007781 2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL NUEVO DERECHO PROCESAL AGRARIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A
IMELDA CARLOS BASURTO

ASESOR: DR. LUIS PONCE DE LEÓN ARMENTA

MÉXICO, D. F. OCTUBRE DE 1996

27.02.95

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

FALTA PAGINA

No. I, II

ÍNDICE

Introducción XIV

CAPÍTULO PRIMERO
EL DERECHO AGRARIO Y EL DERECHO PROCESAL AGRARIO

I. El derecho procesal y el derecho agrario. 1

II. Naturaleza jurídica del derecho agrario. 3

III. Definición de derecho agrario y procesal agrario 8

IV. Importancia del estudio del derecho agrario y del derecho procesal agrario. 11

CAPÍTULO SEGUNDO
EL PROCESO AGRARIO A TRAVÉS DE LA REFORMA AGRARIA

I. Procedimientos agrarios previstos en los planes y leyes agrarias de 1910 a 1916. 23

A. Plan de San Luis Potosí. 23

B. Plan de Ayala. 23

C. Plan de Guadalupe y su adición. ... 25

D. Ley del 6 de enero de 1915. ... 25

1. Autoridades agrarias. ... 26
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. ... 26

a. Restitución de tierras. ... 26
b. Dotación de tierras. ... 27

E. Circulares agrarias expedidas en 1916. ... 30

II. Disposiciones procesales en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ... 32

III. Procedimientos agrarios previstos en la legislación de 1917 a 1991. ... 35

A. Circulares agrarias desde 1917 hasta 1920 ... 35

B. Ley de ejidos. ... 38

1. Autoridades agrarias. ... 38
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. ... 39

a. Restitución de tierras ... 39
b. Dotación de tierras ... 40

C. Decreto del 22 de noviembre de 1921. ... 42

1. Autoridades agrarias. ... 42
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios ... 42

a. Restitución de tierras ... 43
b. Dotación de tierras. ... 43

D. Reglamento agrario del 10 de abril de 1922. ... 44

1. Autoridades agrarias. ... 44
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. ... 44

a. Restitución de tierras ... 45

b. Dotación de tierras. 45
c. Nulidad de fraccionamiento ejidal. 47
d. Ampliación de ejido. 48

E. Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal del 19 de diciembre de 1925.. 49

F. Leyes de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 13 de abril de 1927, 11 de agosto de 1927 y 21 de marzo de 1929. 50

1. Autoridades agrarias. 50
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. 51

a. Restitución de tierras y aguas 51
b. Dotación de tierras y aguas. 54
c. Ampliación de ejido. 58

G. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934. 60

1. Autoridades agrarias. 60
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. 62

a. Restitución de tierras, bosques y aguas. 62
b. Dotación complementaria. 65
c. Dotación de tierras, bosques y aguas. 65
d. Creación de nuevos centros de población. 69
e. Ampliación de ejido. 71
f. Permuta de bienes ejidales. 71

H. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 23 de septiembre de 1940 72

1. Autoridades agrarias. 72
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. 76

a. Restitución de tierras, bosques y aguas. 76
b. Dotación complementaria. 77
c. Dotación de tierras, bosques y aguas. 78
d. Creación de nuevos centros de población. 80
e. Ampliación de ejido. 81
f. Permuta de bienes ejidales. 81
g. Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables. 82
h. Fusión y división de ejido. 82

i. Expropiación de bienes ejidales y comunales. 83
j. Concesión de inafectabilidad ganadera. 84
k. Localización de la propiedad agrícola inafectable..... 86
l. Titulación y deslinde de bienes comunales 87
m. Conflicto por límites. 88

I. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1942. 89

1. Autoridades agrarias. 89
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. 93

a. Restitución de tierras, bosques y aguas. 93
b. Dotación complementaria. 94
c. Dotación de tierras, bosques y aguas. 94
d. Creación de nuevos centros de población. 96
e. Ampliación de ejido. 97
f. Permuta de bienes ejidales. 97
g. Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables ... 98
h. Fusión y división de ejido. 98
i. Expropiación de bienes ejidales y comunales. 99
j. Concesión de inafectabilidad ganadera. 100
k. Localización de la propiedad agrícola inafectable..... 102
l. Titulación y deslinde de bienes comunales 103
m. Conflicto por límites. 103
n. Privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrario... 104
o. Acomodo. 105
p. Suspensión y adjudicación temporal de derechos agrarios... 105
q. Procedimiento para el parcelamiento, adjudicación y expedición de certificados de solares urbanos. 106
r. Sucesiones agrarias. 106

J. Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971. 107

1. Autoridades agrarias. 108
2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios. 109

a. Restitución de tierras, bosques y aguas. 109
b. Dotación complementaria. 110
c. Dotación de tierras, bosques y aguas. 110
d. Creación de nuevos centros de población. 113
e. Ampliación de ejido. 113
f. Permuta de bienes ejidales. 113
g. Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables. ... 114

h. Fusión y división de ejido. 115
i. Expropiación de bienes ejidales y comunales. 115
j. Concesión de inafectabilidad agrícola o ganadera. 116
k. Localización de la propiedad agrícola inafectable. 117
l. Titulación y deslinde de bienes comunales 118
m. Conflicto por límites. 119
n. Privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios. . 120
o. Acomodo. 121
p. Suspensión y adjudicación temporal de derechos agrarios. . . 122
q. Procedimiento para el parcelamiento, adjudicación y expedición de certificados de solares urbanos. 123
r. Sucesiones agrarias. 124
s. Conflictos internos de ejidos y comunidades. 125
t. Procedimiento de parcelamiento ejidal y expedición de certificados y títulos agrarios. 125

IV. Jurisdicción, acciones y procedimientos agrarios desde 1917 hasta 1991. 127

V. Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 6 de enero de 1992. 131

CAPÍTULO TERCERO
EL NUEVO DERECHO PROCESAL AGRARIO

I. La teoría general del proceso y el proceso agrario. 135

A. Naturaleza del proceso agrario. 136

1. Principio inquisitivo y dispositivo 137
2. Principio de legalidad. 137
3. Principio de igualdad y equilibrio constante entre las partes . . . 138
4. Principio de oralidad. 141
5. Principio de publicidad. 142
6. Principio de inmediatez. 142
7. Principio de concentración procesal. 144
8. Principio de celeridad. 145
9. Principio de defensa material. 146

10. Principio de eficacia procesal. 148
11. Principio de objetividad e imparcialidad. 151
12. Principios implícitos. 151

B. Finalidad del proceso agrario. 152

1. Jurídica. 156
2. Política. 156
3. Social. 157

II. Acción agraria. 159

A. Definición. 159

B. Clases de sujetos agrarios. 160

1. Personas morales. 160

a. Núcleos de población. 161
b. Comunidad. 162
c. Autoridades agrarias. 163
d. Comités particulares ejecutivos. 164
e. Procuraduría Agraria. 164
f. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. 165
g. Registro Agrario Nacional. 165
h. Comité de administración de la parcela escolar, unidad agrícola industrial para la mujer y unidad de desarrollo integral para la juventud. 165
i. Sociedades y asociaciones rurales. 166
j. Instituciones de crédito o personas acreditantes en el medio rural. 166
k. Asociaciones o personas a que hace referencia el artículo 45 de la Ley Agraria. 167

2. Personas físicas. 167

a. Ejidatario. 167
b. Comunero. 167
c. Avecindado. 168
d. Posesionario. 168
e. Sucesor de ejidatario o comunero. 168
f. Aspirante a ejidatario o comunero. 169

g. Pequeño propietario. 169

C. Capacidad de los sujetos agrarios. 170

D. Clases de acciones agrarias. 172

1. Acciones agrarias de condena. 173
2. Acciones agrarias declarativas. 173
3. Acciones agrarias constitutivas o modificativas. 174

E. Prescripción de las acciones agrarias. 174

III. Nueva jurisdicción agraria. 176

A. Jurisdicción agraria. 178

1. Definición. 178
2. Naturaleza. 179
3. Clasificación. 180

a. Propia y delegada. 180
b. Federal o local. 180
c. Contenciosa o voluntaria. 180

4. Órganos que ejercen la jurisdicción agraria. 182

a. Unitarios y colegiados. 183
b. Profesionales o legos. 184
c. Públicos o privados. 185

5. Nombramiento de los magistrados agrarios. 185

6. Garantías de los magistrados agrarios. 188

a. Inamovilidad judicial. 189
b. Prohibiciones. 191
c. Responsabilidad. 192
d. Impedimentos, excusas y recusación. 195
e. Derechos y obligaciones. 202

7. Límites de la jurisdicción agraria. 203

B. Competencia agraria. 204

1. Competencia por materia. 204

a. Competencia material del Tribunal Superior Agrario. 205
b. Competencia material de los tribunales unitarios agrarios.. 206

2. Competencia por territorio de los tribunales unitarios agrarios. 209
3. Competencia por grado. 212
4. Competencia por cuantía. 212
5. Facultad de atracción del Tribunal Superior Agrario. 213

C. *Conflictos de jurisdicción.* 215

1. Incompetencia por declinatoria. 215
2. Incompetencia por inhibitoria. 216

D. Auxiliares en la jurisdicción. 218

1. Auxiliares del Tribunal Superior Agrario. 218
2. Auxiliares de los tribunales unitarios agrarios. 218

a. Secretarios de acuerdos. 219
b. Secretarios de estudio y cuenta. 221
c. Actuarios. 221
d. Peritos. 222

E. Instituciones que participan en el proceso agrario. 224

1. Procuraduría Agraria. 224
2. Registro Agrario Nacional. 225

IV. Proceso agrario. 228

A. Definición de proceso, procedimiento, juicio y litigio. 228

B. Demanda. 231

1. Requisitos. 231
2. Presentación. 232
3. Los tribunales agrarios frente a la demanda. 233

a. Admisión. 234

b. Prevención. 234
c. Desechamiento. 235

C. Emplazamiento y notificaciones. 236

1. Emplazamiento. 236
a. Definición. 236
b. Requisitos. 237
c. Formalidades. 238

2. Notificación. 241
3. Citación. 242

D. Contestación de la demanda y reconvención. 244

1. Contestación de la demanda. 244
2. Reconvención. 246

E. Audiencia. 247

1. Formalidades previas. 247

a. Asistencia de las partes. 248
b. Asesoría jurídica. 251

2. Inicio de la audiencia. 251

a. Intervención del actor. 251
b. Intervención del demandado. 252

3. Desarrollo de la audiencia. 252

a. Amigable composición. 252
b. Fijación de la litis. 255
c. Admisión, desahogo y valoración de pruebas. 256
d. Suspensión y diferimiento de la audiencia e interrupción del proceso. 274

4. Terminación de la audiencia. 280

a. Convenio. 282
b. Sentencia. 283
c. Ejecución de la sentencia. 286

F. Medios de impugnación de la sentencia. 293

1. Recurso de revisión. 294

a. Procedencia. 295
b. Requisitos. 297
c. Tramitación. 298
d. Efectos. 300

2. Amparo agrario. 301

G. Jurisprudencia agraria. 311

CAPÍTULO CUARTO
LA SUPLETORIADAD EN EL PROCESO AGRARIO

I. Supletoriedad en el derecho agrario. 317

A. Supletoriedad en el derecho agrario.. 317
B. Ordenamientos supletorios a la Ley Agraria. 320
1. Ley de Aguas Nacionales. 320
2. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente. 321
3. Ley General de Asentamientos Humanos. 321
4. Ley de Expropiación. 322
5. Ley General de Bienes Nacionales. 322
6. Ley General de Sociedades Mercantiles. 322
7. Ley General de Sociedades de Solidaridad Social. 323
8. Código Civil Federal. 323
9. Ley Reglamentaria del artículo 4º constitucional. 323
10. Otras leyes supletorias. 324

C. Relación de derecho agrario con otras disciplinas.. 325

II. Supletoriedad en el proceso agrario. 329

A. Definición de supletoriedad. 329
B. Principios de supletoriedad. 330
1. Referencia específica de supletoriedad. 330
2. Prioridad. 330
3. Aplicación sólo en caso de omisión. 330
4. Coincidencia. 331
5. Inaplicabilidad de ordenamiento o costumbre derogada. 331
6. Excepción de ausencia de referencia específica. 332

C. La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. 332
1. Inconveniencia de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. 337
2. Codificación de la legislación agraria. 339

D. Tesis de jurisprudencia relacionadas con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. 340
1. Supletoriedad en general. 340
2. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. 341

Conclusiones. 353

Bibliografía. 363

Legislación. 374

INTRODUCCIÓN

El derecho agrario mexicano es producto de una constante revisión de la regulación de nuestra realidad social, es una de las ramas jurídicas que están en constante evolución y en proceso de integración. La impartición de la justicia agraria en México a través de la historia ha tenido varias etapas. Las leyes agrarias fueron aplicadas por autoridades del fuero común, luego por autoridades administrativas-jurisdiccionales y actualmente por tribunales especializados. Con la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 se dio un cambio radical en la materia agraria, se creó un nuevo derecho agrario y, en consecuencia, un nuevo derecho procesal agrario.

La parte procesal de la legislación agraria es muy reducida, incompleta, contradictoria e imprecisa. Por economía procesal la Ley Agraria prevé la aplicación supletoria de varios ordenamientos, entre los que destaca el Código Federal de Procedimientos Civiles, que regula al proceso civil, el cual presenta profundas diferencias con el proceso agrario en cuanto a su finalidad, naturaleza, desarrollo, principios e instituciones.

En la práctica judicial agraria se enfrenta a veces con poco éxito la deficiente legislación procesal agraria, pues lo sucinto de ella ha provocado la excesiva aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en el proceso agrario, tanto por los tribunales agrarios como por las partes litigantes. Con ello se desnaturaliza el proceso agrario, se introducen figuras jurídicas ajenas a la legislación agraria, y se dan erradas interpretaciones a las normas agrarias, lo cual genera incertidumbre e inseguridad jurídica en el campo mexicano.

La reforma agraria de 1992 introduce novedosas figuras procesales, las cuales deben ser analizadas. Por lo nuevo de las instituciones procesales agrarias y su sumaria reglamentación, es necesario un estudio a la luz de la teoría general del proceso, pues la doctrina, como fuente y expresión de la ciencia jurídica, debe auxiliar a los estudiosos del derecho agrario a comprender mejor sus normas, principios e instituciones; además, el derecho procesal agrario está en proceso de integración.

Por ello, el propósito de la presente investigación se dirige a analizar la acción, la jurisdicción y el proceso agrario para determinar las continuidades y divergencias que han tenido a través de la legislación emitida desde 1910 hasta la fecha, así como estudiar detalladamente la naturaleza, finalidad y desarrollo del proceso agrario actual y evaluar la conveniencia de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en el proceso agrario. Para ello es necesario responder a los siguientes cuestionamientos: ¿de qué manera han sido reguladas las figuras procesales de acción, jurisdicción y proceso agrario a través de las diversas legislaciones agrarias emitidas desde 1910 hasta la fecha?, ¿cuáles han sido las similitudes y discrepancias en los diversos cuerpos normativos de estas instituciones? A partir de la reforma agraria de 1992, la expedición de la Ley Agraria y la creación de los tribunales agrarios ¿cuál es la naturaleza, finalidad y desarrollo del proceso agrario? Finalmente, ¿es conveniente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al proceso agrario y sí con ello se desvirtúa la naturaleza social del proceso agrario?

Partimos de la afirmación de que en los ordenamientos legales expedidos desde 1915 hasta 1991 se presentan continuidades en la regulación de las acciones, de la jurisdicción y de los procedimientos agrarios, presentándose un progresivo avance fundamentalmente desde 1934 hasta 1991. A partir de 1992 la acción, la jurisdicción y el proceso presentan divergencias importantes en relación con la etapa anterior. En la Ley Agraria vigente se prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al proceso agrario, lo cual tiene graves consecuencias porque despoja a éste de su carácter social, por lo que dicha supletoriedad debe ser excluida y la legislación procesal agraria debe ser complementada e integrada en un código procesal en el que se contemplen todos los aspectos adjetivos de la materia agraria a fin de hacer posible la impartición de la justicia agraria de una manera más unificada e integral.

Para lograr los objetivos propuestos y comprobar las hipótesis planteadas aplicamos una metodología basada en el método científico, entendido éste como el método racional e inteligente de resolver incógnitas o problemas de manera que se entienda su naturaleza, sus probables causas, su conocimiento esencial y, con base en los conocimientos más apropiados, se trate de relacionar una causa con uno o varios efectos. Lo anterior implica que en primer término hemos observado un fenómeno interesante, como lo es el nuevo derecho procesal agrario y la problemática que genera la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al proceso agrario, luego formulamos un problema y como consecuencia de ello se enuncia algunas interrogantes que necesitan contestación.

En una siguiente fase formulamos hipótesis como respuesta previa a las interrogantes planteadas las cuales constituyen proposiciones de una solución al problema. Planteado el problema y formuladas las hipótesis pasamos a la etapa de investigación en la que realizamos una búsqueda de datos pertinentes que sirvan para resolver el problema, esto con el fin de aceptar o impugnar las hipótesis, esta búsqueda de información comprende la revisión de investigaciones sobre nuestro tema y de trabajos de campo que al respecto se han realizado. Una vez recogidos los datos resultantes de la investigación, procedimos a su análisis e interpretación, en esta etapa hemos realizado una recopilación de criterios jurisprudenciales así como estudios de casos concretos en donde se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles al proceso agrario.

Finalmente, y una vez efectuada la etapa de análisis e interpretación de datos, redactamos las conclusiones de la investigación, en donde precisamos en que sentido fueron verificadas las hipótesis de trabajo. En las diversas etapas de la aplicación del método científico a esta investigación nos hemos auxiliado de técnicas de investigación tanto documentales como de campo, así como de diversas herramientas metodológicas entre las que destacan el trabajo inductivo y deductivo, el análisis histórico, el estudio comparativo y el análisis critico y propositivo.

En el capítulo primero se analiza el derecho agrario y el derecho procesal agrario, se destaca la importancia del estudio de este último desde diversos puntos de vista, con el fin de determinar la finalidad de las normas procesales agrarias y su adecuada aplicación. En este capítulo pretendemos encontrar la naturaleza del derecho agrario y del derecho procesal agrario.

En el capítulo segundo, atendiendo a la importancia histórica del estudio del derecho agrario, se hace una reseña de los procedimientos agrarios a través de los diversos ordenamientos legales expedidos desde 1910 hasta 1991, lo anterior con el fin de destacar las continuidades y divergencias de la reglamentación sobre las autoridades, acciones y procedimientos agrarios desde 1910 hasta la fecha. Esta reseña se hace con el fin de comprobar la primera de nuestras hipótesis.

En el capítulo tercero se estudian los principios que rigen el proceso agrario, tratando de encontrar su naturaleza. En este capítulo, guiados por los conceptos fundamentales del derecho procesal, se expone la acción, la jurisdicción y el proceso agrario, destacando las peculiaridades de estas figuras a partir de 1992. Se aborda ampliamente en el desarrollo del proceso agrario, se exponen los diversos criterios de esta disciplina, de los tribunales agrarios y de los tribunales de amparo sobre estas instituciones agrarias. Con este análisis tratamos de comprobar nuestra segunda hipótesis.

En el capítulo cuarto se analiza la supletoriedad en el derecho agrario y en el derecho procesal agrario, así como la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en el proceso agrario; igualmente, se evalúa la conveniencia de su aplicación. En este capítulo se analizan los casos concretos en donde se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles al proceso agrario. Esto con el fin de comprobar nuestra tercera hipótesis.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones y propuestas como resultado de la investigación.

ABREVIATURAS

C	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
CA	Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos
LFRA	Ley Federal de Reforma Agraria
LA	Ley Agraria
LOTA	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
RITA	Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios
RSIPTA	Reglamento de Selección e Incorporación de Personal de los Tribunales Agrarios
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles

La presente investigación doctoral se intitula "El nuevo derecho procesal agrario", los objetivos son analizar las figuras de acción, jurisdicción y proceso agrario a través de la legislación agraria emitida desde 1910 hasta la fecha, determinar la naturaleza, finalidad y desarrollo del proceso agrario actual y evaluar la conveniencia de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al proceso agrario.

La investigación pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿de qué manera han sido reguladas las figuras procesales de acción, jurisdicción y proceso agrario en las legislaciones agrarias emitidas desde 1910 hasta la fecha?, ¿cuáles han sido las similitudes y discrepancias en los diversos cuerpos normativos de estas instituciones? A partir de la reforma agraria de 1992, ¿cuál es la naturaleza, finalidad y desarrollo del proceso agrario? y ¿es conveniente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al proceso agrario y sí con ello se desvirtúa la naturaleza social del proceso agrario?

