus funciones.¹

En mapas especiales se encontraban perfectamente delimitadas y diferenciadas las tierras y los *magistrados* indígenas los tomaban en cuenta para fallar en los litigios que se suscitaban; pero el interés que representaban no es puramente de carácter histórico, pues más tarde los jueces españoles los tuvieron en consideración para decidir negocios de tierras en virtud de que muchos pueblos de indios fueron confirmados por los reyes españoles en la propiedad que disfrutaban con arreglo a estos mapas, en la época anterior a la conquista.

¹ Mendieta y Núñez, Lucio. *El Problema Agrario en México*, Porrúa, 1985. p. 16, 17, 18.

Para el efecto de resolver toda controversia en cuanto a las posesiones que detentaban cada uno de ellos, se establecieron los magistrados indígenas, esto era a través de los tribunales aztecas y asambleas del *Calpulli*, donde prevalecía el derecho consuetudinario con un sistema judicial bien organizado y desde entonces regían los principios procesales de oralidad, inmediatez y un riguroso seguimiento a los asuntos, con disciplina militar y religiosa.²

En cuanto a la organización del pueblo maya, los historiadores aseguran que la propiedad era comunal, no solo en lo que respecta a la nuda propiedad, sino también en lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra; tenían costumbres y leyes perfectas, pues como en otro lugar se ha dicho, estando la sociedad dividida en nobleza y sacerdocio, tributarios y esclavos, con excepción de estos últimos, todos tenían propiedades en bienes raíces o muebles, que podían enajenar conforme a las leyes, vendiendo, donando o dejando en herencia.³

En el periodo de la colonia, los reyes tuvieron las mas amplias facultades para promover toda clase de oficios, dictar normas generales o especiales a las que debían sujetarse determinados nombramientos, por lo que se establecieron nuevos órganos jurisdiccionales en materia agraria: el rey, el virrey, la audiencia, el presidente de la audiencia, el cabildo, el subdelegado, los jueces de tierra y los procuradores.⁴

En esa misma época se establecieron “Las Leyes de Indias”, que consistían en una serie de recopilaciones que estaban destinadas a evitar los excesos y tutelar los derechos de las comunidades de los indígenas; pero el principal defecto de “Las Leyes de Indias” consistía en que raras veces eran debidamente cumplidas, muchas cédulas reales llegaban a Nueva España cuando ya habían adquirido derechos y creado intereses los acaparadores, que no era posi-

² Lemus García, Raúl. *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 9, México. 1995, p. 173-174.

³ Mendieta y Núñez, Lucio. *op. cit.*

⁴ Lemus García, Raúl, *op. cit.* p. 174.

ble destruir de una sola plumada sin peligro de que se causaran mayores daños de los que se trataban de remediar. En cuanto a las autoridades encargadas de impartir justicia, el nuevo régimen gubernamental como fue Nueva España, en su régimen administrativo sobre la base de municipios y ayuntamientos, fueron los encargados de todo lo relativo a las tierras de la comunidad y, en general, de lo relacionado con las propiedades agrarias de los pueblos.

Al establecerse dichos órganos jurisdiccionales, se iniciaron los grandes despojos, ya que se pusieron al servicio de los descubridores y de la iglesia, y sólo en contadas ocasiones aplicaron “Las Leyes de Indias”, siendo ésta una de las causas que llevaron a iniciar el movimiento revolucionario de independencia y en gran medida contribuyó al éxito del movimiento insurgente.⁵

En la etapa Independiente, el país estuvo regido por la Constitución de Cádiz de 1812, hasta que fue promulgada la Constitución de 1824, y las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas conforme a la nueva constitución, específicamente al poder judicial.⁶

La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 25 de junio de 1856, trajo consigo el combate al monopolio eclesiástico de la propiedad rústica, sin embargo, aunque era bueno el propósito, las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetas al proceso desamortizador en condiciones desfavorables ya que por ignorancia o miseria de la población no gestionaban la adjudicación dentro del término de tres meses que señalaba la Ley, y al ser privadas las comunidades de esos terrenos, de hecho y de derecho eran inexistentes, trayendo consigo la falta de personalidad jurídica; ésta fue la principal causa de inconformidad que marcó el inicio del gran movimiento reivindicatorio llamado la Revolución mexicana.

