



Historia de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios en México y sus Perspectivas a Futuro

Lic. José de Jesús Becerra Ramírez

Jefe del Departamento de Derecho Público.
Centro Universitario de La Ciénega de la UdeG.

Introducción

En el presente trabajo se pretende presentar un estudio del desarrollo de los órganos jurisdiccionales agrarios en México, así como las perspectivas de éstos a futuro. En nuestro país siempre ha habido un gran anhelo histórico de justicia agraria, donde se atiende de manera especial, las demandas de los grupos campesinos e indígenas, un ejemplo claro de ello fue el gran movimiento revolucionario iniciado en 1910, que encontró entre sus motivaciones principales, la urgencia de resolver en justicia, los añejos conflictos relacionados con tierras, bosques y aguas de las comunidades indígenas y de los pequeños productores. Ante ello Emiliano Zapata, planteó la necesidad de órganos jurisdiccionales especializados en la materia agraria, que plasmó en la cláusula sexta del Plan de Ayala de 1911, con el firme propósito que estos lograran restituirles las tierras que los usurpadores les habían arrebatado, y más aún cuando los jueces civiles siempre resolvían a favor de las clases pudientes, por ello el ejército libertador del sur, solicitó tribunales especiales.

Por lo anterior surgió la enorme inquietud de plasmar, en un documento, cuál ha sido el transitar de la justicia agraria, en esta nación originalmente campesina, pues no ha sido fruto de la generación espontánea, si

no por el contrario es el resultado de todo un gran proceso histórico, que se inició desde los cimientos mismos de la nación mexicana, donde se lleva el ser agrario en su sangre, lo que evidencian las grandes rebeliones indígenas en la época colonial, la Revolución de Independencia de 1810 y el Movimiento Armado de 1910, así como las nuevas manifestaciones de descontento en el Sureste Mexicano.

En este orden de ideas la academia no puede permanecer al margen de todos los procesos sociales, sino que debe de ir a la vanguardia y adelantarse a los cambios, para con ello evitar la ineficacia de las normas, así como de sus órganos jurisdiccionales.

Pues considero que como todas las ciencias, el derecho es dinámico, por lo que siempre debe de estar sujeto a revisión y los órganos jurisdiccionales no pueden ser la excepción. Ante ello considero de vital importancia analizar a doce años de la creación de los Tribunales Agrarios en México, si han cumplido su cometido, o si merecen someterse a un proceso de renovación y adecuación.

Pero no puede pasarse por alto su origen, su desarrollo, su tradición, lo que es y ha sido la justicia agraria en nuestro país, de ahí que en este pequeño trabajo, se les comparte de manera sintética, este proceso tan singular por el

que transitó la justicia agraria mexicana. Pero al mismo tiempo pretende ser propositivo, al señalarles en su última parte algunas perspectivas para la administración de justicia en el campo mexicano.

Capítulo 1

Orígenes de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios en México

1. *Época precolonial*

Al momento del encuentro entre los españoles y 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, sujetos a la autoridad del sujeto más anciano.¹ Sus formas de organización se encontraban íntimamente ligadas a la tenencia de la tierra, pues todos los sectores sociales contaban con las extensiones de tierra necesaria para desempeñar sus funciones como las que a continuación se mencionan:

- Tlatocalalli: Tierra del rey.
- Pillalli: Tierras de los nobles.
- Altepétlalli: Tierras del pueblo.
- Calpullalli: Tierras de los barrios.
- Mitlchimalli: Tierras para la guerra.
- Teotlalpan: Tierras de los dioses.

Para efecto de resolver sus controversias, en cuantos a las posesiones que detentaban cada uno de ellos, se establecieron los magistrados indígenas.² Esto era a través de los Tribunales Aztecas y asambleas del Calpulli, donde privaban los principios de oralidad, la inmediatez y un seguimiento riguroso, con disciplina militar y religiosa,³ en el cual prevalecía el derecho consuetu-

dinario; con un sistema judicial bien organizado. Las principales autoridades internas del calpulli eran: la asamblea general, el consejo de ancianos y los jefes de jurisdicción militar y civil, la asamblea designada a los siguientes funcionarios: chinancallec, pariente mayor, encargado del reparto de parcelas entre los miembros del calpulli. Taquitlatos, encargado de dirigir las faenas colectivas en cooperación. Calpixques, recaudadores locales de tributos. Tlacuilo, cronista, historiador, registrador, consignaba el reparto de tierras, las decisiones del consejo, las leyes y sentencias, así como los símbolos religiosos y jerárquicos del grupo. Petlacatl, jefe del almacén colectivo y carcelero. Tecutlis, funcionarios judiciales que eran auxiliados por los tequitlatoques, actuarios y alguaciles. Centectlaxques, funcionarios encargados de vigilar las costumbres de un número de familias determinado.⁴

El derecho precolonial ha sido una de las fuentes más importantes del actual derecho agrario, pues muchas de sus instituciones aún prevalecen, aunque con diferente denominación.