El contenido de la investigación está estructurada en cuatro capítulos. En el primero se estudia el derecho agrario y el derecho procesal agrario; en el segundo se realiza una reseña histórica de 1910 a la fecha de los procedimientos agrarios; en el capítulo tercero se examina la naturaleza, finalidad y desarrollo del proceso agrario; y en el cuarto capítulo se aborda la aplicación supletoria al proceso agrario del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las conclusiones a las que se llega son entre otras: La acción, la jurisdicción y el proceso agrario han tenido a través de la historia un progresivo avance, pero en 1992 presentan su estado más avanzado. La naturaleza, finalidad y desarrollo del proceso agrario vigente son eminentemente sociales, sin embargo, se ve desvirtuado por la inadecuada aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO PROCESAL Y EL DERECHO AGRARIO

I. EL DERECHO PROCESAL Y EL DERECHO AGRARIO

Los estudiosos del derecho procesal han dividido sus opiniones respecto a la existencia de un solo derecho procesal, aplicable a todas las ramas jurídicas, y otros, en cambio, afirman que existe diversidad de derechos procesales creados por cada rama jurídica.[1]

La discusión versa sobre la existencia de la unidad y diversidad del derecho procesal. Los que están a favor de la primera –entre ellos Niceto Alcalá Zamora y Castillo– encuentran en las distintas ramas procesales coincidencias esenciales y rasgos comunes. Los segundos por su parte, afirman que existe una mera coincidencia exterior y formal, pero tan pronto se ahonda en el análisis de la finalidad y en las características esenciales de las diversas ramas, aparecen las divergencias irreductibles.

La discusión anterior tuvo lugar en la década de los cuarenta. Hoy en día, los estudios del derecho procesal parten de una premisa básica: la unidad esencial del derecho procesal.[2] Unidad doctrinaria que se manifiesta en los conceptos fundamentales de la disciplina, a saber: acción, jurisdicción y proceso; denominada por Podetti como trilogía estructural del proceso.[3]

Desde esta perspectiva, todas las ramas del derecho procesal parten de la existencia de: 1) la jurisdicción, como poder del Estado, para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculativa para las partes; 2) el proceso, como

---

[1] Discusión ampliamente abordada por ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, en "La teoría general del proceso y la enseñanza del derecho procesal", *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, UNAM, 1992, t. I, pp. 543 a 585.

[2] **OVALLE FAVELA, José,** *Derecho procesal civil*, 2ª ed., México, Harla, 1985, p. 6.

[3] Citado por Niceto Alcalá Zamora y Castillo, "La teoría general del proceso y la enseñanza del derecho procesal", *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972), op. cit.*, p. 566.

instrumento jurídico del Estado para conducir la solución de los litigios, y 3) la acción, como derecho, facultad, poder o posibilidad jurídica de las partes, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, con el objetivo de que resuelva sobre una pretensión litigiosa.[4]

Luego entonces, el derecho procesal estudia el conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso por cuyo medio el Estado, ejercitando la función jurisdiccional, asegura, declara y realiza el derecho.[5] Para el estudio de esta disciplina se ha sistematizado la misma en una parte general, denominada "teoría general del proceso", la cual es definida como la exposición de los conceptos, instituciones y principios comunes a las distintas ramas de enjuiciamiento[6], y en una parte especial, constituida por las ramas especiales del derecho procesal, cuyo objetivo es el estudio del proceso de determinada rama del derecho. En el caso concreto que nos ocupa estudia el proceso agrario.

La parte general, es decir, la teoría general del proceso, que se sustenta en la trilogía estructural del proceso, será objeto de análisis en el capítulo tercero de la presente investigación.

La parte especial debe ser enfocada –nos dice Niceto Alcalá Zamora y Castillo–[7] *desde tres ángulos distintos, a saber: cómo es, qué es y para qué sirve*; es decir, determinar su desarrollo, naturaleza y finalidad.

A fin de precisar el desarrollo, naturaleza y finalidad del proceso agrario, es necesario, primeramente, determinar la naturaleza y finalidad de las normas sustantivas agrarias; es decir aquellas que conceden derechos e imponen obligaciones a los sujetos agrarios, que ejercen éstos ante los tribunales agrarios, de acuerdo con las normas adjetivas agrarias, o sea a través del derecho procesal agrario.

Por lo anterior, a continuación se analiza la naturaleza jurídica y concepto de derecho agrario; se destaca la importancia de su estudio desde diversos puntos de vista, para determinar la finalidad de las normas procesales agrarias y su adecuada aplicación, como condición necesaria para comprender la naturaleza, desarrollo y finalidad del proceso agrario, puesto que las normas sustantivas agrarias imprimen su naturaleza social a las normas adjetivas.

---

[4] *Idem.*
[5] **CARLOS, Eduardo B.,** *Introducción al estudio del derecho procesal*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa América, 1959, p. 29.
[6] **ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto,** "La teoría general del proceso y la enseñanza del derecho procesal", *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972), op. cit.*, p. 533.
[7] *Ibid.*, pp. 518 y 590.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO AGRARIO

En este capítulo se expone la esencia íntima del derecho agrario, sus características y propiedades.

El derecho agrario forma parte de la ciencia jurídica, y como tal participa de sus principios y valores; es por ello que para abordar su estudio analítico, profundo y eficiente, es necesario determinar su lugar dentro del derecho como ciencia social; por lo anterior, en este apartado se analizan las diferentes clasificaciones del derecho, con especial énfasis en la clasificación del derecho social.

El derecho ha sido concebido como una unidad, por tanto, no es divisible, ya que dividir significa partir; sin embargo, es posible hacer clasificaciones del mismo para efectos didácticos, de especialización y de legislación. Su clasificación nos permite un mejor conocimiento del fenómeno de lo agrario.

La ubicación del derecho agrario dentro de las clasificaciones del derecho ha suscitado una gran polémica entre los estudiosos del derecho agrario.

El derecho tradicionalmente ha sido dividido en dos grandes ramas: derecho público y derecho privado. Esta clasificación la postula la teoría clásica; sus partidarios sostienen que el derecho público "es el conjunto de normas e instituciones que tiene por objeto la constitución del Estado, así como la regulación de sus relaciones con otros Estados soberanos y las de los poderes públicos con sus súbditos".[8]

En el derecho mexicano hay quienes como Lucio Mendieta y Núñez afirman que el derecho agrario en nuestro país tiene un carácter eminentemente público, ya que se deriva en su parte fundamental del artículo 27 constitucional, las autoridades agrarias encargadas de administrar justicia son del orden federal, la intervención del Estado en la propiedad en general, imponiendo modalidades de

[8] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *Derecho agrario mexicano,* 8ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 54.

acuerdo al interés público. También considera que el derecho agrario forma parte de esta rama atendiendo a la trascendencia de la producción agrícola en la vida económica de la nación y el interés estatal por regular y controlar la producción agropecuaria.[9] Opiniones que no son del todo desacertadas, pero son puntos de vista parciales.

El derecho privado, por su parte, es definido como el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa en dichas relaciones investida de autoridad estatal.[10]

El derecho agrario ha sido también ubicado dentro de esta rama del derecho, y consideran que participa de su naturaleza, debido a que existen varias instituciones del derecho agrario, como los contratos agrícolas, aparcería, arrendamiento de predios rústicos no ejidales de los que se ocupa el derecho civil, *adhiriéndose a la definición de Carrara, quien señala que el derecho agrario* privado comprende el conjunto de ramas que regulan las relaciones que se constituyen en el ejercicio de la actividad agraria de los individuos con el Estado o entes públicos cuando éstos no ejercen sus funciones de naturaleza política.[11]

En realidad, es difícil establecer una diferencia notable entre derecho público y derecho privado, ya que el derecho agrario está constituido por instituciones tanto de derecho público como privado.

Las teorías modernas han propuesto como una tercera rama del derecho al derecho social.

El término "derecho social" no ha sido aceptado de manera unánime, puesto que todo derecho es social y tiene lugar en sociedad; sin embargo, el concepto ha sido admitido por la mayoría de los juristas, por considerar que su contenido es eminentemente social y ser más sensible a las transformaciones sociales.

El derecho social ha sido definido como

---

[9] **MEDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *Introducción al estudio del derecho agrario,* 2ª ed., México, Porrúa, 1966, pp. 29 a 32.
[10] **GAXIOLA MORAILA, Federico Jorge,** "Derecho público y derecho privado", *Diccionario jurídico mexicano,* 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1992, p. 1032.
[11] **MEDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *Introducción al estudio del derecho agrario, op. cit., p. 32.*

el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr una convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.[12]

Es decir, es un sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igualdad por compensación y la justicia humana.

Para clasificar el derecho debe atenderse a la naturaleza de las relaciones entre los individuos; si existen relaciones de igualdad jurídica estamos en presencia de normas del derecho privado; si existen relaciones de subordinación hay normas de derecho público; pero si en cambio se presentan relaciones de protección tiene lugar el derecho social.

El derecho social en su concepción contemporánea nació a la ciencia jurídica estrictamente vinculado con el derecho del trabajo; posteriormente se le agregó el derecho a la seguridad social y el derecho agrario, y más recientemente se ha sumado a esta rama el derecho inquilinario y de la vivienda, del consumidor, del menor e incapaz, el derecho ambiental y el derecho económico.

El derecho social en México, con las transformaciones sociales a partir de 1917, dio lugar a ordenamientos jurídicos que protegían a los económicamente débiles, oponiéndose al interés patrimonialmente en juego, de tal manera que la clasificación tradicional del derecho en público y privado no tiene ya cabida en nuestro sistema jurídico, y la nueva clasificación de derecho social satisface las expectativas de clasificación de nuestro sistema jurídico.

El derecho social imprime su naturaleza social al derecho agrario cuyas características son:

- Es un derecho cuya regulación jurídica es protectora de ejidatarios, comuneros, avecindados, etcétera, los cuales constituyen un grupo social que por su posición económica y social tiene disminuida su capacidad defensiva.

- Es un derecho producto de una época histórica determinada, en la que el Constituyente de 1917 estableció principios sociales de la propiedad y los plasmó en el artículo 27 constitucional, estableciendo con ello un sistema

[12] **GAXIOLA MORAILA, Federico Jorge,** *op. cit.*, p. 1040.

jurídico con lineamientos administrativos, técnicos y jurisdiccionales tendientes al desarrollo social y consolidación de la reforma agraria mexicana para alcanzar la justicia social.

- Es un sistema jurídico en el que predomina el principio de justicia distributiva, pretende establecer un tratamiento desigual para quienes económicamente son desiguales y establecer así la igualdad jurídica por compensación.

- Es un derecho que pese a su autonomía es un derecho disperso y en proceso de integración y formación, de evaluación permanente, incorporando así los cambios estructurales producto del desarrollo científico, social, económico y político.

- Pretende alcanzar el desarrollo rural integral en la producción, comercialización, distribución y consumo, inspirado en el bien común, la justicia social y el interés público.

Es por todo ello que el derecho agrario, atendiendo a la naturaleza de las instituciones y normas integradoras, así como a los objetivos mediatos e *inmediatos que persigue, constituye una de las ramas más importantes del* derecho social específicamente en nuestro país, donde se observa con mayor énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación hacia el recto cumplimiento de la justicia social.[13]

De los principios generales del derecho y sin conculcar su esencia, nacen los principios del derecho agrario, como propios, en razón del objeto de la norma agraria, entre otros, encontramos el de protección y producción.[14]

El derecho agrario se divide doctrinariamente, para su estudio en: a) derecho agrario sustantivo o material, el cual está formado por el conjunto de normas y principios jurídicos que establecen los derechos y obligaciones subjetivos de las personas *físicas (ejidatarios, comuneros, etcétera) o morales* (ejidos, comunidades, asociaciones en materia agraria, etcétera) y b) en derecho agrario adjetivo o procesal, el cual regula el ejercicio de los derechos que la ley sustantiva confiere a los sujetos agrarios los órganos jurisdiccionales agrarios con el fin de resolver los litigios que les sean planteados tratando de realizar la justicia social.

---

[13] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op. cit.*, p. 55.

[14] **PABLO, Carlos de,** "La aproximación del derecho agrario al derecho común por la reforma constitucional y la ley agraria del año de 1992", México, *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 23, *1994, p. 240.*

Las normas sustantivas agrarias imprimen sus características sociales al proceso agrario. Es decir, el proceso agrario se orienta por el principio de justicia social; procura la protección jurídica de los sujetos agrarios, tratando de lograr un equilibrio contante entre las partes, supliendo a las partes sus deficiencias en los planteamientos de derecho, etcétera.

Con las reformas al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria de 1992 se abandonó la idea de que las disposiciones agrarias deben ser necesariamente especiales y públicas, y se incorporaron al derecho agrario instituciones del derecho común y privado. Algunas instituciones, por su encuadramiento en el derecho agrario, evidencian una aproximación o reunión en el derecho común y se alejan del derecho agrario.[15]

[15] *Ibid.*, pp. 243 y 247.

III. DEFINICIÓN DE DERECHO AGRARIO Y DE DERECHO PROCESAL AGRARIO

Para proporcionar una definición de derecho agrario lo más acertada posible, resulta necesario primeramente determinar el contenido de los términos "derecho" y "agrario", para luego definir el concepto "derecho agrario".

Etimológicamente, la palabra "derecho" proviene del latín *directum,* el cual deriva de *dirigere* –que significa enderezar, dirigir, encaminar–, a su vez de *regere, rexi, rectum,* que quiere decir conducir, guiar, conducir rectamente, bien.[16]

El derecho, para Eduardo García Máynez, es el conjunto de normas bilaterales, externas, coercibles y heterónomas de conducta que en cierta época y determinado país la autoridad considera obligatoria.[17]

Sin embargo, la definición anterior se circunscribe tan sólo al conjunto de normas; es decir, se identifica derecho y legislación, dejando fuera el sistema de principios y valores que tiene intrínsecamente el derecho; por lo tanto, definimos al derecho como la ciencia social que se expresa en un sistema de principios, valores y normas jurídicas, cuyo objetivo es regular las relaciones humanas a fin de obtener la justicia y el bien común.

El término "agrario" proviene de la palabra latina *agrarius,* de *ager,* que significa campo o lo relativo al campo, a la agricultura. Este ultimo concepto proviene de *ager, agri*, que significa campo, y "cultura", que quiere decir cultivo; por lo que dicho término se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra.[18]

---

[16] **TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando,** "Derecho", *Diccionario jurídico mexicano,* p. 924.
[17] **GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo,** *Introducción al estudio del derecho,* 25ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 36-49.
[18] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op, cit.,* p. 19.

El antecedente más remoto del término "agrario" –refiere Martha Chávez Padrón– se encuentra en la legislación romana, que dividía el *ager* en *ager romanus* y en *ager peregrinus*, y el primero a su vez se dividía en *ager privatus* y *ager públicos*, el cual comprendía el *sacer* o campo consagrado a los dioses y el *humani juris,* que era el campo del disfrute común.[19] Por lo que el término *ager* aparece desde tiempo inmemorial en la vida cotidiana del pueblo romano.

La actividad relativa al campo se circunscribe a la tierra como propiedad o como fuente económica de carácter agrícola; es decir, a la explotación o cultivo ordenado y sistematizado de la tierra en la que interviene el hombre. Sin embargo, no toda actividad relacionada con el campo se encuentra comprendida por el derecho agrario, únicamente la agricultura, ganadería, silvicultura y algunas otras actividades económicas agrícolas auxiliares, como son crédito rural, seguro agrícola, beneficio de obras hidráulicas, educación rural y agrícola, contratos agrícolas, ganaderos o forestales, sociedades de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, entre otros.

Se excluyen así del tema agrario la caza, ya que esta actividad está reglamentada en el derecho de producción territorial, y no encuentra nexo con la agricultura o producción; la pesca, porque no tiene relación con los productos del suelo y está además regulada por el derecho marítimo; la minería, ya que implica la explotación del subsuelo, y sale del concepto clásico de la agricultura, y está regulada por el derecho minero; el aprovechamiento de hidrocarburos está regulado por la Ley del Petróleo, sus reglamentos y decretos complementarios, por lo que también se excluye de la regulación agraria.

Es importante señalar que existen tantas definiciones de derecho agrario como el número de doctrinarios que han abordado este tema, definiciones que todavía no han llegado a la acuñación un concepto que satisfaga a todos los tratadistas. Existen definiciones de gran calidad y método jurídico, entre las que podemos citar a Lucio Mendieta y Núñez, que nos dice que "el derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".[20]

Por su parte, Martha Chávez Padrón define al derecho agrario como

> la parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que éste sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y algunos otros aprovechamientos colaterales y la mejor forma de llevarlos a cabo.[21]

---

[19] **CHÁVEZ PADRÓN, Martha,** *El derecho agrario en México,* 2ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 59.
[20] **MEDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *Introducción al estudio del derecho agrario, op. cit.,* p. 6.
[21] **CHÁVEZ PADRÓN, Martha,** *El derecho agrario en México, op. cit.,* p. 74.

Para José Ramón Medina Cervantes, el derecho agrario es

> una rama del derecho social del sistema jurídico mexicano que se sustenta en la propiedad social, a fin de establecer la propiedad social, la normatividad que sirve para integrar y operar las instituciones agrarias y, consecuentemente, los sujetos agrarios; en función del desarrollo rural integral, que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de los núcleos de población rural.[22]

A nuestro juicio el concepto más acertado es el de Raúl Lemus García, quien considera que el derecho agrario es

> el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.[23]

La definición antes transcrita es bastante completa y unitaria, además de que comprende los aspectos de lo agrario, la reglamentación de la tenencia y el disfrute de las tierras, aguas, bosques y demás elementos ligados a la producción agropecuaria y la regulación de explotaciones agrícolas.

Estas definiciones son importantes para nuestro estudio, puesto que nos auxiliarán para determinar en el capítulo tercero las acciones que pueden ejercitar los sujetos agrarios, la competencia de los tribunales agrarios y el desarrollo del proceso agrario.

El derecho procesal agrario es definido como

> el sistema de normas jurídicas, principios y valores que regulan las relaciones humanas que se dan con motivo de la realización de la justicia agraria, la integración de órganos y autoridades jurisdiccionales agrarias, su competencia, así como la actuación de los magistrados y las partes en la substanciación del proceso.[24]

En esta definición son evidentes los conceptos jurídicos fundamentales de acción, jurisdicción y proceso.

---

[22] **MEDINA CERVANTES, José Ramón,** *Derecho agrario,* México, Harla, 1987, p. 11.
[23] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op. cit.*, p. 19.
[24] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M.,** *Derecho procesal agrario,* México, Trillas, 1991, p. 91.

IV. IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO Y DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO

Estudiar el derecho agrario y el derecho procesal agrario es fundamental para nuestro país, por las siguientes razones:

A. Importancia científica del estudio del derecho agrario y del derecho procesal agrario

La ciencia jurídica es una rama del conocimiento humano que estudia los fenómenos jurídicos, y es considerada como una categoría de lo social; dentro de estos fenómenos jurídicos encontramos los relacionados con el campo y su explotación; fenómenos que por su complejidad y trascendencia es necesario que sean estudiados desde un punto de vista científico. El derecho agrario es una rama jurídica sujeta más que otras a un proceso de confirmación y perfeccionamiento activo y continuado; en esta virtud, la especulación científica es un factor coadyuvante en la depuración y consolidación de las instituciones y principios jurídicos agrarios.[25]

Es necesario el tratamiento científico de lo agrario debido a la extensión y complejidad de las normas jurídicas agrarias que hacen necesario un estudio técnico y sistemático para dar a la estructura agraria un fundamento y una sistematización adecuados que permitan la explotación, conservación de recursos no renovables, incremento de la producción agropecuaria, y, en general, el bienestar de la comunidad rural.

Muchas normas agrarias carecen de una adecuada técnica jurídica en su elaboración, dando lugar a lagunas legales, contradicciones e imprecisiones. La aplicación supletoria de diversos ordenamientos jurídicos a la legislación agraria

[25] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op. cit.*, p. 24.

hace evidente lo incompleto de su legislación; por lo anterior, es necesaria la investigación científica para contar con un ordenamiento agrario más adecuado.

Por su parte, los funcionarios encargados de la administración de la justicia agraria recurren al método científico para aplicar los ordenamientos jurídicos agrarios.

Es relevante también la investigación científica en el derecho agrario tendiente a la enseñanza del mismo de una forma técnica y jurídica como un medio de evolución, producto de su propio dinamismo.

La agricultura moderna debe basarse en el cultivo racional, técnico y científico, para encauzar la producción a recursos económicos más favorables, tanto humanos como materiales. Por ello, es necesario su estudio, tanto en la producción de la tierra como en la distribución de sus productos, y que todo lo anterior conlleve a dar seguridad y progreso en las formas de vida de la comunidad rural.

Asimismo, es importante estudiar el derecho procesal agrario desde un punto de vista científico para aplicar adecuadamente la teoría general del proceso y entrelazarla con sus instituciones propias.