Como vemos, en este periodo todos los asuntos o controversias de naturaleza agraria se dirimían en tribunales civiles, o si eran

⁵ Mendieta y Núñez, *op. cit.*

⁶ Lemus García, Raúl. *El Derecho Agrario Mexicano*, *op. cit.*, p.137-138.

asuntos de carácter administrativo los atendía la Secretaría de Fomento, siempre protegiendo intereses particulares; es a partir de la promulgación del Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, que se estableció que los despojos de tierras realizados por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República, estarían sujetas a la restitución de las tierras, mediante la revisión judicial favorable; sin embargo, debido a la gran desconfianza a los Tribunales del Poder Judicial de la época porfirista, con la promulgación del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 se pretendió la creación de Tribunales Especiales, donde se dirimirían las controversias agrarias al término de la revolución; por supuesto, esta idea nunca fructificó, seguramente por que los Tribunales Especiales se crean para atender casos específicos, que estaban prohibidos desde entonces por disposición del Artículo 13 de la Constitución de 1857.

Por decreto del 6 de enero de 1915, se crea la magistratura agraria integrada por la Comisión Nacional Agraria, las comisiones locales agrarias, los comités particulares ejecutivos y también se determina la competencia de los gobernadores de los estados, de los jefes militares y del encargado del Poder Ejecutivo.⁷

El organismo rector lo era la Comisión Nacional Agraria, de la que dependía la Comisión Local Agraria y, de ésta, el Comité Particular Ejecutivo; tanto la Comisión Local como los comités eran nombrados por el gobernador correspondiente.

Por decreto del 19 de septiembre de 1916, se reforman los artículos 7, 8 y 9 del decreto del 6 de enero de 1915, que declara improcedentes las ejecuciones de las resoluciones provisionales y en la Constitución de 1917 sube de rango el decreto en comento, sin que ésta sufra alguna modificación ya que comparte la jerarquía con el Artículo 27 de la Carta Magna.⁸

⁷ Fabila, Manuel *Cinco Siglos de Legislación Agraria*, Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

⁸ *Ibid*, Decreto que reforma los artículos 7, 8 y 9 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

El 28 de diciembre de 1920, se expide la primera ley reglamentaria de los principios rectores que en materia agraria contiene el Artículo 27 constitucional (Ley de Ejidos), que fundamentalmente regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano, se regula el funcionamiento de la propiedad rural y también el de la Comisión Nacional Agraria y de la Comisión Local Agraria, otorga importantes facultades de decisión y ejecutivas en materia agraria a los gobernadores de los estados y al Presidente de la República, a quien se le considera la suprema autoridad agraria.⁹

En cuanto a la competencia para conocer de los asuntos, los expedientes agrarios relativos a dotación y restitución de tierras se tramitaban en primera instancia por las comisiones locales y eran resueltos provisionalmente por los gobernadores, en un término de cuatro meses improrrogable y el Presidente de la República resolvía en definitiva.

Los expedientes de las dos acciones iniciaban con la petición correspondiente al gobernador del estado; en el restitutorio, se seguía un procedimiento dual: administrativo y judicial; la autenticidad de los títulos de propiedad era calificada por la Comisión Nacional Agraria, previo dictamen pericial y las informaciones y pruebas testimoniales se rendían ante autoridades judiciales del fuero común. Integrado el expediente, el gobernador debería emitir su fallo dentro del término de cuatro meses y pasaba a revisión del Ejecutivo Federal, para el fallo definitivo.

En el de dotación, el gobernador remitía los expedientes a la Comisión Local y ya integrados, aquel debería emitir su fallo dentro del término de cuatro meses. Terminada la secuela de primera instancia el expediente lo enviaban a la Comisión Nacional Agraria para la revisión y en el plazo de un mes debería formular el dictamen que serviría de base al Ejecutivo Federal para resolver en definitiva.

⁹ Lemus García, Raúl. *op. cit.*, p. 288

En cuanto a los conflictos que se suscitaban al interior de los núcleos agrarios por el aprovechamiento de las tierras reivindicadas u obtenidas o disfrutadas en comunidad, serían tramitadas y resueltas por la Comisión Local Agraria, siempre que por la naturaleza de la controversia no cayera bajo la jurisdicción judicial.¹⁰

En la etapa posrevolucionaria, se expide el Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922, que dispone en cuanto a las autoridades agrarias que la Comisión Nacional Agraria se integraría por nueve miembros, presidida por el Secretario de Agricultura y Fomento, y su principal función era la de proponer al Ejecutivo Federal las resoluciones definitivas en materia agraria.

Las comisiones locales agrarias estarían compuestas por cinco miembros de reconocida honorabilidad, que operarían en cada estado, territorio y en el Distrito Federal; su principal responsabilidad consistía en reunir elementos de prueba, informar y dictaminar en los asuntos agrarios que se substanciaran en su jurisdicción.