1.2. *Época de lo Colonia*

A la llegada de los españoles se trastocaron de manera radical las instituciones y las normas consuetudinarias, destinadas a regular las relaciones agrarias entre los pueblos, pues muchas de ellas desaparecieron, y se implantaron otras nuevas, en donde los reyes tuvieron las más amplias facultades para proveer toda clase de oficios, así como el dictar normas generales o especiales

Considero de vital importancia analizar a doce años de la creación de los Tribunales Agrarios en México, si han cumplido su cometido, o si merecen someterse a un proceso de renovación y adecuación.

¹ Mendieta y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario de México*, editorial Porrúa. México, 1981 pag. 13 y 14.

² Mendieta y Nuñez. Op. Cit. Pag. 14.

³ Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino. *Lecciones de Derecho Agrario*, Editorial Pac. México. 1997. Pag. 337.

⁴ Lemus García, Raúl. *Revista de los Tribunales Agrarios*, numero 9. México. 1995. Pag. 173.

a las que debían sujetarse determinados nombramientos; por lo que se establecieron nuevos órganos jurisdiccionales en materia agraria, como los que a continuación se mencionan:

- El Rey
- El Virrey.
- La Audiencia.
- El presidente de la audiencia.
- El cabildo.
- El subdelegado.
- Los jueces de tierra y;
- Los procuradores.⁵

Aunque cabe destacar que en tal época se establecieron las Leyes de Indias, que estaban destinadas a proteger los bienes de las comunidades de indios; se establecieron de igual manera las Cajas de Censos y Fondos, en donde se custodiaban los títulos de propiedad, en donde la administración y custodia estaba a cargo de los oficiales reales que la ejercían por medio de visitadores de tierras, el destino de estas cajas era el satisfacer las necesidades de las comunidades, pero fue frecuente que se cometieran abusos y sus fondos fueran a parar al peculio de los oficiales a pesar de que Felipe IV expidiera una ley condenando a muerte a los que tomaran dichos fondos. Asimismo se constituyó un Tribunal Privativo de Indios, compuesto por un oidor que debería de estar presentes en todos aquellos que trataran asuntos de indígenas, además de un escribano y un alguacil, el tribunal de indias conocía de controversia de las cajas de la comunidad, de litigios civiles y criminales, cuyas sentencias podrían ser reclamadas ante la audiencia.

Al establecer dichos órganos, se iniciaron los grandes despojos de que

fueron objeto los indígenas, pues tales instituciones jurisdiccionales se pusieron al servicio de los descubridores y la iglesia, toda vez que salvo contadas excepciones nunca aplicaron las Leyes de Indias que estaban destinadas a evitar los excesos y tutelar los derechos de los originarios de América, siendo por ello, una de las causas que llevaron a iniciar el movimiento revolucionario de independencia en 1810, que entre sus demandas señalaban las restituciones y el respeto de sus tierras.⁶

1.3. México Independiente

Con la declaración de Independencia en México, las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas, conforme a la nueva constitución. Durante este periodo los principios jurídicos derivados del derecho civil francés, se fueron imponiendo en nuestro país sobre las ya establecidas, influenciado por las ideas de corte liberal, a través del derecho civil napoleónico, como un derecho de avanzada que anunciaba una era de progreso, donde los juzgados civiles conocían de los conflictos de tierras. El liberalismo que se practicaba en el siglo pasado no previó el impacto que en materia agraria iba a ocasionar al aplicarlo, conforme a los dictados que en Europa se señalaban, pues en México la realidad era muy distinta, toda vez que con esos órganos jurisdiccionales de corte romano, fue el instrumento por el cual se orquestaron los grandes despojos de las tierras de los grupos indígenas. En primer término gracias a la ley de manos muertas expedida por Ignacio Comonfort en el año de 1856 y la posteriores leyes de nacionalización expedidas por el entonces presidente de la República Don Benito Juárez, que pretendían quitar el monopolio que la iglesia ejercía sobre grandes extensiones de tierra que tenía amortizadas,

⁵ Lemus García, Raúl. Op. Cit. Pag. 174.

⁶ Veloz B. Rodolfo. Conferencia, dictada en el Seminario Internacional de Derecho Agrario, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

para que contribuyeran al desarrollo nacional, se les quita personalidad jurídica a las corporaciones civiles y eclesiástica, y así mismo a los grupos indígenas entran en ese supuesto, por lo que por conducto de los jueces civiles se les despojaron sus posesiones.⁷

Posteriormente con el decreto de Colonización de 1875 y el decreto sobre Compañías Deslindadoras de 1883, así como la ley de Ocupación de Terrenos Baldíos, propiciaron aún más los despojos sobre los pueblos y comunidades indígenas, los órganos encargados de otorgar justicia a través de la legislación civil, propiciaron la fundamentación legal de ello.⁸ Esto fue la principal causa de inconformidad, que a principio de este siglo marcó el inicio del gran movimiento reivindicador llamado Revolución Mexicana.