B. Importancia del estudio histórico y legislativo del derecho agrario y del derecho procesal agrario

La historia es un instrumento importante para el conocimiento del derecho agrario debido a que el conocimiento pretérito de las instituciones agrarias y sus implicaciones sociales, políticas y económicas han de ser una guía que oriente las actuales instituciones agrarias, en su elaboración, interpretación y aplicación.

El problema agrario está íntimamente vinculado a la historia de la humanidad; por tanto, no es posible tener un conocimiento cabal y auténtico de la historia de las sociedades si no se tiene una noción amplia del proceso evolutivo del problema agrario a través del tiempo. Tampoco es posible entender las instituciones actuales si no se conoce sus antecedentes.

En todos los países la agricultura ha tenido un origen más o menos parecido; pero cada uno le ha dado un tratamiento distinto. En México la cuestión

agraria ha protagonizado el escenario histórico en las grandes transformaciones sociales, políticas y jurídicas. A través de la historia lo agrario ha jugado un papel determinante. El problema agrario en México ha sido el motor de las tres grandes revoluciones: la independencia, la reforma y la revolución de 1910.

Las actuales instituciones agrarias se explican claramente a través de la historia, así como la importancia de las normas jurídicas agrarias dentro de nuestro sistema jurídico y que han pretendido resolver los grandes problemas nacionales agrarios. En las instituciones agrarias actuales se pueden encontrar raíces históricas que se deben identificar para poder conocerlas, entenderlas y aplicarlas, ya que son producto de un proceso evolutivo.

Lucio Mendieta y Núñez afirma que las relaciones del derecho agrario con la historia son tan estrechas que no sería posible comprender en toda su amplitud, en toda su profundidad y su significado la legislación agraria actual si no se conocen las circunstancias sociales, los hechos de la vida política del país que determinaron su origen y los diversos aspectos o fases de su evolución.[26]

La actual reforma agraria no es sino el coronamiento, aún no concluido, de un largo y dramático proceso de carácter sociológico, político y económico que viene desarrollando nuestra patria desde el pasado más remoto, y no es posible llegar a la cabal comprensión ni de la Reforma ni su concreción legal, si no se prescinde de sus raíces históricas.[27]

Toda reforma agraria debe ser analizada a la luz de la historia; para que sea comprensible es necesario tomar en cuenta los acontecimientos políticos, sociales y económicos que privaban en el momento en que fue promulgada. En el caso actual, la reforma agraria de 1992 sólo puede ser explicable si recurrimos a los acontecimientos antes señalados.

La base legislativa del derecho agrario la encontramos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus leyes reglamentarias.

En el articulo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias, desde su origen han establecido principios propios, normas jurídicas particulares y relaciones peculiares, claramente definidas, creando instituciones propias del derecho

[26] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *Introducción al estudio del derecho agrario, op. cit.*, p. 50.
[27] *Idem.*

agrario, el que por su naturaleza especial, extensa y compleja hace necesaria su regulación.

Todas las instituciones agrarias mexicanas desde su origen han estado regidas por un orden jurídico especial que se ha ido integrando con las fuentes formales del derecho, a saber: las leyes, la costumbre jurídica, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina, trayendo consigo un progresivo enriquecimiento y perfeccionamiento en la elaboración jurídica del artículo 27 constitucional.

Existe una estrecha relación entre el estudio histórico y legislativo del derecho agrario debido a que la historia del derecho agrario habrá de estudiar y sintetizar los ordenamientos jurídicos pretéritos desde su origen y a través de su evolución para comprender su estado actual: estos ordenamientos son las Constituciones, códigos, leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones jurídicas.

Actualmente, el derecho procesal agrario tiene una reglamentación muy reducida y es subsanada con la figura de la supletoriedad de ordenamientos como el Código Federal del Procedimientos Civiles, el que por su naturaleza no es conveniente aplicarlo. La solución a la inadecuada y excesiva aplicación supletoria es crear, por medio del proceso legislativo, un código procesal agrario.

Por lo anterior, resulta particularmente importante el estudio legislativo de los ordenamientos jurídicos agrarios en razón de que son éstos la concreción material a través de la cual se manifiesta el derecho agrario.

C. Importancia del estudio del derecho agrario y del derecho procesal agrario desde el punto de vista profesional y didáctico

Desde el punto de vista de la enseñanza, la utilidad del estudio del derecho agrario y derecho procesal agrario permite consolidar en el estudiante un criterio jurídico amplio, dándole una visión de conjunto de las instituciones jurídicas.

El derecho agrario en México es un complejo histórico, sociológico y jurídico. Lo complejo y lo extenso de esta materia obliga a estudiarla en una cátedra especial separadamente de cualquier otra.

La materia del derecho agrario ha sido objeto de especial enseñanza universitaria desde 1939 en diversos centros de estudio, como la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que se consideró como una materia obligatoria del plan de estudios; a partir de 1968 en el posgrado de la misma institución se impartieron las cátedras de reforma agraria y procedimientos agrarios, y de 1972 a 1975 se impartió la cátedra de derecho agrario en el Sistema de Universidad Abierta de la institución mencionada.[28]

Lo anterior, debido a que se consideró importante que los egresados de la licenciatura en derecho y estudios de posgrado tuvieran un conocimiento técnico jurídico de dicha materia y contaran con un conocimiento y criterio unitario del derecho agrario para resolver los problemas que como profesionistas en sus diversas facetas se les presentaran.

Actualmente, con la reforma agraria de 1992 se confirmó la necesidad de un estudio especializado de derecho agrario y del derecho procesal agrario, en razón de que fueron introducidas figuras jurídicas nuevas o con una regulación diferente; asimismo, fueron excluidas otras. Por ello se consideró importante introducir como cátedra el derecho procesal agrario, en la que se aportan a los futuros litigantes y funcionarios agrarios los elementos técnicos jurídicos para desempeñarse exitosamente en la materia agraria.

La investigación y la enseñanza universitaria tienen que ir a la par de las reformas tecnológicas en el campo, como un medio eficaz para resolver los problemas de la materia. La enseñanza debe adecuarse a la tecnología y formar profesionales cuyos conocimientos sistemáticos de la materia formen, desarrollen y apliquen al derecho agrario nacional como nuevas formas de mejorar las necesidades sociales y que todo ello se traduzca en una mejor legislación agraria.

La enseñanza universitaria del derecho agrario debe dotar a los egresados de las facultades de derecho, de un conocimiento técnico y jurídico e integral que contemple las necesidades sociales y la trascendencia histórica de su observancia.

Los egresados de la licenciatura en derecho deben tener conocimientos especializados del derecho agrario, debido a la excepcional importancia de su profesión en la vida del país, en razón de que el abogado participa como:

1. Legislador o como asesor técnico de los legisladores, teniendo un desempeño determinante en la elaboración de la ley.

[28] **CHÁVEZ PADRÓN, Martha,** *El derecho agrario en México, op. cit.,* p. 13.

2. Funcionario público desempeñando una función administrativa o jurisdiccional; administrativa aplicando las políticas agrarias más adecuadas al momento histórico concreto, o bien jurisdiccional, aplicando las leyes agrarias a casos concretos.

3. Litigante.

4. Jurisconsulto, quien con sus estudios analíticos y críticos de la ley contribuye a dar formación a la doctrina jurídica y a la vez influye para el perfeccionamiento de la legislación, coadyuvando incluso a la formación de la jurisprudencia.

5. Investigadores, procurando encontrar soluciones cada vez más acertadas para solucionar la cuestión agraria en nuestro país.

6. Profesor.

D. Importancia del estudio del derecho agrario y del derecho procesal agrario desde el punto de vista social y económico

La economía agraria es la base fundamental de toda reforma agraria. En ninguna actividad económica se encuentra más interesada la sociedad y el Estado que en la agrícola, porque es la base de la vida humana; un pueblo puede vivir sin industria, sin arte, sin religión, pero no puede vivir sin cultivar la tierra, porque pondría en peligro su subsistencia. De ahí se deriva la importancia de su estudio.[29]

El Estado tiene la rectoría económica de un país, y en nuestra materia interviene de manera contundente como una facultad constitucional a partir de 1924. El Estado, por medio de su política económica, determina la responsabilidad productiva en el campo mexicano, superando en parte el liberalismo económico.

El interés estatal en la producción agropecuaria no sólo es por razones económicas, sino también para asegurar el equilibrio social y su supervivencia como tal. Este interés se manifiesta en su preocupación por la distribución de la tierra, la organización de la producción, fijación de precios de garantía de los productos agropecuarios, reglamentando y autorizando las exportaciones e importaciones, y en general, orientando sistemática y permanentemente la explotación agrícola del campo de acuerdo con las necesidades del país.

[29] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *Introducción al estudio del derecho agrario, op. cit.*, p. 27.

Toda reforma agraria va encaminada a transformar la economía agrícola, y por tanto la estructura social, por lo que la intervención del Estado en la nueva organización agraria crea una legislación especial para unificar las relaciones jurídicas y económicas relativas a la propiedad territorial y a la agricultura, debiendo procurarse en todo momento la seguridad jurídica y el bien común.

> La situación en el campo impulsó la reciente reforma constitucional de dominio y tenencia de la tierra, cuyo objeto primordial es otorgar bases para el despegue económico del agro. Por ello, un adecuado enfoque del derecho positivo sobre la propiedad agrícola permitirá reactivar la economía, al propiciar una mejor y mayor producción del campo.[30]

De la afirmación anterior se concluye que la reforma agraria de 1992 obedece fundamentalmente a causas económicas.

La importancia del estudio del derecho agrario desde el punto de vista social de debe a que las familias campesinas mexicanos son mayoritariamente indígenas, apegadas a su lugar de origen con ideología propia. Es por ello que las leyes agrarias deben estructurar esas realidades. Es decir, las actividades agropecuarias son realizadas mayoritariamente por indígenas y campesinos. La condición sociológica de los sujetos agrarios es determinante y debe trascender a la legislación.

La legislación agraria en México creó un nuevo concepto de ejido y lo modeló sobre instituciones ancestrales que responden a la cultura de la mayoría de los campesinos de nuestro país. La gran parte de sus sujetos del derecho agrario se destacan así, como una unidad sociológica. No solamente constituyen una clase económica, el proletariado del campo, que por este solo hecho se diferencia, con características propias, de las otras clases sociales de todos los países del mundo. Además, en México la familia campesina requiere, por sus diferencias raciales, de lenguaje y de cultura, determinadas especificaciones legales entre las que ofrece particular interés la agraria. En resumen, las leyes agrarias deben estructurarse de acuerdo con la configuración social, procurando respetar la ideología de las instituciones campesinas, estableciendo características y principios propios del derecho social.

En conclusión, el aspecto sociológico más importante del derecho agrario y de ahí la importancia de su estudio se refiere a la necesidad de establecer relación inmediata entre leyes e instituciones agrarias a partir de realidades sociales. Esto quiere decir que el jurista debe apartarse de toda erudición vacía y huir de toda

---

[30] **RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías,** *El nuevo derecho agrario mexicano,* México, McGraw-Hill, 1994, p. 10.

imitación para aplicarse a investigar las condiciones sociales que privan en el medio rural en el momento en que se llevan a cabo los estudios y especulaciones jurídicas o su obra legislativa. El estudio del derecho agrario no deberá ser un estudio en abstracto, sino sociológicamente orientado y fundado.[31]

El estudio del derecho procesal agrario tiene también importancia social y económica, en razón de que históricamente la impartición de la justicia en el agro mexicano ha tenido nefastas consecuencias económicas y sociales, puesto que –como se analiza en el capítulo segundo– desde 1917 hasta 1991 existía lentitud en el proceso agrario, lo que traía como consecuencia una erogación económica importante por los sujetos agrarios, y la inseguridad en la tenencia de la tierra frenaba la inversión y productividad del campo.

[31] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *Introducción al estudio del derecho agrario, op. cit.*, p. 61.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCESO AGRARIO A TRAVÉS DE LA REFORMA AGRARIA

Atendiendo a la importancia del estudio histórico y legislativo del derecho agrario, en este capítulo se hace una reseña del proceso agrario a través de los diversos ordenamientos legales expedidos desde 1910 hasta 1991.

A través de la historia se han realizado diversidad de reformas a la legislación agraria. Lo anterior, debido a que la materia agraria es una de las más evolutivas, cambiantes y dinámicas en el derecho mexicano. La reforma agraria mexicana es producto de la revisión y actualización de los ordenamientos agrarios a los que se han integrado un cúmulo de experiencias adquiridas a través del tiempo.

El análisis que se hace en este capítulo es con el fin de destacar las continuidades y divergencias de la reglamentación de las autoridades, acciones y procedimientos agrarios en la legislación desde 1910 hasta 1991, con las vigentes a partir de 1992. El periodo que se analiza es especialmente importante, porque en él se sientan las bases del derecho procesal agrario.

El tratar de identificar en las diversas leyes y planes agrarios las autoridades que dirimían las controversias agrarias, las acciones que establecía la legislación y el procedimiento a través del cual se resolvían, constituye un esfuerzo por identificar la trilogía estructural del proceso.

Sin embargo, este intento no siempre es coincidente con los postulados de la teoría general de proceso, porque el proceso agrario que se desarrolló desde 1917 hasta 1991 fue a través de procedimientos jurídico-administrativos. Es decir, las acciones agrarias eran dirimidas por autoridades que no sólo tenían facultades jurisdiccionales, sino también administrativas, y llevaban a cabo un procedimiento para

cada acción. Estas instituciones se van conformando y afinando a través de las diversas reformas legales, para llegar a su punto más acabado en 1992.

En la época independiente los conflictos en materia agraria se resolvían a través del proceso civil. Así lo establecían las diversas legislaciones, como la Ley de Desamortización de Manos Muertas del 25 de junio de 1856[1] que en su artículo 30 disponía que "Todos los juicios que ocurran sobre los puntos relativos a la ejecución de esta ley [...] se sustanciarán verbalmente ante los jueces de primera instancia, cuyos fallos se ejecutaran, sin admitirse sobre ellos más recurso que el de responsabilidad". El Reglamento de 30 de julio de 1856 de la ley antes citada[2] reiteró la competencia de los jueces de primera instancia y agregó que debían resolverse los conflictos suscitados con arreglo al derecho común (art. 24).

También se otorgaron facultades jurisdiccionales a los gobernadores de los estados y al del Distrito Federal para el cumplimiento de las leyes agrarias. Tal es el caso de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, del 12 de julio de 1859,[3] que dispuso lo anterior en su artículo 25. Asimismo, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 22 de julio de 1963[4] reiteró la competencia a los jueces de primera instancia para que ante él se sustanciaran los procedimientos de denuncia y adjudicación de terrenos baldíos (arts. 14 al 21).

La Ley Agraria del Imperio, del 16 de septiembre de 1866,[5] en su artículo 11 disponía que los juicios de posesión o propiedad de tierras y aguas que promoviera un poblado contra otro o contra algún propietario particular, o éste contra aquél, se sustanciarían y decidirían por los jueces y tribunales ordinarios a la brevedad posible.

Sin embargo, estas disposiciones fueron consideradas nulas por la Ley del 20 de agosto de 1867,[6] expedida por Benito Juárez, y también revisables todas las causas civiles; además, dicha ley señaló reglas para la validación de las actuaciones hechas y sentencias pronunciadas por los tribunales del gobierno usurpador.

La Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883[7] confirió competencia a los jueces de distrito para autorizar las diligencias de apego o deslinde y,

---

[1] **FABILA, Manuel,** *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940,* 2ª ed., México, Secretaría de la Reforma Agraria y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, 1990, pp. 91-95.
[2] *Ibid.*, pp. 96-101.
[3] *Ibid.*, pp. 104-107.
[4] *Ibid.*, pp. 114-117.
[5] *Ibid.*, pp. 131 y 132.
[6] *Ibid.*, pp. 135-138.
[7] *Ibid.*, pp. 155-160.

en caso de oposición se llevaba a cabo un juicio ante los jueces de primera instancia (art. 20).

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 25 de marzo de 1894[8] señaló que para tramitar los asuntos relativos a terrenos baldíos se establecerían agencias en los estados, en el Distrito Federal y en los territorios, a cargo de personas nombradas por la Secretaría de Fomento. Estas personas eran los agentes que integraban el expediente en el que constaba un plano del terreno a deslindarse, en caso de oposición se abría el juicio correspondiente ante el juez de distrito en el estado. Una vez dictada la sentencia se remitía al agente de tierras para que continuara el expediente administrativo; una vez concluido el trámite era remitido el expediente a la Secretaría de Fomento la cual revisaba las constancias, y si se encontraban ajustadas a derecho adjudicaba el terreno al denunciante (arts. 1, 2 y 30).

En sus disposiciones transitorias esta ley establecía que aparte de los expedientes sobre denuncias de terrenos baldíos que se encontraban en trámite ante los jueces de distrito y tribunales de circuito debían continuar hasta su conclusión de acuerdo con las leyes vigentes (arts. 74 al 76).

De lo dispuesto por las leyes comentadas con anterioridad se desprende que los procedimientos que se comentan se llevaban a cabo por autoridades agrarias y civiles.

El problema agrario en México a partir de la independencia se presentó en dos aspectos: existía una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio nacional.[9] Sin embargo, las leyes que se dictaron para resolver el problema agrario no tuvieron el efecto deseado, al menos para los ejidos y comunidades a las que se les despojó de su propiedad, y al no tener otro medio de subsistencia se dedicaron a trabajar a jornal en las haciendas cercanas; a trabajar por un salario en los latifundios formados en la mayoría de las veces con las tierras que en otros tiempos les pertenecieron.

El jornal recibido era ínfimo y nunca alcanzaba para satisfacer sus necesidades de alimento, vestido, etcétera. Baste citar la ilustrativa descripción que hace Wistano Luis Orozco de la miserable situación del campesino mexicano.

---

[8] *Ibid.*, pp. 160-173.
[9] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México*, 22ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 99.

> En ninguna parte como en las grandes posesiones territoriales se conservan las ominosas tradiciones de la abyecta servidumbre de abajo y la insolente tiranía de arriba. El patrón de las haciendas es todavía hoy el continuador predestinado de la esclavitud del indio; es todavía algo como una pobre bestia de carga, destituida de toda ilusión y de toda esperanza. El hijo recibe en edad temprana las cadenas que llevó su padre, para regalarlas a su vez a sus hijos. Las tiendas de raya son aún como en la época colonial, agencias permanentes de robo y factorías de esclavos. Ahí se compra la libertad del trabajador con sal, jabón y mantas inservibles, que se le cargan a precios fabulosos. El pobre operario no ve casi nunca en su mano una moneda de plata. La tienda de raya paga siempre los salarios en despreciables mercancías; y los cuatro pesos y ración, del salario mensual de los trabajadores se convierten en una serie de apuntes que el peón no entiende ni procura entender. El propietario, y sobre todo, el administrador de la hacienda, son todavía los déspotas señores que, látigo en mano, pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijas y sus mujeres. El mismo secular sistema de robarse mutuamente esclavos y señores, hace que nuestra agricultura sea la más atrasada del mundo y los gravámenes hipotecarios pesen de un modo terrible sobre casi todas las fincas rústicas del país.[10]

Los despojos sufridos por las clases campesinas, principalmente indígenas, y la explotación a que fueron sometidas, así como la excesiva concentración de tierra en unas cuantas personas, fueron las causas que provocaron la revolución mexicana. Es por ello que los pronunciamientos que encontramos en los planes y leyes agrarias eran precisamente en el sentido de devolver las tierras a su propietarios originales y fraccionar los grandes latifundios.

Los despojos a los ejidos y comunidades se llevaron a cabo mediante procedimientos judiciales y extrajudiciales, los cuales estaban plagados de violaciones legales e injusticias. Por ello también se explica por qué se demanda la creación de tribunales especializados que conozcan y resuelvan las cuestiones agrarias con un sentido de mayor justicia social.

[10] *Ibid.*, p. 162.

I. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS PREVISTOS EN LOS PLANES Y LEYES AGRARIAS DE 1910 A 1916

A. Plan de San Luis Potosí

El Plan de San Luis Potosí[11] proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910 en su cláusula 3, tercer párrafo, señaló que

> Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya sea por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallo [...].

En el párrafo antes transcrito se hace evidente que los procedimientos seguidos ante los tribunales de la República y ante la Secretaría de Fomento eran injustos, ya fuera porque existían vicios o violaciones al procedimiento o porque en sí aplicaban leyes injustas. Es por ello que se declaraban sujetos a revisión los fallos en los que se aplicaron estas leyes.

B. Plan de Ayala

Especial importancia reviste el contenido del Plan de Ayala[12] promulgado el 28 de noviembre de 1911 por Emiliano Zapata, Otilio Montaño y otros.

---

[11] **FABILA, Manuel**, *op. cit.*, pp. 177-180.
[12] *Ibid.*, pp. 181-184.