También existían como autoridades los comités particulares Ejecutivos que pudieran necesitarse, compuestos por tres miembros cada uno de ellos, que funcionarían en cada estado o territorio federal y operaban en las cabeceras municipales o en los pueblos en que estuviesen localizados los problemas, y su principal función consistía en ejecutar las resoluciones provisionales emitidas por los gobernadores.¹¹

La lentitud de los trámites agrarios y los diversos recursos utilizados por propietarios afectados, determinaron que el Congreso de la Unión expidiera el decreto del 22 de noviembre de 1922, abrogando la Ley de Ejidos y facultando al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias, creando así la Procuraduría de Pueblos, institución de gran utilidad para asesorar, patrocinar y promover a nombre de los campesinos los diversos trá-

¹⁰ Fábila Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria*. Ley de Ejidos de 1920.

¹¹ *Ibíd*, Reglamento Agrario de abril de 1922, p. 355

mites agrarios en forma eficiente y gratuita, que dependía de la Comisión Nacional Agraria.

En este periodo, tres importantes leyes sobre la materia fueron expedidas: *la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal* del 19 de diciembre de 1925, que sobre autoridades instituye a los comisariados ejidales como órganos de representación de los núcleos de población ejidal, compuesto por tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes, con duración de un año en sus funciones, pudiendo ser removidos por la Junta General (asamblea) con facultades para resolver las cuestiones que respecto a dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales, determinaciones que estaban sujetas a revisión por los inspectores de vigilancia en caso de inconformidad de alguna de las partes; *la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas* del 23 de abril de 1927, trata de recoger las fallas y errores del Reglamento Agrario expedido el 17 de abril de 1922, y estructuró los procedimientos agrarios observando con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, que habla del debido proceso seguido ante tribunales competentes, en el que se observen las formalidades esenciales, estructurando el proceso agrario como un juicio seguido ante tribunales administrativos.¹²

Por decreto de 31 de diciembre de 1933, publicado el 10 de enero de 1934, el Ejecutivo Federal promulgó las trascendentales reformas constitucionales al Artículo 27, que sirven de antecedente a la revisión de la legislación agraria, y con base en las cuales se crea el Departamento Agrario por decreto del 15 de enero de 1934, como dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar las leyes agrarias.

La reforma al Artículo 27 constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1934, reestructura la ma-

¹² *Ibíd.*, Decreto del 8 de abril de 1926, reglamentando el funcionamiento de las Autoridades Agrarias.

gistratura agraria en operación, que culmina con la expedición del primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934, la que establece, refiriéndose a las autoridades agrarias, cuáles son las atribuciones y mantiene como autoridades al Presidente de la República, al Departamento Agrario, a los gobernadores de las entidades federativas, a las comisiones agrarias mixtas, a los comités particulares ejecutivos y los comisariados ejidales.¹³

La vigencia del Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 fue muy breve, sin embargo, de lo que se puede destacar en cuanto a autoridades agrarias, hace la distinción entre autoridades y órganos, estimando que estos últimos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan resoluciones, como era el caso en ese tiempo del Cuerpo Consultivo y las comisiones agrarias mixtas y, respecto a procedimientos agrarios, reduce los plazos de tramitación e incluye el relativo a la titulación de bienes comunales cuando no tienen conflicto de límites.¹⁴

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942 respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código de 1940, solamente excluye como autoridades a las comisiones agrarias mixtas y a la Secretaria de Agricultura y Fomento, y durante los 29 años de vigencia cumplió su función hasta la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria.¹⁵

La Ley Federal de Reforma Agraria publicada el 16 de abril de 1971, constituye un acontecimiento de dimensiones históricas ya que permitió superar con toda eficacia y a corto plazo los problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra; fue una de las decisiones políticas de mayor relevancia de aquellos tiempos, ya que perfecciona y consolida al ejido, a la propiedad comunal y a la auténtica pequeña propiedad, poniendo énfasis en la función social de la tierra, a sus acciones con el claro propósito de lograr un

¹³ *Ibíd*, Código Agrario de 1934.

¹⁴ *Ibíd*, Código Agrario de 1940.

¹⁵ *Ibíd*, Código Agrario de 1942.

aumento sostenido de la producción en el campo y trata de la organización y atribuciones de las autoridades agrarias.

En materia de procedimientos, introduce diversos relativos a las nulidades de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias; regula la suspensión y privación de los derechos agrarios, y lo más trascendental, se sientan las bases de lo que puede llegar a configurarse como un verdadero sistema de justicia agraria descentralizada enfocada sobre conflictos parcelarios internos, que se agotaba en dos fases; la conciliatoria, llevada en el núcleo agrario ante el comisariado ejidal o de bienes comunales y, de no resultar, el juicio ante la Comisión Agraria Mixta, que culminaba con un fallo inapelable.