1.4. Revolución Mexicana

Con la llegada al siglo XX en México se inició, un movimiento revolucionario, que surge como protesta de tono eminentemente político frente al régimen dictatorial e injusto que encabezaba el General Porfirio Díaz, pero quienes participan en él, imprimen la huella de sus ideas, de sus intereses y de sus aspiraciones.⁹ Como ejemplo de ello, nos encontramos a los hermanos Flores Magón que en su manifiesto del programa del Partido Liberal en 1906, ya contemplaban una serie de reivindicaciones sociales como las que a continuación se mencionan: El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas, se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona. Los residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagándoles los gastos del viaje y les proporcionará tierras para su cultivo,

adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros¹⁰... Asimismo nos encontramos con el Plan de Ayala que se promulgó el 28 de Noviembre de 1911, siendo promovido por Emiliano Zapata y sus consejeros, profesor Otilio Montaña, el General Gildardo Magaña y el Licenciado Antonio Díaz Soto y Gama. El cual en su Cláusula Sexta Establece los siguientes:

*“Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entraran en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, y de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan con el triunfo de la Revolución.”*¹¹

Adicional a lo anterior el referido plan en su cláusula séptima establecía: *“En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiaran previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos*

El liberalismo que se practicaba en el siglo pasado no previo el impacto que en materia agraria iba a ocasionar al aplicarlo, pues en México la realidad era muy distinta.

⁷ Lemus García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*, Editorial Porrúa. México, 1996. Pag. 147 y 148.

⁸ Veloz Buñuelos, Rodolfo. Op. Cit.

⁹ Blanquel, Eduardo. *Historia Mínima de México*, Edición del Colegio de México. 1994. Pag. 137.

¹⁰ Rivera Rodríguez, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. Editorial McGraw-Hill. México, 1994. Pag. 55.

¹¹ Lemus García, Raúl, Op. Cit. Pag. 208.

*propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos”.*¹²

Cabe destacar que en el multicitado plan se señala como una de sus demandas el establecer tribunales especiales agrarios, para conocer de todas aquellas controversias que versen sobre los derechos de los campesinos. Con ello se desconoce los órganos jurisdiccionales que administraban la justicia hasta esa fecha, que recaía en los jueces civiles, en razón de que éstos siempre se pusieron al servicio de los latifundistas o científicos que eran la clase gobernante de aquel tiempo, siendo éstos los que legalizaron los grandes despojos de que fueron objeto las comunidades indígenas y campesinos de México, por ello la enorme desconfianza que se tenía hacia ellos.

Por otro lado fue de gran trascendencia para lo que a futuro sería el marco normativo agrario la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 promovida por el líder del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, aunque confeccionada por el abogado poblano Lic. Luis Cabrera, misma que sirvió para que el constituyente de 1917, se creara el artículo 27 de nuestra carta Magna. De tal cuerpo normativo se crean:

a) La Comisión Nacional Agraria.- Su función era ser Tribunal Revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los estados o territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad a favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que

se les hubiesen restituido o de los que se les hubiesen dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

b) Las Comisiones Locales Agrarias.- En las solicitudes de restitución o dotación emitía su parecer a los gobernadores o jefes militares.

c) Los Comités Particulares Ejecutivos.- Eran los encargados de medir, deslindar, de hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos.¹³

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

1.5. Época Post-revolucionaria

Desde el establecimiento de la Constitución de 1917, no había habido modificaciones trascendentes en cuanto a la administración de justicia agraria, sino que fue hasta la publicada en el diario oficial del 10 de Enero de 1934, donde se reestructura la magistratura agraria y que estuvo vigente salvo algunas variaciones hasta la reforma publicada el 6 de enero de 1992. Esto como resultado de la iniciativa que presentaron en 1933 de manera conjunta el presidente Abelardo Rodríguez, el senador Carlos Rivapalacio y los Diputados Gabino Vázquez y Gilberto Fabila, en la cual incorporaba lo esencial en la legislación carrancista e introducía como una novedad en su tiempo, la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la legislación de la materia: El Departamento Agrario, con objeto de darle una mayor jerarquía a la redistribución de la propiedad rural y a la organización social y económica de los núcleos de población resultantes de la acción redistributiva. De tal modificación debe destacarse la creación también del Cuerpo Consultivo agrario, del establecimiento un sistema de comisio-

¹² Ibidem.

¹³ Mendieta y Nuñez. Op. Cit. Pag. 190.

nes agrarias mixtas y de comisariados ejidales, para representar estos últimos a los núcleos de población.¹⁴ De esto se desprende que las autoridades agrarias son las siguientes:

El Presidente de la República.

El Departamento Agrario.

Los Gobernadores de los Estados.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales. Como se puede observar, la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, es la misma, sólo hubo cambios de nombres y de forma de integrar los cuerpos de tramite. El Departamento Agrario y su Cuerpo Consultivo equivalen a la antigua Comisión Nacional Agraria; Las Comisiones Mixtas, a las Comisiones Locales Agrarias; en cuanto a las otras autoridades, ya existían con sus mismas denominaciones en las leyes anteriores. La trascendencia de la reforma en este punto, debe buscarse en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las comisiones mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los gobernadores de los estados y en cambio las Comisiones Mixtas están formadas por igual número de representantes de la Federación y del Estado Correspondiente y por un representante de los campesinos. Se trato con ello de romper con ello, la preeminencia política que los gobernadores tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias, como hechura que eran de ellos mismos.