Entre las disposiciones más destacadas de este plan encontramos la cláusula 6, que dice

> Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia benal entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, 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 ello, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

La disposición antes transcrita es trascendental porque propuso la creación de tribunales especializados para el conocimiento de problemas agrarios. Conforme a la experiencia de los campesinos, el procedimiento llevado a cabo ante los tribunales comunes, siempre era contrario a los campesinos, debido a su excesivo formalismo y al desconocimiento de los problemas agrarios. La demanda de creación de tribunales especializados en materia agraria no fue satisfecha hasta 1992.

El fracaso del procedimiento llevado a cabo por las comunidades y ejidos ante los tribunales comunes para la reivindicación de sus tierras era claramente definido por Luis Cabrera, quien expresaba que el sistema de reivindicación de ejidos era uno de los medios más ingenuos para solucionar el problema agrario porque no tenía resultados prácticos y eran pocas las reivindicaciones que podían lograrse porque existía "incertidumbre de los procedimientos judiciales, aún abrevadísimos [...] y no pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones".[13]

De acuerdo con las disposiciones del Plan de Ayala, se invirtió el procedimiento, al ordenar que los pueblos entrarían en posesión inmediata de las tierras usurpadas y que los particulares que se consideraran con derecho a estas tierras deberían deducir su derecho ante los tribunales especiales; con esto se "estaba invirtiendo la carga de la prueba en favor de los campesinos y modifica no sólo el derecho sustantivo, sino el derecho procesal, y aun más, estaban proponiendo el establecimiento del Derecho Social".[14]

---

[13] Discurso pronunciado con motivo de la aprobación del proyecto de Ley Agraria, publicado en el *Diario de los Debates* del 3 de diciembre de 1912, en **FABILA, Manuel** *op. cit.*, p. 200.

[14] **CHÁVEZ PADRÓN, Martha,** *El derecho agrario en México,* 22ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 253.

El plan de referencia también propuso la restitución de tierras, montes y aguas a los ejidos y comunidades (cláusula 6), el fraccionamiento de una tercera parte de los latifundios previa indemnización para dotar a los ejidos (cláusula 7); así como la nacionalización de los bienes a quienes se opusieran a este plan.

C. Plan de Guadalupe y su adición

El Plan de Guadalupe, del 26 de Marzo de 1913,[15] promulgado por Venustiano Carranza, sólo contiene aspectos políticos; pero el 12 de diciembre de 1914 se expidió el decreto que declaró subsistente el plan antes citado y lo adicionó "con lo que la Revolución promete para su triunfo", adición a la que se le conoce como Plan de Veracruz,[16] el cual, en su artículo 2 dispuso que

> El Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y como encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, leyes que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados [...] reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia [...].

La promesa que contiene el decreto de referencia fue cumplida al expedirse la Ley del 6 de enero de 1915.

D. Ley del 6 de enero de 1915

La Ley del 6 de enero de 1915[17] tiene el mérito histórico de haber cristalizado las inquietudes del campesino mexicano y establecer las bases sobre las que se iniciaría la justicia social distributiva.

Esta ley constituyó un verdadero avance, puesto que en su exposición de motivos reconoció que según se desprende de los litigios existentes, los derechos de los pueblos y comunidades siempre quedaron burlados entre otras cosas porque carecían de personalidad jurídica. Además del caos en la aplicación de las leyes

[15] **FABILA, Manuel,** *op, cit.,* pp. 206 y 207.
[16] *Ibid.,* pp. 215-219.
[17] *Ibid.,* pp. 228-232.

agrarias y los despojos de terrenos, no sólo se hicieron mediante la enajenación de tierras por las autoridades políticas en contravención de las leyes, sino también por las concesiones, composiciones o ventas realizadas por los ministros de Fomento y Hacienda y por las invasiones realizadas por las compañías deslindadoras.

Es por ello que en el artículo 1 declararon nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualesquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas, II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los terrenos de repartimiento o cualesquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías o jueces u otras autoridades, de los estados o de la federación, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los terrenos de repartimiento o cualesquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

1. Autoridades agrarias

Se crearon una Comisión Nacional Agraria (compuesta por nueve personas, presidida por el secretario de Fomento), una comisión local agraria por cada estado o territorio de la República (compuesta por cinco personas) y un comité particular ejecutivo. Éstos estaban subordinados a la comisión local agraria y ésta a la Comisión Nacional Agraria. La comisión local agraria y el comité particular ejecutivo eran nombrados por los gobernadores para la resolución de las cuestiones agrarias (art. 4).

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

Las acciones que se crearon fueron la restitución y dotación de tierras.

a. Restitución de tierras

Acción

La restitución fue el justo medio para regresar a los ejidos y comunidades las tierras que les fueron otorgadas por el gobierno colonial y despojadas con el pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856. Los despojos sufridos no sólo fueron por medio de enajenaciones llevadas a cabo por las autoridades políticas, sino también por las concesiones, composiciones o ventas realizadas por los ministros de Fomento y Hacienda. Siempre quedaron burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que carecían de personalidad para defender sus derechos; de lo anterior se desprende "la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma de efectiva de asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases campesinas [...]".[18]

Procedimiento

Se presentaba la solicitud de restitución de tierras ante los gobernadores de los estados y en los territorios y Distrito Federal ante las autoridades políticas superiores, o bien, en caso de guerra o inaccesibilidad por comunicaciones, se presentaba ante los jefes militares autorizados por el encargado del Ejecutivo federal; se acompañaba a la solicitud los documentos en los que fundaran su derecho (art. 6).

b. Dotación de tierras

Acción

La dotación surgió como la solución más viable para aminorar el malestar y descontento de las poblaciones agrícolas del país y promover el bienestar general. El artículo 3 de esta ley estableció que

> Los que necesitándolos carezcan de ejido o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

[18] Exposición de motivos de la Ley del 6 de enero de 1915, en **FABILA, Manuel,** *op. cit.*, p. 229.

Procedimiento

Las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecían de ellas, o que no tuvieran títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación también se presentaban ante las autoridades antes citadas (art. 6).

Una vez recibida la solicitud, las autoridades consultaban a la comisión local agraria sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las tierras a dotar, o si era procedente la restitución; en caso positivo se enviaba el expediente al comité particular ejecutivo para que identificara, deslindara y midiera los terrenos y los entregara provisionalmente a los solicitantes (art. 7).

Hecho lo anterior, el expediente se enviaba a la comisión local agraria, la cual acompañado de un informe remitía el expediente a la Comisión Nacional Agraria, quien dictaminaba sobre la resolución. La Comisión Nacional Agraria podía abrogar, rectificar o modificar la resolución, enviaba dicho dictamen adjuntando un informe al encargado del Poder Ejecutivo de la nación, quien sancionaba las reivindicaciones o dotaciones y *expedía los títulos respectivos. La resolución era considerada como definitiva*, y los interesados que se consideraban afectados en sus derechos podían acudir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, contando a partir de la fecha de la resolución; expirado este plazo los perjudicados quedaban sin derecho alguno (arts. 8 al 10).

En el caso de que fuere positiva la resolución de impugnación de la reivindicación, el propietario sólo tenía derecho a la indemnización correspondiente por parte del gobierno de la nación (art. 10).

De lo antes expresado se concluye que se reconocieron facultades en materia agraria a los gobernadores de los estados y a los jefes militares; que la Comisión Nacional Agraria era un tribunal revisor, y que el Ejecutivo de la Unión tenía la importante tarea de expedir los títulos definitivos de propiedad a los pueblos dotados o restituidos. Además de que a los tribunales federales les correspondió vía amparo revisar los procedimientos dotatorios y restitutorios, a efecto de que se le otorgara la indemnización correspondiente al propietario afectado.

Una limitación importante para la solución del problema agrario lo constituyó el acuerdo expedido el 26 de enero de 1916,[19] en el que se aclaraba que la Ley del 6 de enero de 1915

> exclusivamente se refería a la restitución de ejidos que actualmente existen en la República o a la dotación de ellos a los que no los tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no formen parte de los ejidos, lo cual constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la unión aún no legisla [...].

El documento agregaba también que las autoridades de los estados "debían abstenerse de resolver cuestiones de aguas y bosques, debiendo en todos estos puntos antes de tomar cualquier resolución, pedir autorización de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, porque conforme al artículo 6 de la misma ley, las funciones de esas autoridades se limitan a la restitución de tierras" (art. 8); además, señaló que la aplicación de la Ley del 6 de enero de 1915 era de carácter federal, por lo que "las autoridades de los estados no podían por ningún concepto alterar las prescripciones de la citada Ley [...]" (art. 1). Lo anterior constituyó un gran acierto, puesto que se pretendió terminar con la aplicación discrecional de la Ley del 6 de enero de 1915 por las autoridades locales.

Por acuerdo del 25 de enero de 1916 se determinó la integración de la comisión local agraria,[20] que era la encargada de aplicar y vigilar el cumplimiento de la Ley del 6 de enero de 1915. La Comisión Nacional Agraria, de conformidad con este acuerdo, estaba integrada por nueve miembros nombrados por el jefe del Ejecutivo federal, presidida por el secretario de Fomento e integrada además por un representante de las secretarías de Gobernación, Justicia y Hacienda, respectivamente, además de los jefes de la Dirección de Aguas y de Bosques, respectivamente, de la Secretaría de Fomento y Agricultura.

La Ley del 6 de enero de 1915 fue defectuosa, irregular y precipitada, en razón de que fue expedida en plena lucha civil y porque las posesiones provisionales de las dotaciones y restituciones de tierras resultaron ser el punto débil de esta ley, ya que dejaban en situación incierta a los pueblos y hacendados;[21] además de que sus disposiciones contribuyeron a crear más confusión, puesto que las adjudicaciones se realizaban sin estudio ni mediciones exactas.

---

[19] *Ibid.*, pp. 239-240.
[20] *Ibid.*, pp. 238-239.
[21] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México, op. cit.*, p. 191.

E. Circulares agrarias expedidas en 1916

Las circulares[22] que se expidieron para aclarar la aplicación de esta ley dan idea de los problemas que suscitaron en su aplicación, y que la Comisión Nacional Agraria pretendió resolverlos a través de este medio.

- La circular número 1, del 14 de abril de 1916, determinó la extensión que deben tener los ejidos;

- La circular número 2, expedida el 22 de abril de 1916, determinó que las comisiones locales por ningún motivo podían conocer de la intervención de los bienes de los enemigos de la revolución, ni de asuntos o controversias que se ventilen entre particulares;

- La circular número 3, expedida el 6 de mayo de 1916, aclaró sobre la división o reparto de los pueblos, rancherías o congregaciones;

- La circular número 4, del 3 de junio de 1916, estableció que los presidentes de las comisiones locales agrarias, a fin de que las oficinas que estuvieran a su cargo funcionaran independientemente de toda tramitación que dependía del gobierno local y solamente conociera de las cosas previstas por la Ley del 6 de enero de 1916;

- La circular número 5, del 21 de junio de 1916, señaló los datos en los que se debía integrar la solicitud de dotación de tierras;

- La circular número 6, del 30 de junio de 1916, excluyó a las ciudades de dotación de ejidos;

- La circular número 7, del 30 de junio de 1916, aclaró que la entrega de tierras en dotación era provisional, por lo se debía evitar perjuicio a los bienes entregados;

- La circular número 8, del 29 de junio de 1916, otorgó competencia a las comisiones locales agrarias para resolver la reivindicación en concepto de ejidos o de terrenos comunales;

- La circular número 9, del 22 de agosto de 1916, acordó que las actuaciones sobre concesión de ejidos y restitución de tierras comunales estarían exentas del impuesto del timbre;

[22] **FABILA, Manuel,** *op., cit.,* pp. 241-256.

- La circular número 10, del 22 de agosto de 1916, determinó que las comisiones locales agrarias debían conservar en sus oficinas copia literal, íntegra y debidamente autorizada de los expedientes que remitían a la Comisión Nacional;

- La circular número 11, del 21 de noviembre de 1916, estableció que ni las autoridades locales, ni las comisiones locales agrarias podrían ocuparse de las demasías que resultaban al restituir ejidos, sino que al estar prevista por la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos correspondía conocer a los tribunales federales, y

- La circular número 12, del 11 de diciembre de 1916, resolvió el conflicto de competencia entre dos o más comisiones locales agrarias cuando se solicitaba dotación o restitución de terrenos ubicados en dos o más estados y era competente para conocer la comisión en la que se encontraba asentado el pueblo solicitante.

Las circulares números 1, 5, y 7 antes citadas se referían a la acción de dotación y restitución de tierras, así como a los procedimientos que estableció la Ley del 6 de enero de 1915, y las marcadas con los números 2, 4, 8, 10, 11 y 12 regulaban la competencia de la Comisión Nacional Agraria, comisión local agraria y gobernadores de los estados.

El 19 de septiembre de 1916 se expidió un decreto a través del cual se modificó el procedimiento de dotación y restitución de tierras que estableció la Ley del 6 de enero de 1915.[23] Se reformaron los artículos 7, 8 y 9, que ordenaban no llevar a cabo ninguna providencia en definitiva sin que los expedientes fueran revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo. Con lo anterior, se conferían dotaciones o restituciones definitivas y no provisionales; además, después de ejecutarse la resolución por el comité particular ejecutivo, en caso de ser positiva la resolución, se deberían adjuntar al acta de ejecución los incidentes que se hubieran suscitado y era remitida con un informe complementario a la Comisión Nacional Agraria, a efecto de que se expidieran los títulos respectivos por el encargado del Poder Ejecutivo de la nación.

Con lo anterior se modificó el procedimiento, pero creo que fue acertada esa modificación, pues es tendiente a otorgar seguridad jurídica.

[23] *Ibid.*, pp. 250-252.

II. DISPOSICIONES PROCESALES EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Al triunfo de la revolución constitucionalista Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso constituyente.

El proyecto del artículo 27 constitucional presentado por Venustiano Carranza al Congreso causó "desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, *sin acatar una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de* una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica".[24]

Afortunadamente, como lo relata Pastor Roauix, Venustiano Carranza concedió amplias facultades al constituyente para legislar, y luego de conocer el proyecto carrancista se formaron comisiones para elaborar el proyecto de reforma al artículo 27. El proyecto definitivo presentado al Congreso Constituyente fue elaborado por la comisión integrada por Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Alberto Román, Enrique Colunga y Luis G. Monzón, el 29 de enero de 1916. Fue el que recogió todo el sentir de la asamblea sobre el problema agrario. Después de ser ampliamente discutido y adicionado pasó como texto definitivo a la Constitución.

Sin embargo, aunque la comisión del Congreso Constituyente de 1917 en cita presentó el proyecto del artículo 27 constitucional, la paternidad del mismo es obra de nuestros grandes pensadores sociales y del pueblo mexicano.[25]

---

[24] **ROAUIX, Pastor**, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917,* México, Comisión Editorial del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1984, p. 125.

[25] **SAYEG HELÚ, Jorge,** *El constitucionalismo social mexicano,* 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, t. II, 1987, p. 303.

El artículo 27 constitucional incluyó disposiciones queretomó de la Ley del 6 de enero de 1915. Tal es el caso del párrafo tercero de la fracción VII del citado artículo, que transcribió el artículo 1 de la ley de referencia, en la que se declaran nulas todas las diligencias, sentencias, resoluciones y demás acciones que se hubieren realizado bajo el pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 y que hubieren tenido como efecto privar de sus tierras, bosques o aguas a los pueblos. Sólo se le agregó a ese párrafo que todas las tierras, bosques y aguas de que hubieran sido privadas las corporaciones referidas, serían restituidas a éstas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, que continuó en vigor como ley constitucional, y que en caso de que no procediera por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiera solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejaban aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso se dejara de asignarles las que necesitaran, además de que "todas las leyes que por virtud de este precepto se decreten, eran de inmediata ejecución por la autoridad administrativa".

De lo anterior es de destacarse que se elevaba a categoría constitucional la ley del 6 de enero de 1915, por lo que sus disposiciones respecto a autoridades agrarias, acciones agrarias y procedimiento de dotación y restitución, se seguían aplicando.

Las disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional pueden ser estudiadas desde diversos puntos de vista, como el realizado acertadamente por Lucio Mendieta y Núñez, quien los analiza bajo cuatro direcciones: 1) acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad e imponerle las modalidades que dicte el interés público; 2) dotación de tierras a los núcleos de población necesitados, 3) limitación de la pequeña propiedad y fraccionamiento de los latifundios, y 4) protección y desarrollo a la pequeña propiedad.[26]

Sin embargo, en este apartado sólo se destacan las disposiciones del texto original del artículo 27 constitucional en su aspecto procesal.

En el párrafo tercero se dispuso que "Todos las pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tienen derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad". Esta disposición encuentra su antecedente directo en el artículo 3 de la Ley del 6 de enero de 1915.

En el párrafo cuarto de la fracción VII se señaló que

[26] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México, op. cit.*, p. 194.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se harán efectivas por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

En el párrafo quinto de la fracción VII se establecieron las bases sobre las que debía llevarse a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades; bases que debía tomar en cuenta el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados para legislar al respecto.

Con lo anterior se instituyó un procedimiento administrativo, mas no jurisdiccional.

III. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN DE 1917 A 1991

A. Circulares agrarias expedidas desde 1917 hasta 1920

Del 5 de febrero de 1917 (fecha en que entró en vigor el artículo 27 constitucional) al 28 de diciembre de 1920 (fecha en que se expidió la Ley de Ejidos, que es la primera ley reglamentaria del citado artículo), la Comisión Nacional Agraria expidió 27 circulares agrarias[27] sobre diferentes cuestiones con el propósito de solucionar algunos problemas específicos que se presentaron en la aplicación del artículo 27 constitucional. En este apartado sólo se mencionarán las circulares relativas al procedimiento y competencia de las autoridades encargadas de la sustanciación de los expedientes agrarios.

- La circular número 13, del 8 de enero de 1917, determinó que la restitución de terrenos a los ejidos y comunidades debía realizarse de acuerdo con los linderos identificados dentro de los marcados en los títulos;

- La circular número 14, del 10 de enero de 1917, instó a las comisiones locales agrarias para que dieran pronta resolución a las solicitudes que se presentaran por los pueblos, para restitución o dotación de ejidos;

- La circular número 15, del 24 de enero de 1917, determinó sobre los datos que debían recabarse en los expedientes de dotación de ejidos, para poder resolver con entero conocimiento de causa;

- La circular número 16, del 1 de febrero de 1917, ordenó que cuando un expediente fuera promovido para ejercitar la acción de restitución o reivindicación de tierras, debía tramitarse como tal hasta quedar cerrado el procedimiento con la resolución definitiva que se pronunciara, concediendo o negando la restitución, y sólo en este segundo caso el pueblo interesado podía acudir en ejercicio de la acción de dotación, procediendo entonces se abriera y tramitara el nuevo expediente hasta pronunciarse la resolución definitiva que correspondiera;

---

[27] **FABILA, Manuel,** *op. cit.*, pp. 265-285 y 287-295.