Todavía en el año de 1979, se elaboró un proyecto para el establecimiento de los tribunales agrarios por parte del distinguido jurista, Dr. Gonzalo Armenta Calderón, quien fuera en ese entonces subsecretario de Asuntos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la que exponía la imperiosa necesidad de la creación de tribunales especializados en materia agraria, desconozco las causas, pero finalmente no se aprobó.

De la Ley Agraria

Todas las legislaciones como producto social, como principal fuente formal del derecho, están sujetas a un proceso renovador ineludible que la ajuste a las cambiantes condiciones sociales. Cuando ello no ocurre las leyes se vuelven obsoletas, dejando de cumplir su función de factor de bienestar social para convertirse en fuente e instrumento de problemas que afecten a la colectividad. La consideración que antecede indujo a plantear la utilidad de revisar y reestructurar en forma sistemática las más importantes instituciones, involucrando desde luego a los tribunales agrarios.

La reforma al precepto 27 constitucional deroga las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias y adiciona la fracción XIX con tres párrafos; el primero de ellos establece que el Estado dispondrá de las medi-

das para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría de los campesinos; el segundo dispone que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades.

Para tales efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrado por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente y, finalmente, el último párrafo ordena establecer un órgano para la procuración de la justicia agraria, que viene siendo la Procuraduría Agraria.

En consecuencia, por decreto del 23 de febrero de 1992 publicado el 26 del mismo mes y año, el Congreso de la Unión expide la Ley Agraria, y con esta norma jurídica se reinicia el proceso de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias, logrando nuevas dimensiones que conllevan a mejores niveles de vida para el sector campesino, asegurando estabilidad y paz social.

Obviamente, como resultado lógico a los múltiples análisis de esta reforma constitucional, se generaron especulaciones a favor y en contra. Yo me inclino a su favor, porque la creación de los tribunales agrarios constituye una expresión del estado social, porque se cumple con un anhelado derecho histórico del campesino que consiste en contar con autoridades especializados en la materia.

De los tribunales agrarios

Cuando hablamos de tribunales agrarios, debemos de clasificarlos como tribunales altamente calificados y especializados, toda vez que fueron creados por una ley y resuelven todos los casos que se adecuan a su competencia, sin límites en cuanto a su número de

asuntos; no son de naturaleza transitoria sino permanentes y no se crean con posterioridad al surgimiento de los litigios agrarios, sino que persisten a estos, basta decir que en el ordenamiento jurídico mexicano son los únicos que gozan de jurisdicción y competencia para substanciar y resolver las controversias, así como de las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia agraria, convirtiéndose en instrumentos ágiles y eficaces para hacer respetar los derechos de quienes se someten a su jurisdicción, protegiendo sus pertenencias y sus recursos naturales, sembrando confianza en el campesino y respeto e imparcialidad entre los abogados postulantes.

Para tales efectos, por decreto publicado el 26 de febrero de 1992, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, estructurada en ocho capítulos que abordan los siguientes temas: Disposiciones generales. Del Tribunal Superior Agrario. De los Magistrados. De la designación de los Magistrados. De los Tribunales Unitarios. De los Secretarios de Acuerdos y demás servidores públicos. De los impedimentos y excusas. De las responsabilidades.

El artículo 1º de la Ley Orgánica define a los tribunales agrarios como órganos federales de impartición de justicia agraria dotados de plena jurisdicción y autonomía para emitir sus fallos dentro del territorio nacional.

Como vemos, sus características primordiales son: la plena jurisdicción y la autonomía. En cuanto a la plena jurisdicción podemos decir que por mandato constitucional el Estado federal les ha conferido la suprema potestad de resolver, substanciar y dirimir todos los asuntos en materia agraria que les son planteados, observando las disposiciones de la Ley Agraria y, en lo que se refiere a la autonomía, por que dictan sus sentencias o determinaciones con libertad, sin influencia de ninguna naturaleza, sin presiones externas o por las mismas partes, por organizaciones campesinas o partidos políticos, no dependen ni se encuentran supeditados a otros órganos

jurisdiccionales y sus resoluciones no son motivo de impugnaciones o revisión por otras autoridades administrativas, son tribunales de derecho y sus sentencias se deben dictar sin matices políticos.

Los tribunales agrarios se componen por un Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios que se establecen en cada uno de los distritos que se fijen; para diferenciarlos debemos analizar su integración, atribuciones, competencia y facultades.