Desde el año de 1915 hasta el año de 1992, los procedimientos agrarios fueron substanciados por dos instancias, en las que la primera culminaba con un mandamiento del Gobernador del Estado o el jefe del Departamento del Distrito Federal y la segunda por el

Presidente de la República. Para sustanciar estos procedimientos en diversas épocas participaron las Comisiones Agrarias Mixtas, las Comisiones Locales Agrarias, El Departamento Agrario y en su momento la Secretaria de la Reforma Agraria.

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

Los procedimientos agrarios duraban décadas en su tramitación, porque no existían términos para su realización y los que existían nunca se respetaban, las diversas etapas procesales se repartían de manera arbitraria, el sistema de notificaciones no se preciso en la ley y sólo en la jurisprudencia hizo que se estableciera un orden en esta materia. Las deficiencias en los trabajos técnicos provocaron errores de localización, sobreposiciones y dotaciones sobre superficies inexistentes y ejecuciones indebidas que ocasionaban un clima de incertidumbre jurídica en perjuicio de los propios ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Capítulo II

Los Tribunales Agrarios a partir de la Reforma del año de 1992

En el año de 1991 se presenta una iniciativa de ley, por el entonces presidente de la República, al poder legislativo, con el objetivo de reformar el artículo 27 Constitucional, y con ello crear un nuevo marco normativo agrario, que

... se incorporó al texto constitucional el establecimiento de los tribunales agrarios, como órganos federales dotados de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos.

¹⁴ Vázquez Alfaro, Guillermo. Op. Cit. Pag. 130 y 131.

incorporara mayor justicia y libertad a los campesinos de nuestro país, tal y como lo expresaba en la exposición de motivos de dicha iniciativa, por lo que a continuación se transcribe una pequeña parte del citado texto, en cuanto a los puntos que contemplaba la impartición de justicia agraria, siendo el siguientes:

*“La justicia agraria. Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía par resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución”.*¹⁵

Por lo anterior El seis de enero de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma el artículo 27 Constitucional, en el que se establece disposiciones trascendentales que conforman un nuevo derecho agrario en nuestro suelo patrio. En el cual se modifica el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adiciona los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y deroga las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, Y XVI, del multicitado artículo 27 Constitucional.¹⁶

Si bien es cierto, que se pudieran cuestionar algunas de estas modificaciones, también es cierto que gracias a tal reforma se hizo a un lado, la forma de impartición de justicia, pues esta dependía en gran medida del poder ejecutivo, y en la actualidad, como con-

secuencia de tal reforma, surgen Tribunales Agrarios Autónomos.

2.1. Creación de los nuevos Tribunales Agrarios

La justicia agraria, ha sido un viejo anhelo de los campesinos mexicanos, que inspirara la lucha por la tierra como vehículo para alcanzar el bienestar de la familia rural, y para establecer una relación más equitativa entre los sectores de la sociedad, garantizando los derechos del hombre de campo sobre la tierra y sus frutos. Esta aspiración que alimentó durante los últimos 77 años el proceso de reforma agraria llevado a cabo en nuestro país, identificado a través de diversas acciones de reparto, se concretiza en la institución de los Tribunales Agrarios, como órganos encargados de su administración y en la regulación del juicio agrario, como vía legítima para su consolidación.

Para garantizar la impartición de la justicia y, sobre todo, para dar definitividad a las soluciones planteadas a los conflictos agrarios, se incorporó al texto constitucional el establecimiento de los tribunales agrarios, como órganos federales dotados de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos, y para resolver con apego a la Ley y de manera expedita, los asuntos relativos a la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como las controversias que se susciten en torno a ella o relativas a sus límites.

Este propósito quedó plasmado en el texto de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, como resultado de las reformas publicadas el 6 de enero de 1992, y en el 1º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada el 26 de febrero del mismo año.

Con la creación de dichos órganos y su funcionamiento, como un sistema especializado, con plena jurisdicción

¹⁵ Ibidem. Op. Cit. Pag. 86.

¹⁶ Vazquez Alfaro, Guillermo Gabino. Lecciones de Derecho Agrario, México, Editorial Pac, 1997, pag. 142.

para conocer y resolver las controversias relacionadas con los derechos y obligaciones que establece la legislación agraria, es uno de los avances más significativos de la reforma constitucional de 1992.

2.2. Integración de los Tribunales Agrarios

El artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, señala respecto de la estructura de los Tribunales Agrarios, que éstos están integrados por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. La sede del Tribunal Superior Agrario está en el Distrito Federal, en tanto que las de los tribunales unitarios, en los distritos de justicia agraria establecidos por acuerdo del Tribunal Superior, en todo el territorio nacional.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 3º de la propia Ley Orgánica, el Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco Magistrados numerarios y un Supernumerario. Cada tribunal agrario está a cargo de un magistrado numerario, contándose además con cinco magistrados supernumerarios, que cubren las ausencias por permisos o licencias de los numerarios y realizan otras tareas de apoyo al Tribunal Superior.

Sobre el nombramiento de los magistrados agrarios, tanto los del Tribunal Superior como los de los unitarios, son designados por la Cámara de Senadores, o por la Comisión Permanente, en los recesos de aquella, a propuesta del Presidente de la República, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 constitucional.