- La circular número 17, del 10 de febrero de 1917, ordenó a la comisión local agraria que remitiera los expedientes a la Comisión Nacional para su revisión sin esperar a sacar copias fotostáticas de los mismos;

- La circular número 18, del 21 de marzo de 1917, determinó que cuando se presentaran títulos primordiales en un expediente de restitución y éstos no indicaran si el terreno era fundo legal o ejido, se debería tomar como que fueron concedidos para ambos;

- La circular número 19, del 21 de marzo de 1917, autorizó a la comisión local agraria para que elaborara los reglamentos de los comités particulares ejecutivos, los cuales debían ser aprobados por la Comisión Nacional Agraria;

- La circular número 20, del 25 de marzo de 1917, determinó que los gobernadores de los estados eran los únicos facultados para elaborar los dictámenes de los expedientes de dotación y restitución, por lo que no debían ser elaborados por los secretarios de gobierno ni por otro colaborador del gobernador del estado;

- La circular número 21, del 25 de marzo de 1917, determinó que la pequeña propiedad debía respetarse en los expedientes de dotación y restitución;

- La circular número 22, del 1 de junio de 1917, trató de resolver el problema que se presentaba cuando las comisiones locales agrarias se eximían de conocer de las restituciones de aguas y bosques solicitadas por los pueblos, de manera general, sin hacer distinción si le compete a ellas o a la Secretaría de Fomento, por lo que cuando se recibieran este tipo de solicitudes debían determinar si las aguas eran de jurisdicción federal o local. En caso de que fueran locales sí eran competentes para resolver la solicitud. En el caso de solicitudes de bosques, se aplicaría lo que disponía la ley respecto a tierras;

- La circular número 24, del 8 de junio de 1917, estableció que no era necesario formar dos expedientes distintos sobre dotación y restitución (como lo ordenaba la circular número 16), sino que ahora, en caso de que el expediente de restitución fuera improcedente de oficio se debía integrar uno de dotación;

- La circular número 26, del 2 de julio de 1917, determinó que en los expedientes agrarios debía figurar el original de la resolución del gobernador, una relación de las constancias del expediente, consideraciones respecto a estas constancias y la firma del gobernador;

- La circular número 27, del 24 de julio de 1917, emitió instrucciones a las comisiones locales agrarias sobre los requisitos que debían contener las solicitudes de restitución de tierras;

- La circular número 28, del 13 de agosto de 1917, determinó que las comisiones locales agrarias, al ser consideradas como autoridades responsables en los amparos, debían rendir sus informes ante las autoridades correspondientes;

- La circular número 29, del 27 de agosto de 1917, ordenó a las comisiones locales agrarias que resolvieran las solicitudes que se les presentaran conforme a su criterio con independencia del de la Comisión Nacional Agraria;

- La circular número 30, del 3 de octubre de 1917, determinó que las comisiones locales agrarias podían recibir todo tipo de pruebas y alegatos en los expedientes instaurados ante ellas;

- La circular número 32, del 30 de mayo de 1917, estableció que las comisiones locales agrarias debían cumplir con lo dispuesto por la circular número 15, puesto que los planos elaborados eran simples croquis y que no ilustraban al momento de resolver;

- La circular número 32 bis, del 31 de octubre de 1917, estableció que cuando se otorgara la posesión provisional se debían respetar los frutos de las tierras otorgadas;

- La circular número 33, del 22 de noviembre de 1918, hizo referencia a las posesiones provisionales;

- La circular número 34, del 31 de enero de 1919, ordenó a las comisiones locales agrarias que recabaran las constancias en las que los pueblos se comprometieran a pagar cuando la nación tuviera que entregar una indemnización a los propietarios afectados (esta circular fue abrogada por la número 44, por considerar que contravenía la fracción VII del artículo 27 constitucional y el párrafo XI del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915);

- La circular número 35, del 10 de junio de 1919, estableció que: I.- Las partes que intervinieran en un expediente de dotación o restitución de ejidos tenían derecho a que se les mostraran las constancias que estimaran necesarias a su defensa; II.- Otorgó a las partes a su costa copia certificada de los documentos; III.- Se autorizó a expedir copias de los documentos presentados por la contraparte; y IV.- Las partes tenían derecho a tener a la vista el expediente durante su tramitación, lo anterior con fundamento "en los principios generales del Derecho Procesal establecidos en nuestra legislación";

- La circular número 38, del 31 de octubre de 1919, determinó las reglas que debían observarse cuando un poblado pedía dotación en tierras en más de un estado, caso en el que se solicitaba la opinión de la comisión local agraria del estado en la que no se instaurara el expediente;

- La circular número 39, del 7 de agosto de 1920, reconoció que "muchas de las circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, de hecho nulifican la acción y el espíritu de esa ley del 6 de enero de 1915", y

- La circular número 41, del 15 de octubre de 1920, excitó a los gobernadores de los estados para que dedicaran mayor atención a la tramitación de los expedientes agrarios.

Las circulares números 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 26, 27, 30, 32, 34, 44, 35, 38, y 39 se refirieron a las acciones de dotación y restitución de tierras, así como a los procedimientos; las números 19, 20, 28, 29 y 41 regularon la competencia de la Comisión Nacional Agraria, y de la comisión local agraria y gobernadores de los estados, y las números 32 bis y 33 hicieron referencia a las posesiones provisionales y definitivas.

B. Ley de Ejidos

La Ley de Ejidos fue expedida el 28 de diciembre de 1920.[28] Es la primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, y su expedición constituyó una codificación sistemática de las circulares agrarias antes analizadas.

1. Autoridades agrarias

El capítulo III de esta ley, denominado "Autoridades agrarias", en su artículo 20 determinó que para tratar lo relativo a dotaciones y restituciones funcionarían como autoridades agrarias la Comisión Nacional Agraria, una comisión local agraria en cada capital del estado o territorio federal y en el Departamento del Distrito Federal y un comité particular ejecutivo en cada cabecera municipal y en cada poblado en que así lo determinara la comisión local agraria, con aviso a la Comisión Nacional Agraria. Se señaló como autoridades agrarias las mismas que estableció la Ley del 6 de enero de 1915, con excepción de los jefes militares, cuya intervención no fue necesaria.

En el artículo 21 se determinó la competencia de estas autoridades yse señaló que: "La Comisión Nacional Agraria tiene por función esencial proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la unión; las comisiones locales agrarias, reunir los elementos

[28] *Ibid.*, pp. 296-308.

de prueba, informar y dictaminar y; los comités particulares ejecutivos, ejecutar los fallos definitivos en casa caso".

La Comisión Nacional Agraria estaba formada por nueve miembros nombrados por el Ejecutivo de la Unión (art. 22); las comisiones locales agrarias estaban compuestas por cinco miembros, quienes fungían como presidente, secretario y tres vocales, nombrados por el gobernador respectivo. El comité particular ejecutivo estaba integrado por tres ciudadanos, quienes fungían como presidente, secretario y vocal, los cuales eran nombrados por el gobernador (art. 2), en la inteligencia de que las comisiones locales agrarias dependían en todos sus trabajos de la Comisión Nacional Agraria, excepto en su nombramiento e integración; los comités particulares ejecutivos dependían de la comisión local agraria (arts. 27 y 32).

En los artículos transitorios de esta ley encontramos que eran sancionadas "Las omisiones, parcialidad o demora injustificada en el despacho de los negocios a que se refería esta ley", y se castigaba por la Comisión Nacional Agraria con el cese temporal respectivo, sin perjuicio de consignación a la autoridad judicial, si hubiere la comisión de algún delito. Además, se sancionaba el cohecho y las faltas administrativas cometidas por funcionarios agrarios en el desempeño de sus funciones (arts. 6 al 9).

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

Las acciones que previó ésta ley fueron las de dotación y restitución de tierras.

a. Restitución de tierras

Acción

Para que procediera la restitución era necesario demostrar el derecho a ella, lo cual acontecía cuando existía cualquiera de estos supuestos: 1) Que las tierras pertenecieran al grupo solicitante y que fueran disfrutadas en comunidad antes del 25 de junio de 1856 y enajenadas por los jefes políticos, por los gobernadores de los estados o por cualquier otra autoridad general; 2) Que dichas tierras fueran invadidas total o parcialmente en virtud de una diligencia de composición, sentencia, transacción, enajenación o remate; 3) Que hubieran sido poseídas por los solicitantes antes del 1 de diciembre de 1876 y que fueran ejidos, tierras de repartimiento o cualesquiera otra ocupadas por concesión, composición o venta realizada por la Secretaría de Fomento, Hacienda u otra autoridad federal, y que tal ocupación fuera ilegal; o bien, 4)

Presentarse la hipótesis del caso antes citado y que hubieran sido invadidas y ocupadas como consecuencia de diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías, jueces u otra autoridad de los estados o de la Federación (art. 9).

Procedimiento

Este procedimiento es calificado por Raúl Lemus García como "un procedimiento dual: administrativo y judicial".[29] Administrativo, por cuanto que la solicitud firmada por los peticionarios acompañada de los documentos en que la fundaran, era presentada ante el gobernador, quien debía transcribirla a la Comisión local agraria; además, se debían acompañar los documentos en los que constara la categoría política del poblado, el informe del ayuntamiento sobre el poblado, el censo del mismo y la ubicación de las tierras a restituir. Recibidos estos documentos, la comisión local agraria notificaba la solicitud a los poseedores, a quienes se les otorgaba un plazo de cuatro meses para que presentaran pruebas. Todas las informaciones, pruebas y testimonios eran rendidos ante las autoridades judiciales del fuero común. Para la recepción de esas informaciones se debían observar las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (fracciones XI y XVII del art. 34). Una vez recibidas esas informaciones e integrado el expediente, la comisión local agraria dictaminaba proponiendo la resolución, previa exposición de los fundamentos de hecho y de derecho, concediendo o negando la restitución. Hecho lo anterior, remitía el expediente a la Comisión Nacional Agraria, la cual una vez que verificaba la autenticidad de los títulos, emitía su dictamen y lo sometía a consideración del Ejecutivo federal, quien resolvía en definitiva; resolución que era irrevocable y debía ser transcrita a la comisión local agraria para el conocimiento del gobernador, quien inmediatamente ordenaba al comité particular ejecutivo correspondiente que hiciera la entrega definitiva de las tierras restituidas (fracciones XIV a la XIX del art. 34).

Si el fallo del Ejecutivo federal era negativo, los solicitantes no tenían derecho a volver a ejercitar esta acción; en todo caso, si el poblado no tenía tierra suficiente para sus necesidades debía solicitar tierras en dotación (fracción XII del art. 34).

b. Dotación de tierras

Acción

[29] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *Derecho agrario mexicano,* 8ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 288.

El capítulo I de la Ley de Ejidos determinó que para que procediera la solicitud de dotación de tierras se requería ser considerado como pueblo, ranchería, congregación, comunidad o núcleo de población (art. 1), y probar la necesidad o conveniencia de la dotación (art. 2). La necesidad se tenía por acreditada cuando los habitantes o jefes de familia carecían del terreno que rindiera una utilidad diaria mayor al duplo de un jornal diario en la localidad, cuando la población estuviera enclavada en un latifundio o lindara con él; cuando la población se dedicara al trabajo agrícola por cese de alguna industria, o bien, cuando el poblado probara que disfrutó de tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856, pero que no procedía la restitución (art. 5). La conveniencia se probaba demostrando que el pueblo fue constituido con posterioridad a 1856 y que la dotación pudiera contribuir a recobrar su autonomía económica, dependiente de alguna industria fabril, minera, etcétera (art. 6).

Procedimiento

Se inicia con la presentación de la solicitud firmada por los peticionarios ante el gobernador, quien la transcribía a la comisión local agraria. El Ejecutivo local bebía agregar la categoría política reconocida, la ubicación de la tierra solicitada, el censo del poblado y un informe del ayuntamiento relativo al poblado. Recibida la solicitud, la comisión local agraria, de oficio o a promoción de los peticionarios, debía realizar un estudio topográfico general de las tierras solicitadas, el tipo de producción, cultivos, clima, promedio de lluvias, terrenos afectados, entre otros. En un plazo máximo de cuatro meses debía dictaminar sobre la conveniencia y necesidad de la dotación: Luego sacaba copia del dictamen y enviaba el expediente a la Comisión Nacional Agraria, la cual un en término máximo de un mes formulaba un dictamen, el cual servia de base al Ejecutivo para fallar en definitiva. El fallo era irrevocable, y en caso de ser positiva la solicitud debía decretar si era procedente la indemnización; hecho lo anterior, mandaba expedir el título correspondiente. Emitida la resolución definitiva, era transcrita a la comisión local agraria, con conocimiento del Ejecutivo local, el cual inmediatamente ordenaba al comité particular ejecutivo correspondiente que hiciera la entrega definitiva de las tierras dotadas a los favorecidos (art. 34).

Los interesados que se consideraban perjudicados con la resolución definitiva del Ejecutivo de la nación podían acudir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, contado a partir de la fecha de la resolución. Pasado este término ninguna reclamación era admitida (art. 16).

Si el fallo definitivo del Ejecutivo federal era negativo, en todo tiempo, el poblado peticionario podía solicitar que se afectaran a otros propietarios o a otros terrenos. Este derecho no se extinguía para los pueblos mientras no tuvieran tierras para subsistir (fracción XII del artículo 34).

Efectos de la Ley de Ejidos. Esta Ley *no tuvo* resultados deltodo satisfactorios, puesto que retardó la distribución de tierras a los pueblos por los excesivos trámites y requisitos que se llevaban a cabo, y además de que se les confería competencia a las autoridades del fuero común para que llevaran a cabo diligencias y desahogo de pruebas, autoridades diferentes a las que tenían que resolver, por lo que no existía *inmediatez procesal*, además de que el Código de Procedimientos Civiles prevé excesivos formalismos inentendibles para los campesinos.

C. Decreto del 22 de noviembre de 1921

El decreto del 22 de noviembre de 1921[30] abrogó la Ley de Ejidos antes referida.

1. Autoridades agrarias

Este decreto, en su artículo 3 autorizó al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las *autoridades agrarias*, y muy concretamente a las comisiones locales agrarias. En la fracción I del citado artículo reiteró lo dispuesto por la ley que derogó, en el sentido de que los comités particulares ejecutivos *dependían* de la comisión local agraria y ésta de la Comisión Nacional Agraria.

El decreto creó una Procuraduría de Pueblos en cada entidad federativa para patrocinar gratuitamente a los pueblos *gestores*. Los procuradores eran nombrados y removidos por la Comisión Nacional Agraria (art. 4). Esta institución es el antecedente más remoto que encontramos de la actual Procuraduría Agraria.

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

a. Restitución de tierras

b. Dotación de tierras

[30] *Ibid.*, pp. 309 y 310.

Acción

Las acciones de dotación y restitución de tierras persistieron como las fundamentales. Este decreto no hizo referencia a su procedencia, sino únicamente a su tramitación, por lo que se siguió aplicando la Ley de Ejidos.

Procedimiento

a. Restitución de tierras

b. Dotación de tierras

No hizo distinción entre la tramitación de la acción de restitución y dotación.

En el artículo 3 se dispuso que las comisiones locales agrarias debían sustanciar los expedientes de su competencia dentro del término de cuatro meses, cerrando con la resolución que debían proponer a los gobernadores, quienes dictaban las resoluciones que correspondían, dentro del mes inmediato siguiente al que las comisiones locales agrarias cerraran los expedientes respectivos. En caso de ser positivas, los comités particulares ejecutivos debían dar posesión provisional de las tierras dotadas o restituidas dentro del mes siguiente al que fuera dictada la resolución.

Los términos antes aludidos eran improrrogables, y de no ser cumplidos se consignaba a los responsables ante la Comisión Nacional Agraria (fracción V art. 3).

Efectos del decreto del 22 de noviembre de 1921. A criterio de Lucio Mendieta y Núñez

Este decreto fue el punto de partida para una intensa actividad en materia agraria. Las dotaciones y restituciones de tierras bajo la anterior legislación se llevaban a cabo con extraordinaria lentitud, empezaron a derramar sus beneficios entre numerosos núcleos rurales. Los reglamentos que surgen por virtud de este decreto se adoptaron mejor a las necesidades, a la realidad,

puesto que el Ejecutivo quedó facultado par expedirlos y modificarlos de acuerdo con las bases en él señaladas.[31]

D. Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922

Éste se promulgó el 10 de abril de 1922,[32] y reformó algunos aspectos de la legislación anterior.

1. Autoridades agrarias

Los artículos 24 y 25 de este decreto tienen su antecedente inmediato en los acuerdos del 19 de enero de 1916, 27 de abril de 1917 y 24 de enero de 1918[33] que disponían la integración de la Comisión Nacional Agraria. Conforme a lo dispuesto por los artículos antes citados, la Comisión Nacional Agraria estaba integrada por nueve miembros; la presidencia la asumía el secretario de Agricultura y Fomento. De los nueve miembros, tres debían ser agrónomos, dos ingenieros civiles y los restantes, personas de honorabilidad indiscutible a juicio del Ejecutivo de la Unión, quien los nombraba.

Las comisiones locales agrarias debían estar integradas por un agrónomo, un ingeniero civil y tres personas de reconocida honorabilidad.

Los comités particulares ejecutivos dependían de las comisiones locales agrarias y éstas obedecían las órdenes del Ejecutivo de la Unión, expedidas por conducto de la Comisión Nacional Agraria, bajo la pena de destitución de empleo en caso de desobediencia, penas que imponía el gobernador del estado o territorio de cuya jurisdicción se tratara, administrativamente sin ulterior recurso (art. 26). De lo anterior se deduce que las comisiones locales no dependían directamente de la Comisión Nacional como antes disponía las leyes, sino que ahora dependerán del Ejecutivo de la Unión.

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

[31] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México, op. cit.*, p. 211.
[32] **FABILA, Manuel,** *op. cit.*, pp. 327-332.
[33] *Ibid.*, pp. 238-239.

Subsistieron las acciones de dotación y restitución de tierras y se le agregó la de nulidad de fraccionamiento ejidal.

A las acciones de dotación y restitución de tierras se les sumaron requisitos de procedencia, así como causales de improcedencia.

a. Restitución de tierras

Acción

Para la procedencia de la acción de restitución debía cumplirse con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 27 constitucional. Sin embargo, esta acción no era procedente cuando se comprobaba que fueron titulados de conformidad con la Ley del 25 de junio de 1856, o bien, cuando era menor a cincuenta hectáreas (art. 5).

b. Dotación de tierras

Acción

Obtenían tierras en dotación los pueblos que acreditaban la categoría de pueblo, ranchería, condueñazgo, y demás indicadas en la Ley de Ejidos. Dicha categoría debía ser comprobada con el informe que rendía el gobernador (art. 2). En caso de que el poblado no acreditara lo anterior, no tenía derecho a solicitar tierras en dotación, pero podía solicitar terrenos nacionales para fundar una colonia, siempre y cuando la solicitud fuera firmada por lo menos por 25 jefes de familia o individuos capacitados (art. 3). Se suprimían los requisitos de necesidades y conveniencia de la dotación que establecía la ley anterior.

Se exceptuaron de la dotación a los centros de población que se establecieran con posterioridad a la firma del contrato de colonización (así lo dispuso el decreto del 2 de agosto de 1924, que adicionó este reglamento).[34] Estableció además en su artículo 14 que dichas tierras fueran exceptuadas de la dotación básicamente atendiendo a la calidad y extensión de las mismas.

[34] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México, op. cit.*, p. 345 y 346.

En el artículo 18 se determinó qué bienes no eran comprendidos dentro de la dotación como lo eran: edificios, huertas o plantaciones de árboles realizadas antes de la promulgación de la ley.

Este reglamento redujo los casos de improcedencia de las acciones que establecía la Ley de Ejidos.

Por decreto del 6 de noviembre de 1923[35] se adicionó el artículo 10 del Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, y se creó la acción de dotación de aguas. De conformidad con el artículo 27 constitucional, la propiedad individual de las aguas de jurisdicción federal no podía ser reconocida ni aun a título de concesión, confirmación, restitución o reivindicación; pero sí podía concederse el aprovechamiento y uso a particulares quienes debían presentar sus solicitudes. Por lo que los poblados tenían derecho preferente para el uso y aprovechamiento de las aguas para satisfacer sus necesidades agrícolas, derechos que debían ejercitarse ante las autoridades agrarias.

Posteriormente, el 8 de abril de 1926 se expidió un decreto que reglamentó el funcionamiento de las autoridades agrarias en materia de restituciones y dotaciones de aguas;[36] en él se detalla el procedimiento a seguir para dotar o restituir aguas. Este decreto es analizado en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 constitucional del 23 de abril de 1927, en virtud de que aquél es el antecedente directo de éste.

- Procedimiento

a. Restitución de tierras

b. Dotación de tierras

El artículo 27 constitucional de 1917 dispuso que los expedientes sobre dotación y restitución de tierras a los pueblos debían tramitarse por la comisión local agraria y ser resueltos provisionalmente por los gobernadores de los estados dentro del término improrrogable de cinco meses. Los comités particulares ejecutivos debían dar posesión provisional dentro del mes siguiente a la resolución que lo determinó.

---

[35] **FABILA, Manuel,** *op. cit.*, p. 345.
[36] *Ibid.*, p. 377.

Los artículos 19, 20 y 21 del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922 establecieron las reglas que debían observarse al momento de otorgarse las posesiones provisionales. Los comités particulares ejecutivos debían dar a los comités administrativos la posesión provisional correspondiente, estos últimos tenían capacidad jurídica para contratar, obligarse en todo lo relativo a la administración y aprovechamiento de los bienes ejidales o comunales.[37]

En el caso de que el gobernador del estado incumpliera con los plazos antes indicados, el delegado de la Comisión Nacional Agraria debía recoger el expediente y remitirlo a la Comisión Nacional Agraria para que ésta consultara con el presidente de la República por conducto del secretario de Agricultura y Fomento la resolución definitiva (art. 27).

En todo expediente de restitución y dotación de ejidos se debían agregar y tomar en cuenta los escritos y pruebas que presentaban los propietarios afectados, quienes eran notificados de que contaban con un plazo de treinta días para que acudieran a la comisión local agraria a alegar lo que a su derecho conviniera, asimismo, debían tomarse en cuenta todas las diligencias practicadas (art. 28). Se otorgaba el derecho a los propietarios afectados de presentar sus observaciones, escritos, pruebas y alegatos.

Este punto encierra extraordinaria importancia, porque marca en la historia de nuestra legislación agraria un nuevo derrotero. En efecto, el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que respecta a los propietarios de las fincas afectadas y de simple relación de tramites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias, se trasforma en una verdadera contienda judicial ante autoridades administrativa.[38]

c) Nulidad de fraccionamiento ejidal

Acción

La nulidad de fraccionamiento ejidal podía solicitarse por las dos terceras partes de los vecinos o causahabientes que demostraran la existencia de algún vicio (art. 6).