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados Numerarios uno de los cuales lo presidirá y un Supernumerario que suplirá las ausencias de los titulares. El presidente durará en funciones tres años pudiendo ser reelecto por el mismo periodo; en sus ausencias será suplido por el Magistrado que designe el propio Tribunal; tendrá su sede en el Distrito Federal; toman sus decisiones por voto de mayoría o por unanimidad; deberán sesionar cuando menos dos veces por semana y las audiencias serán públicas únicamente cuando se refieran a asuntos jurisdiccionales; además cuenta con los siguientes órganos administrativos: Secretaría General de Acuerdos, Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Centros y Unidades de Informática, Centro de Publicaciones, de Justicia Agraria, de Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior, conforme al presupuesto aprobado como el de Audiencia Campesina.

Además, cada Magistratura del Tribunal Superior contará con los secretarios de Estudio y Cuenta que fije el propio Tribunal, atendiendo las previsiones presupuestales.

También, habrá cinco magistrados supernumerarios que suplirán las ausencias temporales de los magistrados unitarios numerarios y contarán con los secretarios de Estudio y Cuenta que permitan las previsiones presupuestales.

Las atribuciones del Tribunal Superior Agrario están comprendidas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dentro de las que destacan las siguientes: fija el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la Repúbli-

ca; establece el número y sede de los Tribunales Unitarios que existan en cada uno de los distritos; resuelve sobre las renunciaciones y licencias a los magistrados y demás personal administrativo; determina cuándo el Magistrado Supernumerario debe suplir las ausencias de algún Magistrado; fija y cambia de adscripción de los magistrados unitarios; nombra a los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales y resuelve todas las cuestiones relativas a los nombramientos; aprueba el anteproyecto de presupuesto anual de egresos; conoce de las denuncias y quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales y determina las sanciones administrativas; aprueba el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

En cuanto a la competencia para conocer de los asuntos de naturaleza agraria están comprendidas en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma al 27 constitucional, artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, 9 y 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dentro de las que destacan las siguientes:

I) Del recurso de revisión, en contra de las sentencias dictadas por los Unitarios, en juicios que se refieran: a) controversias por límites; b) restitución de tierras a núcleos de población ejidal y comunal, y c) de nulidades de resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

II) De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios.

III) Del establecimiento de jurisprudencia para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido o bien por contradicción de tesis.

IV) De la facultad de atracción de oficio cuando las características del asunto lo ameriten o a petición fundada por el Procurador Agrario.

V) De los demás asuntos que expresamente le confieran otras leyes, citando como ejemplo las de resolver en definitiva todos los asuntos relativos a dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, sobre los cuales no se haya emitido el pronunciamiento, así como fungir como autoridad

sustituta del Ejecutivo Federal para resolver las ejecutorias de los juicios de amparo.

Por lo que corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios, existen en la actualidad 49 y dos sedes alternas distribuidos en el territorio del país; se integran por un funcionario con nivel de Magistrado numerario, secretarios de Acuerdos y de Estudio y Cuenta, que determine el Tribunal Superior, una unidad administrativa, una jurídica, una de control, registro y seguimiento de los procesos, una de audiencia campesina, actuarios y personal administrativo que se considere necesario.

La competencia para conocer de los asuntos de naturaleza agraria por parte de los Tribunal Unitarios Agrarios, se establece por razón del territorio, de acuerdo con las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, que estén comprendidas en el artículo 3º transitorio del decreto de reforma al 27 constitucional, 3º transitorio de la Ley Agraria y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que son las siguientes:

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

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

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes,

Sobre estos asuntos, podemos referirnos a las de resolver en definitiva todos aquéllos relativos a restitución de tierras, reconocimiento y titulación de bienes comunales, los expedientes de suspensión, privación de derechos agrarios, de controversias parcelarias u otros asuntos instaurados en la vigencia de la abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, que se encontraban en trámite sobre los cuales no se haya emitido el pronunciamiento, así como fungir como autoridad sustituta de la Comisión Agraria Mixta o Cuerpo Consultivo Agrario, para resolver las ejecutorias de los juicios de amparo.