Los tribunales unitarios han sido dotados de una estructura orgánica mínima, que les permite atender la demanda de trabajo, la que se adecua conforme a los volúmenes de expedientes integrados y a los juicios

agrarios instaurados.

Auxilian al magistrado agrario los secretarios, éstos son de dos clases, los de acuerdos y los de estudio y cuenta. Los secretarios de acuerdos son los responsables en materia administrativa de los tribunales unitarios, y en cuanto a sus tareas éstas están señaladas particularmente en el artículo 22 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, siendo las más importantes las siguientes: dar cuenta diaria de promociones y correspondencia; autorizar despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y resoluciones; asentar en los expedientes las certificaciones y razones dispuestas por la ley; dar fe de las actuaciones en que intervengan; asistir a las diligencias de desahogo de pruebas; expedir las copias certificadas que se soliciten; mantener los expedientes debidamente foliados, rubricados y sellados; guardar en el secreto del tribunal las actuaciones y documentos dispuestos por la ley; formular el inventario de expedientes; poner a la vista de los interesados los expedientes en que sean parte; devolver a los interesados las constancias de autos que soliciten y corresponda; practicar notificaciones en el tribunal o fuera de él cuando se requiera, y ordenar y vigilar el despacho de los asuntos y correspondencia del tribunal.

Los secretarios de estudio y cuenta, por su parte, son los encargados de elaborar los proyectos de acuerdos y resoluciones, que son sometidos a la aprobación del magistrado, previo análisis de los expedientes que se les remiten para el efecto, cuya custodia se les encomienda. Para cumplir este cometido se ajustarán a los lineamientos que directamente reciban de los magistrados. Además, cuando así lo determine el Tribunal Superior, podrán fungir como Secretarios de Acuerdos en funciones, auxiliando a los magistra-

En esencia cada sistema procesal histórico implica un modo de solución de la vieja antinomia entre justicia y libertad, igualdad y desigualdad, que dominan la construcción y actualización de los regímenes procesales.

dos en el desahogo de las actuaciones judiciales que lo requieran.

Además el tribunal cuenta con actuarios, los que tienen la responsabilidad de practicar las notificaciones y diligencias ordenadas por los tribunales, llevando al efecto un libro en que anoten dichas actuaciones.

Adicionalmente los tribunales cuentan con jefes de unidad de asuntos jurídicos, que tienen a su cargo la tramitación de juicios de amparo y el desahogo de consultas sobre materias jurídicas distintas a la agraria, que formulen el magistrado o los secretarios y actuarios de tribunal. Se dispone además de un jefe de control de procesos, a quien corresponde llevar el registro estadístico de las actuaciones judiciales, así como la verificación de las diligencias desahogadas por los actuarios, el control del estado de trámite de los expedientes, el turno a los secretarios de estudio y cuenta, todo ello en auxilio del magistrado y del secretario de acuerdos; de esta área dependen la unidad de cómputo con que se ha dotado a cada tribunal unitario.

También se cuenta con un jefe de audiencia campesina, que asesora a los campesinos en la consulta de expedientes en los que son parte, explicando los alcances de los acuerdos y otras actuaciones integradas a los mismos, e informando sobre los estados de trámite de dichos expedientes; un oficial de partes, que lleva el registro de la correspondencia y promociones presentadas y despachadas; así como una unidad de apoyo administrativo, para el manejo de las cuestiones relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros. Desde luego, el tribunal está dotado del personal de apoyo secretarial necesario para el desahogo de sus tareas, y en algunos casos se cuenta con el apoyo de peritos.

2.3. *Atribuciones y competencia*

Sobre la competencia de los tribunales unitarios agrarios, es importante remitirse, en primer término, a la definición del concepto, que involucra la necesaria capacidad del juzgador, en este caso, el magistrado del tribunal agrario correspondiente, para conocer y resolver la controversia presentada ante su jurisdicción. Ello implica que ésta esté sustentada en la ley, que lo faculta precisamente para conocer el motivo del litigio y resolver, conforme a derecho, lo que proceda.

La competencia, en relación con los tribunales agrarios, desde el punto de vista de la materia, se centra en el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, como lo contempla el numeral 163 de la propia Ley. De acuerdo con ésta, los tribunales agrarios son incompetentes para resolver sobre asuntos que correspondan a otras materias, y, en consecuencia, a otras autoridades jurisdiccionales.

A competencia territorial de los tribunales unitarios agrarios abarca el ámbito jurisdiccional del distrito de justicia agraria, previamente establecido por el Pleno del Tribunal Superior. Lo anterior adquiere relevancia en los casos de entidades federativas en que existen dos o tres distritos judiciales agrarios. Para garantizar el respeto al ámbito territorial de competencia, se sanciona con nulidad, como en el caso de la competencia por materia, las actuaciones judiciales realizadas por el órgano incompetente.

Si bien, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que se revisa más adelante, se establecen las facultades de los tribunales unitarios, en la propia Ley Agraria se señalan casos de competencia espe-

cífica de estos tribunales agrarios que en su conjunto, constituyen el marco de jurisdicción por materia de estos órganos.