---

[37] Decreto del 30 de julio de 1923 que adicionó el artículo 27 del Reglamento del 10 de abril de 1922, en **FABILA, Manuel,** *op. cit.*, p. 342.

[38] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México, op. cit.*, p. 216.

Procedimiento

El reglamento que se comenta no determinó un procedimiento específico para la nulidad del fraccionamiento ejidal.

El 28 de julio de 1924 se expidió el decreto que creó la acción de la ampliación de ejido.

Este decreto, denominado "Decreto determinando en qué forma debían tramitarse las solicitudes relacionadas con la ampliación de ejidos"[39] se expidió para complementar el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.

La acción de ampliación de ejido fue retomada por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 23 de abril de 1927 y siguientes, y ampliamente reglamentada por el Código Agrario de 1934.

Se creó esta acción por considerar que las resoluciones presidenciales no eran modificables y menos aún por las comisiones locales agrarias, además de que los pueblos necesitaban ampliar sus ejidos y era una necesidad de orden público, la cual el estado estaba obligado a satisfacer.

d. Ampliación de ejido

Acción

El decreto del 28 de julio de 1924 determinó que todas las solicitudes de ampliación de ejido debían ser elevadas por conducto de la Comisión Nacional Agraria al presidente de la República, por ser éste quien dictaba la resolución que creaba al ejido, y quien en caso de ser procedente la ampliación podía modificar la resolución de dotación; por lo que las comisiones locales agrarias y los gobernadores de los estados carecían de facultades para conocer de tales solicitudes (art. 1).

[39] *Ibid.*, pp. 347 y 348.

Para la procedencia de esa solicitud los poblados debían demostrar que: 1) tenían en total explotación agrícola todas las tierras dotadas; 2) que éstas eran insuficientes para el desarrollo colectivo de la población; y 3) que disponían de las condiciones necesarias para cultivar las tierras que se les otorgaran en ampliación (art. 2).

Procedimiento

La solicitud se debía presentar ante la Comisión Nacional Agraria con los requisitos de procedencia antes señalados; dicha Comisión resolvía si procedía la ampliación y formulaba el decreto respectivo para que fueran expropiadas las tierras afectadas, en la inteligencia de que el poblado favorecido debía cubrir el valor de las tierras en un periodo de diez años.

Efectos del Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922. Este reglamento tuvo como efecto central dar celeridad en la tramitación de las solicitudes agrarias. Sin embargo, tenía grandes deficiencias tanto en su contenido como en su técnica jurídica. En cuanto a su contenido, su deficiencia más importante la encontramos en haber instaurado un juicio administrativo agrario en el que se daba la oportunidad a los pequeños propietarios afectados de defender sus derechos, que muchas veces abusaron de estos derechos embrollando las instancias y recursos que alargaban indefinidamente, haciendo nugatorias las dotaciones y restituciones y frustrando las pretensiones de los campesinos.

E. Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal, del 19 de diciembre de 1925

La ley del 19 de diciembre de 1925[40] fue importante porque en su artículo 19 instituyó un procedimiento elemental de justicia agraria, al señalar que las cuestiones de dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales que se suscitaran entre los adjudicatarios, serían resueltas por los comisariados ejidales, y revisadas su determinación, en caso de inconformidad de alguna de las partes, por los inspectores de vigilancia y, en última instancia por la junta general de ejidatarios, la cual resolvería en forma definitiva.

[40] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op. cit.*, p. 296.

Además, el artículo 15, fracción V, disponía la pérdida de derechos agrarios sobre la parcela ejidal cuando sin motivo justificado su titular lo dejara de cultivar por un año, siendo competente para aprobar esta privación de derechos la junta general de ejidatarios y revisada la determinación por la Comisión Nacional Agraria.

Efectos de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal, del 19 de diciembre de 1925. Esta ley es importante en materia sustantiva porque creó las figuras del comisariado ejidal, consejo de vigilancia como órganos internos del ejido; concedió facultades a la Junta General de Ejidatarios y creó un procedimiento sobre conflictos por la posesión, goce y privación de derechos agrarios, resultando ser antecedente primario de las legislaciones posteriores en estos rubros.

F. Leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 13 de abril de 1927 del 11 de agosto de 1927 y del 21 de marzo de 1929

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927 [41] tuvo una vigencia de cuatro meses ya que fue derogada por la ley del mismo nombre del 11 de agosto de 1927,[42] la cual estuvo vigente hasta el 21 de marzo de 1927,[43] fecha en que fue derogada y expedida otra con el mismo nombre. Las tres leyes presentan modificaciones mínimas; es por ello que aquí se analizarán conjuntamente, destacando brevemente las innovaciones introducidas y tomando como referencia de análisis la ley del 21 de marzo de 1929, que de hecho sintetiza las anteriores y que tuvo una vigencia más prolongada.

1. Autoridades agrarias

En la tramitación y resolución de los expedientes ejidales y en la ejecución de las resoluciones intervenían las siguientes autoridades: presidente de la República, Comisión Nacional Agraria, gobernadores de los estados, comisiones locales agrarias, delegaciones de la Comisión Nacional en los estados, y comités particulares ejecutivos (art. 1).

[41] **FABILA, Manuel,** *op. cit.,* pp. 383-403.
[42] *Ibid.,* pp. 405-426.
[43] *Ibid.,* pp. 433-455.

La Comisión Nacional Agraria estaba integrada por el secretario de Agricultura y Fomento, como presidente, y por nueve vocales, nombrados por el presidente de la República. Por lo menos tres debían ser agrónomos, dos ingenieros, y los restantes profesionistas o particulares de honorabilidad indiscutible (arts. 2 y 5).

Las comisiones locales agrarias estaban compuestas por cinco miembros nombrados por el gobernador de la entidad federativa correspondiente, de entre los cuales uno de ellos fungía como presidente, tres como vocales y uno como secretario; de ellos uno debía ser ingeniero civil o agrónomo; todos los miembros tenían voz y voto. Éstos no debían tener en propiedad terrenos considerados como afectables. Los vocales de la Comisión Nacional Agraria y los de la local no podían ser funcionarios o ocupar cargos de elección popular cuando desempeñaran el cargo agrario (arts. 2 y 5).

Los comités particulares ejecutivos se integraban por tres personas nombradas por el gobernador de la entidad federativa, quienes debían ser capacitados para recibir parcela ejidal del pueblo de que se tratara; tenían como única función la de entregar las tierras materia de la resolución (art. 8).

La ley que se comenta estableció delitos y faltas administrativas que ameritában responsabilidad para los funcionarios agrarios (arts. 9 y 10).

La ley del 23 de abril de 1927 en términos generales contempló estas disposiciones, y las reiteró la ley del 11 de agosto de 1927, sólo que ésta precisó las profesiones que debían tener los integrantes de la Comisión Nacional Agraria y las locales, además de que previó que los miembros del comité particular ejecutivo debían tener capacidad agraria individual. La ley del 21 de marzo de 1929 reprodujo textualmente lo dispuesto por la ley anterior.

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

Las acciones que contemplaba esta ley eran la restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas.

a. Restitución de tierras y aguas

Acción

El artículo 13 de esta ley reprodujo las causas de procedencia establecidas por las leyes que le precedieron, y estableció que toda población que hubiese sido privada de sus tierras, bosques o aguas por alguno de los procedimientos a que se refería el *párrafo noveno del artículo 27 constitucional*, tenía derecho a que se le restituyera mediante el procedimiento que establecía la ley.

En caso de ser procedente la restitución se respetaban las tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 y la superficie menor a cincuenta hectáreas poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años (art. 25).

Procedimiento

Disposiciones comunes a restitución y dotación de tierras. Las leyes que se analizan contemplaron reglas comunes para las solicitudes de dotación y restitución de tierras y aguas. Las solicitudes debían ser presentadas por escrito al gobernador de la entidad federativa en la que se encontraban los terrenos a dotar o restituir; recibida esta solicitud, el gobernador debía turnarla en un plazo de quince días a la comisión local agraria. En caso de que dicho turno no se realizara, los interesados podían solicitar a la Comisión Nacional Agraria que remitiera copia de la misma a la comisión local agraria y al gobernador, acompañando también una prevención para que en el caso de que en los diez días siguientes fuera turnado el original a la comisión local agraria; de no ser así, esta última debía iniciar el expediente con la copia de la solicitud recibida (art. 42).

La solicitud tenía como único requisito la intención de iniciar el expediente; en caso de duda se seguía por la vía de dotación. Si la solicitud era de restitución se iniciaría esta vía, pero al mismo tiempo se seguía de oficio el procedimiento donatario para el caso de que la restitución fuera improcedente. La notificación a los propietarios afectados de la solicitud de restitución tenía efectos notificatorios de la iniciación del doble procedimiento (art. 43).

Es pertinente comentar que las leyes del 23 de abril y del 11 de agosto de 1927, disponían la conversión de vía restitutoria o dotatoria hasta que el gobernador emitía su dictamen, e incluso la conversión de vía debería ser ordenada por la Comisión Nacional Agraria. Con lo anterior se ampliaban los términos y trámites, los cuales fueron suprimidos por la ley del 21 de marzo de 1929.

Disposiciones específicas. La primera instancia se iniciaba al recibirse la solicitud de dotación en la comisión local agraria, quien la mandaba publicar en el periódico oficial del estado, y a falta de éste en algún periódico del lugar donde residiera la comisión local agraria, y a falta de uno y otro en el *Diario Oficial de la Federación*; además, la inscribía en el registro especial de expedientes agrarios, el cual estaba a disposición del público en general (art. 46). La publicación de referencia surtía efectos notificatorios de iniciación del expediente a los propietarios de fincas o aguas afectados, así como a los usuarios de las aguas (art. 47).

Hecho lo anterior, y dentro del término de treinta días, contados a partir de la fecha de la publicación, los presuntos afectados debían presentar sus títulos o cualquier otro documento en el que fundaran sus derechos. En el caso de que no lo hicieran en un término igual al anterior, la comisión local agraria procedía de oficio a recabar cualquier documento que fuera útil para la acción intentada (art. 48).

Si los títulos y documentos presentados por los promoventes o afectados requirieran de dictamen paleográfico, la comisión local agraria los remitía por conducto de la delegación en el estado a la sección de paleografía de la Comisión Nacional Agraria para que dictaminara sobre su autenticidad (art. 49). Durante todo este trámite los interesados podían presentar toda clase de pruebas. De resultar auténticos los títulos presentados y del examen de ellos aparecía probada la forma y fecha de despojo, la comisión local agraria designaba personal técnico para que realizara los trabajos de campo y topográficos (arts. 50 y 51). Al mismo tiempo se iniciaba el procedimiento de dotación (art. 52).

Concluidas estas diligencias, la comisión local agraria notificaba a los propietarios que disponían de treinta días para presentar sus objeciones (notificaciones que se realizaban en los términos antes indicados). De presentarse objeciones se contaba con un plazo de quince días para justificarlas y presentar sus alegatos; hecho lo anterior, la comisión local agraria disponía de treinta días para dictaminar sobre la procedencia de la dotación, necesidad, conveniencia y extensión de la dotación. Cuando la restitución era improcedente, el dictamen del expediente era remitido al gobernador para que fallara sobre él en un plazo que no excediera de treinta días. El fallo del gobernador debía indicar la superficie y linderos a restituir, clase, monto y extensión de tierra a dotar, así como la cantidad de agua a dotar si las tierras eran de riego (arts. 57 al 58 y 73).

Hecho lo anterior, el expediente era remitido a la comisión local agraria para que ordenara al comité particular ejecutivo que hiciera la entrega provisional de las tierras al comité administrativo. La diligencia de ejecución consistía en dar a conocer la resolución y recorrer los linderos de acuerdo con el plano, a reserva de que con

posterioridad se hiciera el amojonamiento. Con lo anterior se tenía como poseedor a los ejidatarios de las tierras, aguas y demás accesiones. Hecho lo anterior, la comisión local agraria comunicaba a la Comisión Nacional Agraria la resolución y su ejecución (arts. 74 al 78). Practicada la ejecución, o en caso de que la resolución no implicara ejecución, se notificaba a los propietarios afectados (art. 79), en la inteligencia de que era improcedente el juicio de amparo en contra de la resolución del gobernador y de la ejecución de la misma, y sólo era procedente cuando se dictaba la resolución presidencial, la cual era definitiva (art. 81).

b. Dotación de tierras y aguas

Acción

Todo poblado que carecía de tierras o aguas o no la tuviera en cantidad bastante, tenía derecho a que se le dotara de ellas en la cantidad y de acuerdo con los requisitos que marcaba la ley (art. 13).

Se negó el derecho a recibir tierras a las poblaciones que tuvieran diez mil habitantes si no tenían 200 individuos con capacidad agraria o 25 cuando menos; a las capitales de la Federación y los estados; a los puertos de mar dedicados al tráfico de altura; a los poblados formados con tierras de contratos de colonización y a los peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación (art. 14).

No podían otorgarse tierras en dotación en edificios y construcciones en general, en obras permanentes de captación de aguas destinadas a regar tierras fuera del ejido; en las tierras en las que hubiera plantaciones de café, hule, vainilla, alfalfa. En las tierras en las que se hubiera plantado henequén eran afectadas parcialmente y las plantaciones de árboles frutales superior a cien hectáreas (arts. 25 y 26).

Así mismo, se exceptuaba de dotación la pequeña propiedad. El artículo 105 indicó cuál era la extensión de ésta en las diferentes clases de tierras. Las superficies consideradas como pequeña propiedad eran reducidas a un tercio en el caso de que en un radio legal de siete kilómetros no existieran tierras afectables (art. 27).

Las dotaciones se hacían en tierras susceptibles de cultivo agrícola, salvo cuando no existieran tierras laborables se comprendían en la dotación de tierras de agostadero, monte alto, áridas o cerriles (art. 19).

Estas leyes, a diferencia de las anteriores, suprimieron las categorías políticas y sólo denominó "poblados" y se determinó la superficie de la pequeña propiedad; se disminuyó la capacidad colectiva de veinticinco a veinte individuos y se clasificaron los tipos de tierras de que podían ser dotados los ejidos.

Procedimiento

Disposiciones específicas. La primera instancia se iniciaba al recibirse la solicitud de dotación. Entonces la comisión local agraria la mandaba publicar en el periódico oficial del estado y a falta de éste en algún periódico del lugar donde residiera la comisión local agraria, y a falta de uno y otro en el *Diario Oficial de la Federación*; además, la inscribía en el registro especial de expedientes agrarios, el cual estaba a disposición del público en general (arts. 60 y 46). La publicación de referencia surtía efectos notificatorios de iniciación del expediente a los propietarios de fincas o aguas afectados, así como a los usuarios de las aguas (art. 58).

Hecho lo anterior, se procedía a la formación del censo agrario y pecuario de la localidad; a la elaboración de un plano que contenía la zona ocupada por el caserío, zona de terrenos comunales, conjunto de las propiedades afectables y las porciones a afectar. Se realizaba también un informe complementario del plano en el que se especificaba la ubicación y situación de la localidad peticionaria, extensión y calidad de las tierras afectables, cultivos, producción media, condiciones agrológicas, climáticas y económicas de la localidad. Además, se recababan certificados de Catastro y Registro Público de la Propiedad sobre las fincas afectadas (arts. 60 al 62).

El censo agropecuario era realizado por la comisión integrada por un representante de la Comisión local agraria, quien fungía como director de los trabajos y por otros dos miembros, de los cuales uno era representante del poblado y el otro era designado por los propietarios afectados: El censo debía especificar el número de individuos capacitados para recibir tierra, su sexo, edad, oficio y demás generales (arts. 63 y 65).

Durante la práctica de estas diligencias los interesados podían presentar toda clase de pruebas para justificar las acciones o defensas que hicieran valer (art. 66). Concluidas las diligencias, se notificaba a los propietarios afectados que disponían de un término de treinta días para que presentaran objeciones a los censos, informes y planos elaborados (art. 67). Las notificaciones se hacían por oficio dirigido a los afectados, remitido por correo certificado con acuse de recibo en el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones; a falta de éste, el oficio se entregaba a la autoridad

municipal o federal, la cual recababa constancia de haber entregado la notificación o negativa a recibirla, la cual surtía efectos notificatorios. En caso de que no existiera domicilio señalado se publicaba en el periódico oficial del estado, y a falta de éste en el periódico del lugar, y a falta de ambos, se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* (arts. 68 y 54 al 56).

Si había objeciones a los trabajos practicados se concedía un plazo de quince días para que fundaran las objeciones y presentaran las pruebas documentales pertinentes y sus alegatos. Si la comisión local agraria consideraba fundadas las objeciones ordenaba que se rectificaran, y hecho lo anterior, emitía su dictamen en un término de treinta días, sobre la procedencia, necesidad, conveniencia y extensión de la dotación (art. 70).

Dictaminado el expediente, se remitía al gobernador para que fallara sobre él en un término que no excediera de treinta días. En el caso de que no se dictaminara dentro del término de ciento ochenta días de publicada la solicitud, se consideraba que la resolución era negativa, y la delegación del estado recogía el expediente para turnarlo a la Comisión Nacional Agraria para su revisión y dictamen, el cual era sometido a consideración del presidente de la República. En estos casos la delegación complementaba el expediente. En casos excepcionales y previo informe del delegado, el término de ciento ochenta días podía ampliarse, pero en ningún caso podía exceder de noventa días (arts. 72 y 59).

Segunda instancia de restitución y dotación de tierras. Ésta se iniciaba una vez ejecutada la resolución de la comisión local agraria y enviado el expediente al delegado en el estado a fin de que éste lo remitiera a la Comisión Nacional Agraria para su revisión. Los delegados, antes de remitir el expediente, recababan y agregaban los documentos e informes técnicos que juzgaban conveniente (arts. 82 y 83). La remisión del expediente se notificaba a los interesados por medio de cédulas que se fijaban en las puertas de la delegación, fecha a partir de la cual tenían veinte días hábiles para solicitar por escrito a la Comisión Nacional Agraria que se practicaran las diligencias que se hubieran omitido en primera instancia y que preveía la ley. En caso de considerarlo conveniente, la Comisión Nacional Agraria practicaba las diligencias, sujetándose para ello a lo dispuesto por la ley para la primera instancia; además, podía recabar los documentos e informes necesarios para la elaboración de su dictamen, constancias todas que debían obrar en el expediente (arts. 85 y 86). Realizado lo anterior, se notificaba a los interesados que disponían de treinta días hábiles para presentar las pruebas que estimaran pertinentes y sus alegatos por escrito; vencido este término, la Comisión Nacional Agraria disponía de un término máximo de treinta días para elaborar su dictamen y someterlo a consideración del presidente de la República para que dictara la resolución definitiva (arts. 87 y 88), la cual debía contener los mismos requisitos que el emitido por el gobernador (art. 89). Y no podían

modificarse o revocarse en forma alguna; además, tratándose de dotación la resolución, engendraban el derecho de expropiación y de indemnización a los propietarios afectados (arts. 99 y 100).

Una vez dictada la resolución presidencial era remitida a la delegación en el estado para que el comisionado especial llevara a cabo la ejecución, misma que determinaba si era procedente la acción en entregar las tierras en definitiva, o en caso contrario, de si era negativa en levantar la posesión, la cual se consumaba al momento de dar a conocer al comité administrativo la resolución que se ejecutaba y recorrer los terrenos concedidos y levantando el acta respectiva. A partir de la diligencia de ejecución (en caso de que fuera positiva la misma) los ejidatarios eran poseedores legales de las tierras dotadas o restituidas (arts. 90 al 93).

Ejecutada la resolución, se notificaba a los afectados por medio de cédulas comunes que se fijaban en las puertas de la delegación en el estado, agregando copia de la misma al expediente. Las resoluciones eran publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial del estado (art. 94).

Los propietarios afectados o sus empleados que estorbaran la posesión de los ejidatarios una vez realizada la ejecución definitiva, eran castigados con una multa y arresto; penas que imponía el juez de distrito. En caso de que después de diez días de levantada la posesión los ejidatarios detentaran la posesión de las tierras, se les imponía una multa y arresto (arts. 95 al 97).

Disposiciones específicas para restitución y dotación de aguas. La solicitud era presentada por escrito al gobernador del estado, el cual la turnaba a la comisión local agraria, quien examinaba los documentos presentados para fundar la restitución y designaba personal para que informara sobre la jurisdicción a la que correspondían las aguas, aprovechamiento o concesiones sobre las aguas afectables, localización de tomas, extensión susceptible de riego, volumen de la corriente, obras de riego apropiadas, servidumbres de paso y demás datos necesarios. Realizado el informe, la delegación lo transcribía a la Dirección de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento para que en el término de sesenta días informara sobre el aprovechamiento existente y su estado legal (arts. 109 al 111).