De los principios procesales

Estos tribunales especializados tienen principios que rigen su funcionamiento en los juicios agrarios, algunos en realidad novedosos que en otras materias ya se quieren aplicar, nos permitiremos enunciar a cada uno de los señalados para hacer comentarios y ponderar la conveniencia de adecuar la Ley Agraria y alternativas:

1) Iniciativa de parte. Novedoso en cierto aspecto; en la legislación inmediata anterior (Ley Federal de Reforma Agraria) aplicable a la materia, establece que se podía ordenar de oficio la tramitación de ciertos asuntos, como era el caso de los procedimientos de reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites que se suscitaban con otro núcleo agrario; el de restitución si fuera con un particular, o bien, si en un procedimiento de restitución fuera improcedente la Comisión Agraria Mixta, de oficio continuaría el trámite de la dotación de tierras, así también, en la substanciación de un juicio de privación de derechos agrarios, en la adjudicación de los derechos se podía ordenar de oficio el desglose para tramitar un conflicto parcelario o sucesorio. Ahora, el inicio del proceso corresponde exclusivamente a quien tenga interés en que el Tribunal Agrario declare o constituya un derecho o imponga una condena.

2) Inmediación. Se obliga al Magistrado a presidir las audiencias so pena de estar viciada de nulidad, conocer las pretensiones de las partes y sus pruebas; la comunicación con el juzgador debe de ser directa, sin intermediarios. Es novedoso en materia agraria y realmente importante; sin embargo, en la realidad no se hace porque se programan un promedio de cuatro a nueve audiencias por día y humanamente es imposible estar presente en todas, además, existe el inconveniente que en cualquier momento cambien de adscripción al titular y más de algún asunto se queda sin resolver y el que llega obviamente desconoce los antecedentes del caso, por tanto, sería conveniente modificar el artículo 186 de la Ley Agraria, en el sentido de facultar a los secretarios de Acuerdos y de Estudio y Cuenta en el desahogo de las audiencias, toda vez que realmen-

te son ellos quienes tiene el pulso para elaborar el proyecto de sentencia y que el Magistrado supervisará en forma simultánea las mismas.

3) Conciliación. Es de extrema importancia este principio; en este sentido, el juzgador no se limita a recibir de los contendientes su voluntad conciliadora, por el contrario, es una etapa obligada en el procedimiento y por iniciativa propia los exhorta al avenimiento que se genera en la audiencia. Es una de las virtudes del proceso agrario por las bondades que representa, se insiste cada vez más que a través de la conciliación se pueden moderar el alcance de los intereses contrapuestos, de tal suerte que aunque no evita el pronunciamiento judicial, si un posible enfrentamiento.

4) Oralidad. Las partes en el juicio pueden exponer sus puntos de vista y razonamientos de manera verbal; esto implica que ingresen al procedimiento los actos formulados oralmente que se desarrollan ante juzgador y una de las finalidades de este principio es hacer más ágil, más fluido el procedimiento, sin embargo, sobre este principio existen ciertas inconveniencias; los argumentos que puedan verter las partes en la mayoría de los casos no queda constancia por escrito; otro aspecto negativo pudiera darse con el cambio de adscripción del Magistrado antes de que se emita la sentencia. Como bien sabemos no se lleva a cabo en riguroso sentido este principio y la verdad, a las palabras se las lleva el viento. Al respecto, es recomendable introducir un estenógrafo, con la finalidad de que queden grabadas las exposiciones, agregarse la versión estenográfica al expediente que al efecto se forme, con el propósito de que las partes estén en condiciones de consultarlo, analizarlo o impugnarlos, según sea el caso.

5) Economía procesal. Los procesos se deben de realizar de la manera más rápida posible. Al Magistrado no sólo le corresponde lograr que la justicia sea pronta y expedita, debe procurar desahogar el mayor número de actuaciones procesales en una sola audiencia, previendo la simplificación en las formas de debate, limitación de

pruebas, reducción de recursos, evitar prácticas dilatorias, desechar incidentes notoriamente improcedentes, otorgar celeridad e impulsar el proceso, esto implica realizar el mínimo de los actos para los fines del juicio, porque no basta con que exista un sistema de protección de derechos, el otorgamiento inoportuno de la justicia constituye una forma de denegarla, recordemos que en muchos de los casos va en juego el patrimonio del justiciable, que se requiere recurso y dedicar tiempo para lograr su protección y el valor de los bienes disminuye al estar en conflicto.

6) Igualdad. Consiste en dar un trato equilibrado entre las partes sin prácticas discriminatorias en ejercicio de los derechos procesales. Precisamente uno de los logros de la revolución fue equilibrar en la ley a los desiguales; la igualdad de los hombres ante la ley se proyecta hacia el proceso. A este respecto, existen juicios en que las partes se encuentran en la misma circunstancia, pero al momento en que el juzgador suplente la deficiencia del planteamiento está desequilibrando la balanza y pareciera que se transforma en un corrector o asesor creando desconfianza en los contendientes. Sería conveniente erradicar el tutelaje para mantener una posición igualitaria sin preferencia o privilegios entre dos sujetos que comparecen ante el juzgador.