De acuerdo con la Ley Agraria, los Tribunales Unitarios Agrarios, están facultados para:

- Reconocer la calidad de vecindado. (Artículo 13)
- Reconocer la calidad de ejidatario. (Artículo 16)
- Resolver las controversias de derechos sucesorios y proveer la venta por subasta de los bienes agrarios si los herederos no se pusieren de acuerdo (Artículo 18) o si no existieran sucesores. (Artículo 19)
- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por los núcleos agrarios o por los ejidatarios. (Artículo 45)
- De la procedencia de hacer efectiva la garantía sobre tierras Ejidales, por falta de cumplimiento de obligaciones contraídas. (Artículo 46)
- De la adquisición de derechos sobre una parcela por sus poseedores, en los casos de prescripción. (Artículos 20 y 48)
- De la restitución de tierras Ejidales y comunales. (Artículo 49)
- De los casos de impugnación a las asignaciones de tierras hechas por la asamblea de ejidatarios. (Artículo 61)
- De la acreditación de los derechos parcelarios. (Artículo 78)
- Del pago de indemnizaciones por expropiación de terrenos Ejidales o comunales. (Artículo 96)
- De la reversión parcial o total de los bienes expropiados cuando se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto relativo o hayan transcurrido cinco años sin que se cumpliera la causa de utilidad pública. (Artículo 97)

- Del reconocimiento del régimen comunal, que puede darse por: acción de restitución, jurisdicción voluntaria, o por resolución judicial derivada de una controversia. (Artículo 98)

- De las controversias por resoluciones de la Secretaría de la Reforma Agraria en materia de terrenos nacionales. (Artículo 160)

Y en general para atender todo lo relativo a la justicia agraria. (Artículos 163 a 200)

Por su parte el artículo tercero transitorio de la misma Ley Agraria previno que los asuntos que se refieran a dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, y creación de nuevos centros de población, y los de restitución, y de reconocimiento y titulación de bienes comunales, se turnarían a los Tribunales Agrarios en estado de resolución.

Al respecto el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala que los asuntos relativos a dotación y ampliación, nuevos centros de población, comprendidos en el numeral comentado serán competencia del Tribunal Superior Agrario (fracción II), en tanto que los de restitución, y reconocimiento y titulación de bienes comunales, los serán de los tribunales unitarios (fracción I).

Igualmente el tercero transitorio de la Ley Agraria establece que la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario turnarán a los Tribunales Agrarios los demás asuntos agrarios que les corresponda conocer, en el estado en que se encuentren. El quinto transitorio de la Ley Orgánica precisa que los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encontraren en trámite

Se trata de una justicia especializada en los asuntos del campo, que deben ser atendidos con normas y criterios propios, vinculados, por supuesto, con las directrices y la orientación del orden jurídico general.

al entrar en vigor las nuevas disposiciones legales, se remitirán a los tribunales unitarios para su resolución.

Aunque este tema se orienta, como se asentó previamente, a los tribunales unitarios agrarios, es importante señalar que el Tribunal Superior Agrario es competente para su conocer y resolver sobre el recurso de revisión de las sentencias dictadas por los propios tribunales unitarios y que se refieran a conflictos por límites de tierras Ejidales y comunales; restitución de tierras pertenecientes a núcleos de población Ejidales y comunales; nulidad de resoluciones de autoridades agrarias, conflictos de competencia entre tribunales unitarios; establecimiento de jurisprudencia; impedimentos, excusas de los magistrados agrarios y de las excitativas de justicia, todo ello en relación con los tribunales unitarios.

En el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se señala la competencia de los tribunales unitarios por razón del territorio, facultándolos para conocer y resolver de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción; es decir, constriñe su actuación al área de jurisdicción determinada por el Tribunal Superior para el distrito judicial agrario correspondiente.

El mismo dispositivo establece la competencia por materia, enumerando los casos respectivos en sus 14 fracciones, a saber:

- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones (I).
- 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 d juicio, o contra

actos de particulares (II).

- Del reconocimiento del régimen comunal (III).
- 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 (IV).
- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales (V).
- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población (VI).
- De controversias relativas a la sucesión de los derechos Ejidales y comunales (VII).
- 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 (VIII).
- De las comisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas (IX).
- De los negocios de jurisdicción voluntaria (X).
- 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 (XI).
- De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria (XII).
- De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así

como la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables (XIII).

- De los demás asuntos que determinen las leyes (XIV).

2.4. Consideraciones sobre la Justicia Agraria

La existencia de tribunales que relevaran a los antiguos órganos decisorios, de naturaleza formalmente administrativa, no es un planteamiento de última hora. Se formuló anteriormente, con cierta insistencia, sin asociarlo necesariamente a transformaciones sustantivas en el régimen agrario. En consecuencia puede ser analizado en sus propios términos.

Se trataba de despolitizar los litigios y las correspondientes soluciones del campo. Se requería, en cambio, juridizar, este sector de las relaciones sociales. Tuvo sentido que al cabo de la revolución armada, que contó con un intenso componente agrario, el jefe de las instituciones derivadas de aquella, instituciones formales asumiera la condición de suprema autoridad agraria, como dijo nuestra Carta Magna hasta 1991. Era el caudillo agrario, receptor de la reclamación de tierras y administrador de las reivindicaciones campesinas. De ahí que las contiendas agrarias tuvieran cauce político, sobre todo.