Se notificaba a los presuntos afectados con la dotación o restitución de aguas, de que disponían de treinta días para presentar sus pruebas documentales y sus alegatos por escrito; dentro del mismo término podían presentar objeciones al informe rendido, caso en que la comisión local agraria otorgaba quince días para que las fundaran. Vencido este término se tomaban en cuenta las pruebas rendidas, los

alegatos y demás documentos que obraran en el expediente y se dictaminaba sobre la procedencia o improcedencia de la restitución y sobre la necesidad, conveniencia y cantidad de la dotación de aguas, cuando procediera (arts. 112 y 113). Luego era remitido el expediente al gobernador para que éste, dentro del término de treinta días, resolviera (arts. 114 y 115).

A partir de este momento los trámites siguientes se encontraban en los artículos del 116 al 129, que reprodujeron las mismas disposiciones de la restitución y dotación de tierras, por lo que en obvio de repeticiones no se analiza nuevamente. En la inteligencia de que la resolución definitiva dictada por el presidente de la República se inscribía en el Registro Agrario de la Comisión Nacional Agraria y era comunicada a la Secretaría de Agricultura y Fomento (art. 126).

c. Ampliación de ejido

Acción

El artículo 191 estableció que transcurridos diez años de la fecha en que por resolución presidencial hubiera recibido un poblado tierras o aguas por dotación o restitución, podía tramitarse un nuevo expediente dotatorio.

Los requisitos que debían observar eran el transcurso de diez años; que en el censo agrario no figurara ninguno de los individuos que recibieron parcela, o sus herederos y que la ampliación se destinara a la formación de nuevas parcelas de dotación individual y no a ensanchar las ya existentes (art. 192).

Procedimiento

Las leyes que se analizan no contemplaban un procedimiento específico para esta acción, de tal manera que se aplicará el procedimiento previsto para el de dotación.

En los procedimientos descritos encontramos diferencias entre las leyes que se analizan sólo por lo que respecta a notificaciones; así, por ejemplo, la ley del 23 de abril de 1927 disponía que las notificaciones se realizaran por tres veces consecutivas, en tanto que la ley del 21 de marzo de 1929 sólo ordenó la notificación por una sola ocasión; otra diferencia que se presenta es la relativa a la iniciación de las vías agrarias;

la ley del 23 de abril de 1927 establecía que iniciada la vía restitutoria, era necesario que el gobernador dictaminara sobre su improcedencia para que se diera la conversión de vía a dotación; en cambio, la ley del 21 de marzo de 1929 señaló que debían iniciarse de oficio ambas vías al mismo momento; por último encontramos reducción de términos y plazos, así como también disposiciones como la del término de ciento ochenta días para concluir un expediente en primera instancia, contados a partir de la publicación.

Efectos de las leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 13 de abril de 1927, del 11 de agosto de 1927 y del 21 de marzo de 1929. Estas leyes trataron de corregir los fallos y errores del reglamento agrario (al cual derogan), estructurando los procedimientos agrarios de conformidad con las garantías constitucionales de audiencia y legalidad. Con base en la técnica constitucional estructura el proceso agrario como un juicio seguido ante tribunales administrativos.[44]

Estas leyes fueron un vigoroso intento para obtener una codificación congruente y armónica, asentada en sólidos principios jurídicos. Además de que hicieron del procedimiento agrario un verdadero juicio ante autoridades administrativas, puesto que se reafirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio seguido ante autoridades agrarias, juicios en los que los pueblos representaron el papel de actores; los grandes terratenientes y presuntos afectados el papel de demandados; las comisiones agrarias el de tribunales instructores del procedimiento y los gobernadores de los estados y el presidente de la República el de jueces sentenciadores.[45]

G. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo 1934

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934[46] estaba fundamentalmente orientado a sistematizar diversos ordenamientos legales dispersos e integrarlos en un solo cuerpo legal. Así, incorporó el contenido de la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, el de la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, el de la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola del 30 de agosto de 1932, el de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios en materia agraria, entre otros. Su expedición es consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional del 30 de diciembre de 1933.

---

[44] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op. cit.*, p. 300.
[45] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México*, *op. cit.*, pp. 220, 221 y 228.
[46] **FABILA, Manuel,** *op. cit.*, pp. 482-521.

1. Autoridades agrarias

El título primero del Código Agrario del 22 de marzo de 1934 (CA de 1934) se dedicó a las autoridades agrarias. El artículo 1 dispuso que en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios intervenían:

- El presidente de la República, quien era la suprema autoridad agraria;

- El Departamento Agrario, quien era el órgano encargado de la aplicación de ese código, el cual dependía del presidente de la República y estaba integrado por una delegación en cada estado, por el Registro Agrario Nacional y la Oficina de Tierras y Aguas de Fraccionamientos;

- Los gobernadores de las entidades federativas, quienes podían nombrar y remover a los representantes de la comisión agraria mixta y los comités particulares ejecutivos. Dictaminaban los expedientes agrarios, publicaban las solicitudes agrarias y ordenaban que se ejecutara su mandamiento;

- Las comisiones agrarias mixtas por cada entidad federativa estaban integradas por cinco miembros, uno de ellos fingía como presidente (cargo que correspondía al delegado agrario en el estado), otro fungía como secretario (era el representante del gobierno local) y los demás miembros eran vocales. En la inteligencia de que los cinco miembros, dos representaban a la federación, dos al gobierno local (quienes tenían que ser ingenieros agrónomos titulados), y uno era representante de los campesinos, quien tenía que ser ejidatario (arts. 12 al 15).

El procedimiento para la elección de los representantes de los campesinos lo estableció el Reglamento para la Elección de Representantes de los Campesinos ante las comisiones agrarias mixtas de los estados, del 26 de junio de 1934, derogado por el del 14 de mayo de 1936, mismo que estuvo en vigor hasta la expedición del Código Agrario del 26 de septiembre de 1940, en razón de que este código en sus artículos 24 y 5 transitorio establecieron bases para la elección de representantes campesinos ante las comisiones agrarias mixtas.[47]

- Los comités ejecutivos agrarios, que estaban integrados por tres miembros; uno fungía como presidente, otro como secretario y el último como vocal (eran nombrados por los gobernadores de los estados entre los solicitantes agrarios). Tenían como facultades representar a los solicitantes agrarios, ejecutar los mandamientos de posesión y entregar la documentación que tuviera en su poder al comisariado ejidal. Los comités ejecutivos agrarios iniciaban sus funciones con su

[47] *Ibid.*, pp. 595-659.

nombramiento y concluían automáticamente con la ejecución del mandamiento del gobernador; en este lapso podían ser removidos si no cumplían con las obligaciones antes citadas (arts. 16 al 19); y

- Los comisariados ejidales estaban integrados por tres miembros propietarios y tres suplentes, en los cargos de presidente, secretario y tesorero, quienes tenían la representación jurídica del núcleo de población ante autoridades administrativas y judiciales con facultades de un mandamiento general. Entre sus atribuciones se encontraban administrar la explotación de los bienes comunales del ejido y vigilar las explotaciones individuales, convocar a los ejidatarios a la junta general (asamblea ordinaria o extraordinaria), cumplir y hacer cumplir los demás acuerdos de la junta general y demás disposiciones de las autoridades agrarias. Los comisariados ejidales duraban en su encargo dos años, eran electos por la asamblea general de ejidatarios, por voto de escrutinio secreto, y podían ser removidos cuando no cumplieran con las atribuciones señaladas o por otra falta o delito cometido (arts. 119 al 131).

El artículo 123 del CA de 1934 determinó que en cada núcleo de población habría un consejo de vigilancia, y a pesar de que el artículo 1 de este código no los señaló como autoridad, tenían una función importante dentro del ejido, como lo era solicitar al comisariado ejidal que convocara a una junta general de ejidatarios cuando lo solicitara el veinticinco por ciento de los ejidatarios, vigilar y revisar los actos y cuentas del comisariado ejidal, y, de haber anomalías, dar cuenta de ellas al Departamento Agrario o a los delegados de este departamento.

De lo anterior se concluye que al presidente de la República se le designó como suprema autoridad agraria. La Comisión Nacional Agraria regulada por las legislaciones anteriores fue sustituida por el Departamento Agrario, reduciendo sus integrantes a cinco sus miembros, pero conservando las mismas atribuciones. El Cuerpo Consultivo Agrario aun y cuando las fracciones XI y XII del artículo 27 constitucional lo señala como autoridad, este código no lo contempla como tal en su artículo 1, pero en el artículo 7 se determinó su integración y función. Estaba integrado por cinco miembros, tres de los cuales eran ingenieros agrónomos; entre sus facultades se encontraban emitir dictámenes en los expedientes en los que el presidente de la República debía pronunciar resolución, autorizar los planos proyectos conforme a los que debían ejecutar la resolución presidencial y dictaminar sobre las iniciativas de reformas a la legislación agraria del Ejecutivo federal. Los gobernadores de los estados conservaron importantes atribuciones y obligaciones que contemplaban las leyes anteriores. Las comisiones agrarias mixtas sustituyeron a las comisiones locales agrarias, pero conservaron las mismas atribuciones. El artículo 27 constitucional, en su fracción XI, inciso d), creó a los comités particulares ejecutivos; en cambio, la fracción V del artículo 1 de este código los denominó comités ejecutivos agrarios. Los comisariados ejidales

eran señalados como autoridades agrarias. Los consejos de vigilancia, a pesar de que no fueron señalados como autoridades agrarias, tenían atribuciones importantes.

El CA de 1934 retomó lo dispuesto por la Ley de Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria del 3 de septiembre de 1932. El código de referencia determinó que incurrirían en responsabilidad los funcionarios agrarios que dependiendo de las atribuciones que les confería dicho código, negaran solicitudes agrarias en contravención a lo dispuesto por el código, que sugirieran, dictaminaran u ordenaran la afectación de la pequeña propiedad agrícola en explotación y retardaran la tramitación de los expedientes agrarios. Las sanciones a las que se hacían acreedores consistían en penas de prisión de seis a dos años o suspensión temporal o definitiva del cargo (arts. 157 al 164).

Las disposiciones en el CA de 1934 respecto a las responsabilidades de los funcionarios agrarios tenían un valor meramente teórico, ya que la categoría de los funcionarios que intervenían en la resolución de los expedientes agrarios hacía difícil, por no decir imposible, la aplicación de esas sanciones en caso de incumplimiento de sus responsabilidades.

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

El CA de 1934 contempló las acciones de restitución, dotación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población, dotación complementaria, ampliación de ejidos y permuta de bienes ejidales.

a. Restitución de tierras, bosques y aguas

Acción

Todo núcleo de población que hubiera sido privado de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos a que se refería el artículo 27 constitucional, tenía derecho a que se le restituyeran esos bienes (art. 20). La disposición anterior se transcribió del artículo 11 de la ley que deroga el CA de 1934.

Se exceptuaban de restitución las tierras tituladas conforme a los repartimientos hechos de acuerdo con la Ley del 25 de junio de 1856 y las superficies que no

excedieran de cincuenta hectáreas poseídas a título de dominio por más de diez años (art. 50).

La restitución de aguas procedía siempre que los interesados comprobaran sus derechos sobre las aguas reclamadas y que fueron despojados de ellas con posterioridad al 25 de junio de 1856, por cualquiera de los actos a que se refería el artículo 27 constitucional. El volumen restituible se determinaba por el procedimiento especificado para la dotación; se debía respetar la necesaria para usos domésticos del poblado y las aguas que correspondían a la pequeña propiedad agrícola (art. 32).

Procedimiento

El código que se comenta simplificó notoriamente los trámites. Conservó el aspecto formal de juicio, tan hondamente impreso en las leyes anteriores; pero sustituyó los plazos y términos que en ellas se concedían a las partes, por una regla general que subsiste en la legislación vigente. Consistía en que los interesados podían presentar en la primera y la segunda instancia, las pruebas que estimaran convenientes, hasta las resoluciones respectivas.[48]

Disposiciones comunes. El código que se analiza previó disposiciones comunes para la restitución y dotación de tierras; las solicitudes de dotación y restitución de tierras debían ser presentadas ante el gobernador de la entidad federativa en cuya jurisdicción se encontrara el núcleo de población interesado, con copia para la comisión agraria mixta. El gobernador mandaba publicar la solicitud y la enviaba a la comisión agraria mixta dentro de los diez días siguientes, de no hacerlo así la Comisión debía iniciar el expediente con la copia recibida (art. 22).

El único requisito que debía contener la solicitud era que expresara la intención de promover un expediente dotatorio o restitutorio. Si la solicitud era imprecisa, se tramitaba en la vía de dotación.

Presentada la solicitud de restitución se iniciaba por esta vía, pero al mismo tiempo, de oficio se seguía el procedimiento dotatorio para el caso de que la restitución fuera improcedente (art. 24).

[48] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México, op. cit.*, p. 250.

Si la solicitud era de dotación se tramitaba por esta vía, pero si antes del mandamiento del gobernador se solicitaba restitución, el expediente continuaba por ambas vías. La solicitud de restitución surtía efectos notificatorios a los afectados por la iniciación de ambas vías, pero si la solicitud era de dotación y se iniciaba la vía de restitución, era necesaria una nueva notificación a los afectados (arts. 24 y 25). Es decir, se transcribió lo dispuesto por la ley que el CA de 1934 derogó.

La creación de la doble vía ejidal inició una etapa innovadora en los procedimientos y favoreció grandemente a los núcleos de población peticionarios, satisfizo pronto sus necesidades y economizó tiempo e inversión en el procedimiento.[49]

El procedimiento en esta acción tuvo un avance importante en razón de que desapareció el procedimiento administrativo, para conservar sólo el judicial.

Disposiciones específicas de la acción de restitución de tierras, bosques y aguas. En las disposiciones específicas para esta acción se señalaba que dentro de los cuarenta y cinco días después de la publicación de la solicitud, los interesados debían presentar ante la comisión agraria mixta sus títulos y documentos en los que fundaran sus derechos (art. 27). Recibidos éstos, se enviaban al Departamento Agrario para que en el término improrrogable de treinta días elaborara el dictamen paleográfico y su opinión (art. 28). Si del dictamen se desprendía que los títulos eran auténticos y de los demás documentos la forma y fecha de despojo, la comisión agraria mixta suspendía la tramitación del expediente dotatorio y comisionaba personal técnico para que identificara los linderos de los terrenos reclamados, elaborara el censo agrario y presentara su informe respectivo. En el caso de que los títulos y documentos fueran desfavorables se continuaba con el expediente dotatorio (art. 29).

Una vez rendido el referido informe la comisión agraria mixta, dentro de los treinta días siguientes, analizaba las constancias del expediente y emitía su dictamen, el cual sometía a consideración del gobernador, quien emitía su mandamiento en el término de quince días. En caso de que en este término no lo hiciera, se consideraba desaprobado y se turnaba el expediente al Departamento Agrario para su resolución definitiva.

Los mandamientos del gobernador debían señalar, en el caso de restitución, la superficie y linderos de los terrenos restituidos. En el caso de que la comisión agraria mixta no emitiera el dictamen en el término señalado, el gobernador podía conceder la posesión y recoger el expediente (art. 30).

---

[49] **CHÁVEZ PADRÓN, Martha,** *El derecho agrario en México, op. cit.*, p. 327.

b. Dotación complementaria

Acción

La dotación complementaria procedía cuando las tierras de labor restituidas eran insuficientes para los individuos que recibieran parcela (art. 31).

Procedimiento

La tramitación de esta acción se llevaba a cabo de conformidad con lo que disponía el CA de 1934 para la dotación de tierras, bosques y aguas.

c. Dotación de tierras, bosques y aguas

Acción

Todo poblado que careciera de tierras, bosques o aguas o que no las tuviera en cantidades suficientes para sus necesidades, tenía derecho a que se le dotara de ellas, siempre y cuando la existencia del poblado fuera anterior a la fecha de la solicitud correspondiente (art. 21). Es de destacarse que se suprime el requisito que marcaba el artículo 14 de la ley que derogó el CA de 1934. El citado artículo señalaba que tenían que ser veinte individuos los que la solicitaran. Otra modificación importante era que se requería que el poblado existiera antes de ser presentada la solicitud. Con ello se pretendía evitar la práctica común de formación repentina de poblados.

Para dotar a los núcleos de población se tomaban tierras, bosques y aguas públicas o privadas, ubicadas en un radio legal de siete kilómetros. Las propiedades de la Federación o los municipios cuando fueran susceptibles de afectarse para dotar, restituir o crear nuevos centros de población, eran afectables preferentemente a las propiedades privadas (art. 33).

Las dotaciones debían ser de la mejor calidad en la ubicación más próxima al poblado y en la extensión bastante para cubrir las necesidades de los individuos capacitados y las necesidades colectivas del pueblo para cultivar, y de otras clases,

como tierras de monte, agostadero, etcétera. En caso de que el poblado fuera dotado de tierras de riego, se entregaban también las aguas que correspondían a esas tierras (arts. 35, 38 al 41).

Cuando los predios afectados no tenían tierras de cultivo en extensión suficientes se concedían tierras de las que se disponía, respetando siempre a la pequeña propiedad agrícola en explotación. Si las necesidades de los individuos que integraban el censo no quedaban satisfechas, la comisión agraria mixta iniciaba el expediente de ampliación de ejido.

Eran inafectables para la dotación las superficies que no excedieran de ciento cincuenta hectáreas de riego o trescientas hectáreas de temporal; las superficies cultivadas de caña, las superficies que no excedieran de trescientas hectáreas dedicadas al cultivo del plátano, café, cacao y árboles frutales (art. 51). No se incluían en las dotaciones edificios de cualquier naturaleza en buen estado, y las obras hidráulicas (art. 54). Como se observa, se modificaron los artículos 31 al 37 de la ley que se deroga.

Los dueños de propiedades que excedieran de las hectáreas antes señaladas tenían derecho a escoger la localización de sus predios inafectables, estableciéndose un procedimiento relativamente sencillo en el artículo 59 del CA de 1934.

No tenían capacidad jurídica para recibir en dotación las indicadas en el artículo 42 de este código. Se transcribió en el artículo 14 de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, sólo que el código que se comenta agregó la incapacidad para los puertos fronterizos con líneas de comunicación ferroviaria y suprimió a los peones acasillados.

Los núcleos de población a los que se les dotaba de tierras de riego tenían derecho a recibir tierras en dotación, para lo cual eran afectables los derechos de los usuarios de las corrientes de propiedad nacional y propiedad particular, en todos aquellos casos que hubiera volúmenes excedentes que no estuvieran siendo utilizados para riego (arts. 84 y 85). En cambio, eran inafectables los aprovechamientos de aguas que se destinaban para usos públicos y domésticos, para riego de la pequeña propiedad agrícola inafectable, y las aguas procedentes de bombeo, entre otras (art. 61).

Procedimiento

Disposiciones especificas. En las disposiciones específicas se establecía que cuando se publicara la solicitud de dotación de tierras y se notificara a los presuntos afectados, la comisión agraria mixta procedía a realizar el censo agrario y pecuario del núcleo de población solicitante, a la formación del plano de población, que contenía la zona urbana ocupada por el caserío, la ubicación del núcleo, la zona de terrenos comunales, el conjunto de pequeñas propiedades agrícolas inafectables y fincas afectables y el informe del comisionado que complementara y explicara los trabajos anteriores (arts. 62 y 63).

Una vez realizados estos trabajos, el núcleo de población y los afectados podían hacer las observaciones que juzgaran convenientes y presentar pruebas documentales ante la comisión agraria mixta; en caso de resultar fundadas sus observaciones se debían rectificar. Con los datos del expediente, con las pruebas y demás documentos presentados por los interesados durante la tramitación de juicio, la comisión agraria mixta emitía su dictamen sobre la procedencia o improcedencia solicitada, dentro del plazo de treinta días de integrado el expediente. En caso de que no se emitiera el dictamen respectivo en el término antes citado, los gobernadores podían ordenar que se recogiera el expediente y dar posesión provisional a los ejidos. Este dictamen era sometido a consideración del gobernador del estado para que emitiera su mandamiento, el cual debía hacerlo en un término que no excediera de quince días; en el caso de que no fuera así, la comisión agraria mixta daba aviso al Departamento Agrario del envío del dictamen al gobernador (arts. 65, 67 y 68). En el caso de que el gobernador no emitiera su dictamen se entendería que el dictamen era negativo y se turnaba el expediente y el dictamen al Departamento Agrario para su resolución definitiva.

Los mandamientos del gobernador en el caso de dotación debían señalar la extensión total y clases diversas de las tierras, así como su distribución parcial de afectación a cada propiedad. En caso de que se dotara o restituyera tierras de riego, se expresaba la cantidad de agua que correspondía.