7) Itinerancia. Consiste en el desplazamiento del Tribunal al lugar más cercano o al poblado en donde residen los justiciables para impartir justicia, para recibir promociones, celebrar audiencias, desahogar pruebas, recibir alegatos y citar para oír sentencia en la sede del Tribunal, para ello se establece un programa semestral. Hasta donde conozco es un principio único e innovador, el desplazamiento del personal de tribunales representa un gran beneficio a las partes, reduce gastos de alimentación, transporte y algunas veces de alojamiento, el único inconveniente que le veo es que en los programas de justicia itinerante señalan asuntos que no representan problemática grave, o que esté conformado por grupos de asuntos reducidos, por lo general juicios sucesorios.

8) Suplencia en la deficiencia de la queja. Los tribunales subsanarán los errores o la insuficiencia en que incurra el quejoso en su reclamación, cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios o comuneros. Como se dijo en el principio de igualdad, se debe eliminar este principio; las partes que acuden a los tribunales en su gran mayoría son del sector campesino y está en juego, si no todo, gran parte de su patrimonio; sin embargo, si en un juicio los contendientes se encuentran en la misma hipótesis, el actuar del tribunal pudiera crear suspicacias al subsanar las deficiencias de los planteamientos que pudieran ser de ambas partes, además las contiendas ante tribunales deben ser transparentes e imparciales y, en gran medida debe tener mérito la habilidad de los defensores que lleve el caso, aquí sí se daría un trato igualitario.

9) Búsqueda de la verdad. Se faculta al Magistrado la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de los puntos cuestionados sin lesionar los derechos de las partes. Considero que debería de eliminarse este principio reformando el artículo 186 de la Ley Agraria; las partes conocen mejor que nadie la problemática del asunto y será habilidad de los abogados ofrecer pruebas que sean conducentes a acreditar los hechos constitutivos de sus pretensiones o defensas ya que en ellos recae la carga de la prueba; el ordenar el Tribunal de oficio alguna diligencia violenta el principio de igualdad y economía procesal, en este último porque no se cumplirían los plazos establecidos en el proceso; tengo en mente la famosa prueba diabólica, que consiste en citar algunos testigos que se desconozca su paradero y posiblemente su dicho pudiera ser determinante para el conocimiento de la verdad, pero ello implicaría que los juicios fueran prolongados e interminables, aquí aplica el abuso del derecho procesal.

10) Legalidad. En el enjuiciamiento agrario al momento de pronunciar cualquier determinación y sobre todo en la sentencia, impera la fundamentación y motivación. En el enjuiciamiento moderno domina y gobierna la ley y no la voluntad del juzgador o de las par-

tes; al emitir una sentencia, el Magistrado debe dictarla con plena conciencia, objetividad y congruencia, y no se entiende cómo el artículo 189 de la Ley Agraria dispone que las sentencias se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas.

11) Audiencia campesina. Tanto en el Tribunal Superior como en los Unitarios se tiene una unidad en la que se desarrolla la atención y orientación directa a los campesinos. Realmente este principio es necesario en la materia agraria, ya que el servicio que se le otorga al sujeto agrario es provechoso y repercute con otros principios que rigen el juicio agrario como es la economía procesal, proporciona información sobre el estado de trámite de los juicios a las partes, se da orientación, se les notifica los acuerdos o determinaciones a las promociones escritas, se da vista de los expedientes, se reciben demandas por comparecencia y contestación de las mismas con la coadyuvancia de la Procuraduría Agraria en la formulación por escrito y se canalizan los asuntos cuando estos son competencia de otra autoridad,.

12) Sustentabilidad. Vigilar que sus resoluciones propendan a conservar, preservar y restaurar las tierras, bosques, aguas y otros recursos naturales, tratando de evitar perjuicio al medio ambiente o equilibrio ecológico.

13) Carrera judicial. Los tribunales agrarios promueven una carrera judicial iniciada por el ingreso del personal mediante concurso de oposición en puestos jurisdiccionales, que van desde actuarios hasta secretarios de acuerdos. La designación de los funcionarios agrarios de los tribunales no es improvisada, la selección e incorporación del personal son resultado de concursos públicos en los que se elijen a los aspirantes que en los exámenes correspondientes acreditan las mejores aptitudes y la mayor experiencia en la realización de las funciones de naturaleza jurisdiccional; lo anterior, ha permitido conformar un valioso cuerpo de especialistas del derecho agrario con méritos propios, profesionalizar a los servidores públicos

y sentar las bases de una auténtica y formal carrera judicial en materia agraria.