A la luz de estas consideraciones, el derecho procesal agrario mexicano, que tuvo orientación social desde las primeras leyes revolucionarias, la sigue teniendo ahora, con variantes destacadas. Ese carácter social se observa, por ejemplo en las atribuciones de la Procuraduría Agraria y en los poderes de la jurisdicción especializada, además de los rasgos específicos del amparo

agrario. En esencia cada sistema procesal histórico implica un modo de solución de la vieja antinomia entre justicia y libertad, igualdad y desigualdad, que dominan la construcción y actualización de los regímenes procesales.

A cambio de la organización procesal político-administrativa, con sus notas características, que rigió hasta la reforma de 1991-1992, ésta instituyó tribunales de Derecho, con los datos inherentes a ellos. Disponen de autonomía y están dotados de plena jurisdicción. Los tribunales no dependen formalmente de ningún otro órgano en cualquiera de los tres poderes del Estado, con la salvedad, obviamente, del control de sus actos a través del juicio de garantías, que realmente no significa, sino jerarquía jurisdiccional.

2.5. Naturaleza de los Tribunales Agrarios

La plena jurisdicción que se confiere, por la Constitución misma, a los tribunales agrarios, trae consigo la suma de potestades cuyo conjunto integra esa potestad pública, esa función estatal, ese medio de solución de litigios al que llamamos jurisdicción.

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

El jurista, debe volcar
sus ojos hacia el
futuro en la búsqueda
de una mejor y más
acabada concepción
de la jurisdicción
agraria.

*sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal”.*²⁶

Por otra parte, aún será preciso examinar la naturaleza de estos tribunales, que se hallan fuera del ámbito orgánico del Poder Judicial Federal, y desde luego de los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Se ha creído que se trata de tribunales administrativos, como el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, concepto que tiene resonancia, si se aplica literalmente, en materia de amparo directo y acatamiento a la jurisprudencia del Poder Judicial Federal. La Constitución estipula que tienen el carácter de administrativos los tribunales creados para dirimir entre la Administración Pública y los particulares (artículos 73, fracción XXX-H, y 122, fracción IV, c).

Empero, no es ese el cometido de los tribunales agrarios; no lo es, al menos, en la mayoría de los casos, y ni siquiera por fuerza en los más importantes. Sólo pueden asimilarse a aquella hipótesis jurisdiccional los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho, o determinen la existencia de una obligación (artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), tema que también figura como uno de los supuestos de revisión en segunda instancia del juicio agrario (artículos 9, fracción III, de ídem, y 198, fracción III, de la Ley Agraria).²⁷

Estamos, pues, ante verdaderos tribunales, que sólo se hallan subor-

dinados a la ley: no son instrumentos de cierta política, salvo en la medida en que ésta se expresa en la ley misma. Pero entonces ya es la norma, no la conveniencia política a solas, lo que gobierna el que hacer de los tribunales. La discrecionalidad, característica de la función política, se halla descartada en el ejercicio de los órganos jurisdiccionales. Nada de esto impide, es obvio, que tales órganos ejerzan su poder de interpretación de la ley conforme al carácter de las relaciones que ésta regula y a la finalidad de la propia regulación.

Aquí se reitera el parecer antes suscrito a propósito de la interpretación: *“No es posible ni practicable en términos políticos y morales abandonar a su suerte al campesino, en aras de una liberación absoluta y repentina. Las consecuencias podrían ser adversas al proyecto querido y anunciado. Pero tampoco es posible detener o desalentar la producción en el campo, dentro de una economía global que puede ser arrasadora, si no maduran las condiciones para la defensa de la economía local, y frente a necesidades urgentes, hasta angustiosas, de producción bastante para satisfacer las necesidades de una población que creció en forma tan veloz como desordenada. Todo esto, que parece tema de política, es también, sin embargo, motivo de reflexión para el jurista que aplica la ley agraria en la trinchera cotidiana de la jurisdicción.”*²⁸ Tales razonamientos no podrán ausentarse a la hora de interpretar o integrar la ley procesal agraria”.

En conexión con este género de problemas, procede observar que la regulación procesal en la Ley Agraria es sumamente reducida. Consta sólo de 37 artículos (del 163 al 200) entre 200 que componen ese ordenamiento, sin contar los preceptos transitorios, y en contraste con 577 del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicho ordenamiento, el Código Federal, es ley supletoria con respecto a la Ley

²⁶ García Ramírez, Sergio. *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, México, Editorial Porrúa, 1994, Pag. 152-153.

²⁷ García Ramírez Sergio. *La Justicia Agraria*. Revista de los Tribunales Agrarios, No. 5 México, 1994, Pag. 119.

²⁸ Ibidem. Pag. 120 y 121.

Agraria. Ahora bien, esta supletoria se debe entender y así lo ha venido estableciendo la justicia agraria como medio de desarrollo o integración de instituciones efectivamente pero también insuficientemente consideradas en la legislación agraria, y no como vía para el ingreso a la justicia agraria de instituciones del procedimiento civil ordinario.

Los tribunales agrarios han sido investidos de competencia por la Constitución y por las normas que de ésta provienen. Se trata de una justicia especializada en los asuntos del campo, que deben ser atendidos con normas y criterios propios, vinculados, por supuesto, con las directrices y la orientación del orden jurídico general. Se presenta el infrecuente, pero justificable caso, de que en la competencia de los tribunales agrarios, particularmente el Tribunal Superior Agrario, hay un doble ámbito, que se rige por diversa legislación. Por un lado, la competencia transitoria que sirve para resolver el llamado rezago agrario, en la entrega de tierras, sólo por lo que toca a los millares de asuntos ya planteados y pendientes de resolución al entrar en vigor las reformas publicadas en 1992. Por el otro, la competencia ordinaria, que se aplica a la solución de casos nuevos, es decir, propuestos a partir de las reformas.

Perspectivas

Después de haber analizado el desarrollo de los órganos jurisdiccionales en México, me permito puntualizar algunas consideraciones respecto a los Tribunales Agrarios, en nuestro país, siendo lo que a continuación se menciona:

PRIMERA.- Los acontecimientos legislativos como los que se va marcando en el continente y en nuestro

país, el jurista del agro no puede quedarse en una posición estática; en estos momentos tanto o más que la labor que de ordinario hace el jurista es la de valorar por él, científicamente las modificaciones que se han operado sugerir eventuales cambios que se deban practicar para concebir instrumentos más modernos y adaptados a la realidad social de cada uno de los países donde deban operar pero sobre todo, descubrir las directrices generales que deben seguir el movimiento para que en conjunto se fortifique cada día más y adquiera la originalidad que el medio nacional y latinoamericano requiere, diverso en sustancia a las experiencias que se han dado en otras latitudes de la tierra. El jurista, en suma, más de lo que tiene frente a sí o a su espalda, debe volcar sus ojos hacia el futuro en la búsqueda de una mejor y más acabada concepción de la jurisdicción agraria.

Hace unos años pudo haber afirmado que la existencia misma de los tribunales agrarios era un logro suficiente. Hoy no. Las exigencias ahora van encaminadas hacia la adecuada creación de instrumentos legislativos que deben llenar una serie de requisitos de orden doctrinario que el estudio científico aconseja como más aptos para la adecuación normativa de la realidad.

SEGUNDA.- Ante la nueva realidad imperante en nuestro país, es de vital importancia, el de brindar la oportunidad a la sociedad de contar con instrumentos jurídicos, que le otorgue la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales agrarios, ya no únicamente para problemas de tenencia de la tierra, sino también para poner en movimiento tales instancias, mediante la ampliación de su competencia para conocer de los litigios que versen sobre asuntos agroambientales, sobre la protección al ambiente, así como los

...el derecho
agrario debe
brindar la
oportunidad a la
sociedad de contar
con instrumentos
jurídicos que le
garanticen la
verdadera tutela de
sus Derechos
Humanos.

conflictos relativos a las áreas declaradas como de reservas de la biósfera, en general todo lo relacionado con la preservación de la naturaleza.

TERCERA.- Asimismo es oportuno, dentro del marco jurisdiccional agrario y de sus nuevas dimensiones, la tutela a unos de los bienes jurídicos fundamentales es decir los alimentos de las personas. Por lo que es de primordial interés, el fomentar y proteger la salud de los consumidores, donde se garantice unos alimentos sanos, donde además se les brinde el derecho a la información útil y clara sobre la calidad y los ingredientes de los mismos, para poder elegir con perfecto conocimiento. Y al analizar esta situación, es indispensable el crear mecanismo de control jurisdiccional para cuando surjan controversias respecto al atentado a este tan importante derecho, como puede ser el uso de cultivos transgénicos y su comercialización, la contaminación de semillas criollas, sobre el registro de patentes de semillas, la calidad de los productos alimenticios etc.

Por lo anterior podemos concluir, que es momento de que el derecho agrario de ese gran salto hacia al futuro, al brindar la oportunidad a la sociedad de contar con instrumentos jurídicos que le garanticen la verdadera tutela a lo que la nueva doctrina agrarista internacional ha llamado como los Derechos Humanos de la Tercera Generación, mediante la ampliación de la competencia de los órganos jurisdiccionales agrarios, para conocer de los litigios que tiene que ver con el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el contar con alimentos nutricionalmente adecuados, en calidad y variedad, donde además sean aceptados culturalmente.

Bibliografía

BLANQUEL, Eduardo. Historia Mínima de México, Editorial del Colegio de México, 1994.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. Elemento de Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa. Numero 5, México, 1994.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. La Justicia Agraria. Revista de los Tribunales Agrarios, No. 5, México. 1994.

LEMUS GARCIA, Raúl. Estructura Agrario Mexicano, Editorial Porrúa México, 1995

LEMUS GARCIA, Raúl. Estructura y Funcionamiento de los Tribunales Agrarios, Revista de los Tribunales Agrarios. Numero 9, México.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Editorial McGraw-Hill. México, 1994.

VAZQUEZ ALFARO, Guillermo Gabino. Memoria del Diplomado en Derecho Agrario, Editorial Pac. México, 1998.

VAZQUEZ ALFARO, Guillermo Gabino. Derecho Procesal Agraria (Instrumento Metodológico), Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