14) Caducidad. La inactividad procesal o la falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses producirá la caducidad. Este principio procesal considero que se debe clarificar en la ley y determinar que se trata de la acción, porque si no, con toda premeditación el actor pudiera dejar pasar el término y, como ya sabe la respuesta de su contrincante, tendría oportunidad de rediseñar la demanda, aquí sería conveniente reformar la ley para especificar que se trata de la acción y, porque no, quizá establecer el principio de la prescripción de la acción.

15) Gratuidad. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales previamente establecidos y su servicio será gratuito y prohibidas las costas judiciales. Por supuesto, los tribunales agrarios no son la excepción, y considero que en la práctica sí se lleva a cabo este principio, porque uno de los aciertos en el establecimiento de estos órganos jurisdiccionales fue precisamente otorgarle buenos sueldos a su personal.

16) Flexibilidad. Aunque los juicios agrarios todos son ordinarios, y tienen sus etapas bien establecidas, los trámites del procedimiento son sencillos y no existe rigidez en cuanto al formulismo o solemnidad en el ofrecimiento y desahogo de las pruebas, en la formulación de alegatos; existe tanta flexibilidad, que el titular al dirigir el proceso puede interrumpir la etapa procesal que se está llevando a cabo y abordar la conciliatoria una vez declarada abierta la audiencia.

17) Difusión. En cualquier tipo de juicio de naturaleza agraria, bien sean controversias individuales o diligencias de jurisdicción voluntaria, los tribunales tienden a notificar a los órganos de representación y vigilancia para que se hagan sabedores del asunto y lo den a conocer a la asamblea. Con este principio se evidencia que todo juicio agrario es transparente y no se realice con sigilo o a escondidas; logra evitar que sorprendan al tribunal y que, en todo caso, los

representantes del núcleo agrario den a conocer la existencia de un tercero interesado en el asunto para llamarlo al juicio y respetar la garantía de audiencia.

18) Publicidad. Las diligencias del proceso serán públicas, salvo lo disponga el tribunal para guardar el orden. Este principio también trata de demostrar la transparencia de los juicios agrarios y permite que cualquier persona que no sea parte del asunto pueda acudir como espectador, incluso es benéfico para los estudiantes y cualquier persona que esté interesado en cómo se tramitan los asuntos.

19) Dirección. La responsabilidad y conducción del juicio agrario le corresponde al Magistrado. El titular del tribunal debe ser una persona altamente calificada, honorable, con nivel de preparación profesional, trayectoria y experiencia dentro de la rama del derecho agrario, con conocimiento, capaz y probo, de tal suerte que debe poner especial cuidado para alcanzar los principios enunciados y obtener la verdad material e histórica de los hechos controvertidos para poder emitir sus fallos con plena justicia.

Conclusiones

Los tribunales agrarios se establecieron como órganos encargados de administrar justicia agraria en el territorio nacional, dando respuesta a la necesidad de que el derecho y los litigios de relevancia se resolvieran por órganos altamente calificados, a través del debido proceso poniendo en práctica los principios que rigen los juicios agrarios.

Se ha considerado la imperiosa necesidad de reformar tanto la Ley Agraria como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios e ineludiblemente deben ser revisadas y adecuadas para evitar dudas, cubrir con más claridad los conceptos y ampliar la competencia de los tribunales si es necesario, con el propósito de que se cumpla con los alcances que le otorga el texto constitucional a la administración de justicia del sector rural.

En el aspecto sustantivo, porque los derechos de los sujetos agrarios están vinculados con las ramas de otras materias y, por ello, se debe ampliar la competencia para que conozcan sobre los aspectos de aguas y todo aquello que se vea involucrado como lo es el medio ambiente y el aspecto ecológico.

El adjetivo, como ya se dijo, para simplificar los trámites y en ambos casos utilizar en menor medida las leyes supletorias y con ello, verdaderamente se agilice el procedimiento en los juicios agrarios.

Para realizar estas adecuaciones, previamente se tendrá que invitar a las organizaciones campesinas, instituciones académicas, autoridades del Sector Agrario y agropecuario, a funcionarios del Tribunal Superior, de la Procuraduría Agraria y del Poder Legislativo, previendo que no traten de hacer un tratado jurídico, la pretensión sería de realizar los menos cambios que contribuyan a entender la legislación y hacer más fluido el procedimiento y no hacerla más confusa, más compleja y el procedimiento más tortuoso.

Bibliografía

Constitución General de la República Mexicana
Ley Federal de Reforma Agraria
Ley Agraria
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
Código Federal de Procedimientos Civiles