En las disposiciones comunes a restituciones y dotaciones de tierras se indicaba que cuando los mandamientos fueran favorables, la comisión agraria mixta debía ejecutarlo, entregando las tierras dotadas o restituidas al comisariado ejidal, en la diligencia de posesión, en la que debía informar al núcleo de población el mandamiento, dar posesión de las tierras y deslindar las afectaciones, momento a partir del cual se tenía al núcleo de población como legal poseedor, levantándose el acta respectiva. Practicada esta diligencia o dictado el mandamiento, cuando fuera desfavorable la solicitud, se notificaba a los interesados. Si las tierras o aguas afectadas pertenecían a varias entidades federativas eran publicadas en los diarios oficiales de cada una (arts. 70 al 73).

El Departamento Agrario, al recibir el expediente, lo revisaba, en caso de estar incompleto o faltare por satisfacer requisitos, lo integraba; así mismo, podía recibir pruebas de los interesados. Hecho lo anterior, lo remitía al Cuerpo Consultivo Agrario, quien lo estudiaba y en pleno emitía el dictamen que procedía. En los términos del dictamen se formulaba el proyecto de resolución, la cual se elevaba a consideración del presidente de la República para que emitiera su resolución presidencial, la cual debían contener los resultandos y considerandos en que se informara y fundara, datos relativos a las pequeñas propiedades agrícolas en explotación, los puntos resolutivos en los que constara con precisión la extensión de las tierras y aguas restituidas y dotadas, tomándolas de cada finca afectada, y los planos conforme a los que debía ejecutarse. Estos planos, una vez aprobados no podrían ser modificados, salvo causas excepcionales (arts. 75 y 76).

Las resoluciones debían publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en los periódicos oficiales de las entidades federativas correspondientes, y se procedía a su ejecución. Las resoluciones que concedieran tierras o aguas en dotación o restitución, se inscribían como títulos en los registros del Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa que correspondía (arts. 71 y 81).

Cuando la resolución presidencial concedía tierras o aguas en dotación o restitución, se llevaba a cabo la ejecución por la delegación del Departamento Agrario en el estado, se notificaba a los propietarios afectados y colindantes, cuando menos con tres días de anticipación de que se llevara a cabo la diligencia de posesión, la cual se consumaba dando a conocer al comisariado ejidal la resolución que se ejecutaba y efectuando el apeo o deslinde de las tierras concedidas y levantándose la acta de la diligencia. Los ejidatarios a partir de este momento eran propietarios y poseedores de las tierras concedidas (arts. 78 y 79).

Cuando se trataba de un expediente en el que existía mandamiento negativo del gobernador, la resolución presidencial que concedía tierras o aguas se notificaba a la comisión agraria mixta, para la ejecución de un mandamiento supletorio, y ponía al poblado en posesión inmediata de las tierras o aguas concedidas, a reserva de que en su oportunidad fuera ejecutada en definitiva por la delegación del Departamento Agrario (art. 80).

La instauración y tramitación de los expedientes en los que se solicitaba dotación de aguas se sujetaban a lo previsto para las solicitudes de dotación de tierras (art. 84).

Realizadas las publicaciones y notificaciones correspondientes, la comisión agraria mixta ordenaba practicar una inspección con el fin de recabar los siguientes datos: posibilidad de realizar irrigación de los terrenos ejidales y comunidades solicitantes, localización de los aprovechamientos que podían ser afectables; corrientes y aprovechamientos afectables y datos técnicos del sistema de irrigación, coeficientes de agostadero para cultivos propios de la región, información relativa a la extensión de tierras de riego de los aprovechamientos afectables y servidumbre impuestas (art. 86). Realizada esta inspección, la comisión agraria mixta solicitaba a la Secretaría de Agricultura y Fomento los informes y datos necesarios para fijar, además de la propiedad de las aguas, los derechos confirmados o confirmables de los presuntos afectados.

Cuando la comisión agraria mixta llevaba a cabo la ejecución del mandamiento del gobernador en materia de aguas se avisaba a la Secretaría de la Agricultura y Fomento para que hiciera el reajuste provisional de los aprovechamientos y reglamentos respectivos; y cuando se ejecutaba la resolución presidencial, la Secretaría de Agricultura y Fomento hacía el reajuste definitivo de los aprovechamientos afectables y ordenaba la ejecución de las obras hidráulicas necesarias (arts. 87, 88 y 89).

d. Creación de nuevos centros de población agrícola

Acción

El CA de 1934 incorporó disposiciones de la Ley sobre Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, del 30 de agosto de 1932, "la cual era en el fondo una ley de colonización, sin ningún nexo con el procedimiento ejidal, en el Código que comentamos, esa creación de nuevos centros de población agrícola está íntimamente ligada al procedimiento dotatorio y no viene a ser otra cosa que su necesario complemento".[50]

Era procedente esta acción cuando se reunían los siguientes requisitos: cuando las tierras restituidas o señaladas como afectables para dotación no fueran suficientes para asignar a los individuos comprendidos en el censo agrario, cuando no se podía dotar complementariamente, o cuando, procediendo la ampliación de un ejido no

[50] *Ibid.*, p. 250.

hubiera tierras afectables de buena calidad y cuando no se pudieran satisfacer las necesidades de tierras y aguas de peones acasillados.

Para formar el nuevo centro de población se requería como mínimo veinte individuos la capacidad agraria individual y declarar expresamente su conformidad de movilizarse al lugar donde se estableciera el nuevo centro de población y su decisión de arraigarse en él (arts. 99 al 101).

Eran afectadas las fincas que más convinieran para crear un nuevo centro de población; sin embargo, tenían preferencia de afectación para dotar o restituir a los ejidos (art. 105).

Esta acción, afirma Martha Chavez Padrón, permaneció casi sin aplicarse por muchos años, hasta que cobró importancia como la única forma de continuar realizando el reparto de tierras y la solución de los campesinos con derechos a salvo.[51]

Procedimientos

La solicitud de la instauración de los expedientes de creación de un nuevo centro de población agrícola podía presentarse por los interesados o se iniciaba a moción de las autoridades agrarias. La comisión agraria mixta, los gobernadores de los estados, el Departamento Agrario o los comités particulares ejecutivos, según el estado de la tramitación del expediente, antes de promover la creación de un nuevo centro de población agrícola consultaban a los individuos que debían constituirlo, para que declararan su conformidad. Obtenido el consentimiento y comprobados los requisitos de procedencia, la autoridad agraria elevaba la iniciativa ante el Departamento Agrario, el cual inmediatamente lo mandaba publicar en el periódico oficial de la entidad federativa, expresando qué autoridad lo promovía, las razones en que se fundaba, y los nombres y residencia de los individuos a formar el núcleo de población (art. 103).

El Departamento Agrario designaba personal técnico para que estudiara la ubicación del nuevo centro de población agrícola, la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas con que se crearía, las fincas de donde se tomarían, los costos del traslado e instalación de los beneficiarios. Estos estudios se enviaban al gobernador y a la comisión agraria mixta para que en el término de quince días expresaran su opinión; al mismo tiempo se notificaba a quienes se proponía afectar y los campesinos interesados para que en un plazo de treinta días expresaran lo que a su derecho

[51] En *El derecho agrario en México, op. cit.*, p. 326.

conviniera. Concluido este término, el Departamento Agrario, por conducto de la comisión agraria mixta, y tomando en cuanta las opiniones, emitía su dictamen, el cual era elevado a consideración del presidente de la República para la resolución correspondiente (arts. 104 y 105).

La ejecución se llevaba a cabo por la delegación del Departamento Agrario que correspondía, siguiendo el procedimiento que se establecía para la dotación

Las resoluciones presidenciales que creaban un nuevo centro de población agrícola tenían los mismos efectos que una resolución presidencial por dotación. La organización y explotación debía llevarse a cabo de acuerdo con las disposiciones que regían para los ejidos (arts. 106 al 108).

e. Ampliación de ejido

Acción

La ampliación de ejidos procedía cuando se declaraba que existía un déficit de parcelas, o bien cuando reunían los siguientes requisitos: que el poblado hubiera logrado el aprovechamiento eficiente del ejido, que existieran cuando menos veinte individuos con capacidad agraria, que éstos no figuraran en el censo dotatorio o que hubieran sucedido en el derecho de parcelas y que las tierras se dedicaran a formar nuevas parcelas (art. 83). Como se observa desapareció el requisito de solicitar tierras en dotación después de diez años, requisito que establecía el artículo 191 de la ley que derogó el CA de 1934.

Procedimientos

Cuando el Departamento Agrario declaraba un déficit de parcelas se iniciaba el procedimiento de acomodo; en este caso la declaratoria constituía la solicitud del poblado y la necesidad de la tierra. El expediente era tramitado por la comisión agraria mixta, y resuelto por el gobernador correspondiente, debiendo el Departamento Agrario tramitarlo, el dictamen era elaborado por del Cuerpo Consultivo Agrario y sometido por éste al presidente de la República en la mitad de los plazos establecidos para la dotación (arts. 133 y 173).

f. Permuta de bienes ejidales

Acción

El artículo 136 del CA de 1934 estableció la procedencia de las permutas de parcelas entre ejidatarios de diferentes núcleos de población.

Procedimiento

El artículo 136 del CA de 1934 que creó la figura de permuta de bienes ejidales no previó un procedimiento específico; únicamente señaló que dicha acción se iniciaba a solicitud de los interesados, con aprobación de las asambleas generales de ejidatarios y del Departamento Agrario en el estado.

Efectos del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo 1934. Con la expedición de este código de consolidó la autonomía formal o legislativa del derecho agrario, se recopilaron y unificaron diversas leyes, y aun y cuando esta recopilación no se hizo en orden técnico, se perfeccionó el procedimiento.[52]

H. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 23 de septiembre de 1940

El Código Agrario del 23 de septiembre de 1940[53] derogó al expedido el 22 de marzo de 1934,

> ante la imperiosa necesidad de reformar el código para hacer más rápida la tramitación tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario como de las que se fueran presentando con motivos de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos.[54]

1. Autoridades agrarias

[52] **CHÁVEZ PADRÓN, Martha,** *El derecho agrario en México, op. cit.*, p. 328.
[53] **FABILA, Manuel,** *op. cit.*, pp. 584-670.
[54] Exposición de motivos del Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, en **FABILA, Manuel,** *op, cit.*, p. 585.

El Código Agrario de 1940 (CA de 1940) dedicó su primer capítulo a las autoridades y órganos agrarios, y su libro primero a la organización y competencia de los mismos, distinguiendo así entre autoridades y órganos agrarios.

Entre las primeras encontramos al presidente de la República, a los gobernadores de los estados y al jefe del Departamento del Distrito Federal, al jefe del Departamento Agrario, jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, a los ejecutores de las resoluciones agrarias, a los comités particulares ejecutivos, y a los comisariados ejidales y de bienes comunales.

Se consideraban como órganos agrarios: el Departamento Agrario (del cual dependían: el Cuerpo Consultivo Agrario, el secretario general y el oficial mayor, el delegado de cada entidad federativa), las comisiones agrarias mixtas de las entidades federativas, las asambleas generales de ejidatarios, los consejos de vigilancias tanto ejidales como comunales y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (art. 1).

Se estableció esta división atendiendo a que las autoridades agrarias ejecutaban los actos y hechos jurídicos agrarios; en tanto que los órganos no ejecutaban y sólo coadyuvaban a la ejecución de los mismos.[55]

La designación, funcionamiento y atribución de los órganos y autoridades agrarias eran:

- El presidente de la República era la suprema autoridad agraria, y dictaba las resoluciones definitivas en los expedientes agrarios, los cuales eran inmodificables (art. 35).

- Los gobernadores de los estados y el jefe del Departamento del Distrito Federal tenían las siguientes atribuciones: resolver en primer instancia, dictando sus mandamientos en los expedientes agrarios, y cuando fuere necesario sustanciar los expedientes y la ejecución de sus mandamientos, nombrar y remover a sus representantes de las comisiones agrarias mixtas y a los comités ejecutivos particulares (art. 36).

- El jefe del Departamento Agrario era nombrado y removido por el presidente de la República y dependía de éste (art. 3). Entre sus atribuciones se encontraban:

[55] **MEDINA CERVANTES, José Ramón,** *Derecho agrario en México*, México, Harla, 1987, p. 238.

ejecutar las resoluciones y acuerdos agrarios que dictaba el presidente de la República, presidir las sesiones del Cuerpo Consultivo Agrario, proponer a los miembros que integraban éste, y en general acordar con el presidente de la República lo relacionado con la legislación agraria (art. 37). El Departamento Agrario era el órgano superior encargado de la aplicación del CA de 1940 (art. 15).

- La Secretaría de Agricultura y Fomento tenía entre otras facultades reglamentar lo concerniente a corrientes y sistemas de riego cuando no comprendía a ejidatarios (art. 58).

- Al Departamento de Asuntos Indígenas, al igual que al Departamento Agrario correspondía el reconocimiento y titulación de la propiedad comunal a los pueblos y las cuestiones de límites de terrenos suscitadas entre dos o más núcleos de población (art. 55).

- Los ejecutores de las resoluciones agrarias llevaban a cabo la ejecución tanto del mandamiento del gobernador como del presidente de la República.

- Los comités ejecutivos particulares. El CA de 1940 reprodujo en los artículos 4, 6, 7, 8 y 38 las disposiciones que contenían los artículos 16 al 19 del CA de 1934 que derogó, agregándosele únicamente los requisitos que debían reunir para ser nombrados como parte de ellos (art. 5).

- Los comisariados de bienes ejidales y de bienes comunales. Se reprodujo en gran parte lo establecido por los artículos 119 al 123 del CA de 1934, y sólo amplió la gestión de los comisariados a tres años; la elección de los mismos se realizaba por la asamblea general de ejidatarios, y su remoción debía ser acordada por las dos terceras partes de la misma; las mujeres podían ser electas para estos cargos. Además de que lo dispuesto por este código para el comisariado y consejo de vigilancia de los ejidos y asambleas generales de ejidatarios, eran aplicables a las comunidades y para sus comisariados de bienes comunales (arts. 9 al 13, 30, 33 y 34). Entre sus atribuciones se encontraban: representar al poblado ante autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general; recibir en el momento de la ejecución de la resolución presidencial la documentación de los bienes ejidales; administrar que los bienes ejidales se mantuvieran en el régimen comunal; vigilar los parcelamientos ejidales; vigilar las explotaciones individuales y colectivas; citar cuando menos una vez al mes a asamblea general de ejidatarios o cuando lo solicitaran; dar cuantas a las asambleas de las labores efectuadas del movimiento de fondos y cumplir y hacer los acuerdos que dictaron las autoridades agrarias, entre otras (art. 39).

- El Cuerpo Consultivo Agrario aumentó a ocho miembros Su titular era el jefe del Departamento Agrario; dos de sus miembros eran ejidatarios y los seis restantes eran agrónomos o ingenieros (art. 16). Se reprodujeron las facultades que indicó el artículo 8 del CA de 1934 y se incluyeron, además, determinar sobre los expedientes

y planos de ejecución y parcelamiento ejidal cuando se hubiera cumplido con la resolución presidencial, discutir y aprobar los planos y expedientes de ejecución cuando existía imposibilidad material para ejecutar la resolución presidencial en sus términos, y opinar sobre los conflictos ejidales que se presentaban (art. 42).

  - El secretario general y el oficial mayor eran designados por el presidente de la República (arts. 17 y 18). Las funciones del primero estaban enfocadas a suplir ausencias del titular del Departamento Agrario y desempeñar las comisiones y trabajos encaminados a coadyuvar a la buena marcha del Departamento Agrario. El oficial mayor tenía como funciones principales administrar el departamento (arts. 43 y 44).

- El delegado del Departamento Agrario de cada entidad federativa era nombrado y removido libremente por el jefe del Departamento Agrario (art. 37, fracción VI, inciso a). Entre sus atribuciones se encontraban representar al Ejecutivo federal y al Departamento Agrario dentro de su circunscripción, presidir y vigilar el funcionamiento de las comisiones agrarias mixtas, recoger los expedientes a las autoridades agrarias cuando no cumplían con los términos que establecía la ley, remitir al Departamento Agrario los expedientes que estaban integrados, e informar al Departamento Agrario sobre los asuntos en trámite en la delegación (art. 45).

- Las comisiones agrarias mixtas eran el órgano local consultivo para aplicar el CA de 1940. Estaban integradas por un presidente (que era el delegado del Departamento Agrario y residía en la capital del estado, territorio o en el Distrito Federal), un secretario (quien representaba al gobierno local y de preferencia debería ser agrónomo, ingeniero titulado o técnico en materia agraria) y un representante de los ejidatarios (arts. 20 al 22). Las comisiones agrarias mixtas tenían las siguientes atribuciones: sustanciar y dictaminar sobre los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas y opinar sobre la creación de nuevos centros de población y expropiación de tierras y aguas ejidales (art. 46).

- Las asambleas generales de ejidatarios se declaraban legalmente constituidas: si se reunían por primera vez, la mitad más uno de los miembros del núcleo beneficiado con la resolución presidencial; cuando se reunían por segunda convocatoria, con los miembros que se encontraran (art. 25). Las convocatorias a asamblea debían expedirse cuando mucho 8 días antes de su celebración mediante cédulas, mismas que se fijaban en los lugares más visibles del poblado (art. 26). Entre sus atribuciones estaban: elegir, reelegir y remover a los miembros integrantes del comisariado ejidal y consejo de vigilancia, autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del comisariado ejidal, ordenar que se publicaran en el poblado los estados de cuentas (art. 47). Las asambleas ordinarias eran mensuales, y en ellas se trataban los asuntos ordinarios y extraordinarios que planteaban los ejidatarios (art. 48).

- Los consejos de vigilancia ejidales y de bienes comunales. Se constituían por tres miembros propietarios y tres suplentes, para los cargos de presidente, secretario y tesorero. Eran designados por unanimidad, o en su caso, por la minoría de la asamblea que tomaran parte en la elección del comisariado ejidal; debían tener los requisitos exigidos para el comisariado. Durarían en su cargo tres años y podían ser removidos cuando no cumplieran con las siguientes obligaciones: vigilar que las actuaciones del comisariado ejidal se ajustaran a las disposiciones de la ley y de la asamblea, revisar mensualmente las cuentas del comisariado y formular sus observaciones ante la asamblea, informar a la Dirección de Organización Ejidal, sobre la administración y marcha del ejido, solicitar al comisariado ejidal que citara a asamblea cuando se lo requería el 25% de los ejidatarios (arts. 31, 32, 33 y 54).

- El Banco Nacional de Crédito Ejidal. Era el banco preferente, y de a cuerdo con sus fondos debía proporcionar a los núcleos de población ejidal y comunal la atención crediticia suficiente que requerían sus cultivos (art. 57).

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

a. Restitución de tierras, bosques y aguas

Acción

Los núcleos de población que hubieran sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos a que se refería el artículo 27 constitucional tenían derecho a que se le restituyeran esos bienes. Como se observa, se transcribió lo dispuesto por el artículo 20 del CA de 1934.

La procedencia de la restitución de aguas, el procedimiento a seguir para determinar el volumen restituible y las aguas inafectables fueron retomados en el artículo 61 del CA de 1940 del artículo 32 del CA de 1940. Únicamente se agregó al citado artículo 61 que cuando existieran excedentes de aguas en el poblado restituido, éstas podían ser utilizadas por el gobierno federal para su aprovechamiento.

Se exceptuaban de restitución únicamente las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856; las superficies que no excedían de cincuenta hectáreas de las aguas que les correspondían cuando se hubiera poseído a título de dominio por más de diez años (previstos ya en el artículo 50 del CA de 1934); las aguas para usos domésticos del poblado, las tierras y aguas que

hubieran sido objeto de dotación a un nuevo centro de población agrícola y las aguas empleadas para servicios de interés público (art. 59).

Las casas y anexos ocupados por los campesinos beneficiados con la restitución o dotación o ampliación se quedaban a favor de los mismos (art. 91).

Procedimiento

Disposiciones comunes para dotación y restitución. El CA de 1940 estableció disposiciones comunes para dotaciones y restituciones. Respecto a los requisitos de solicitud, publicación, notificación a los afectados y doble vía ejidal, entre otros, fueron retomados en los artículos 195 al 199 las disposiciones que establecía el CA de 1934 en sus artículos 22 al 25.

En el artículo 201 creó la figura procesal de las accesiones, al establecer que en el caso de las accesiones no previstas en los mandamientos del gobernador o en las resoluciones presidenciales, serían dictaminadas por el Cuerpo Consultivo Agrario y firmadas por el jefe del Departamento Agrario. Se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico de la entidad federativa correspondiente.

En caso de restitución, el mandamiento del gobernador debía señalar la superficie, linderos y las condiciones que guardaban los terrenos, y en caso de dotación, debía indicar la extensión total y clase de las tierras, distribución parcial de afectación a cada propiedad, unidades de dotación aceptadas, superficies para usos colectivos, parcela escolar y campos destinados a la educación vocacional, cuando hubiera tierras para constituirlas. Si se restituía o dotaba tierras de riego se determinaba la cantidad de aguas que correspondían a esas tierras (como se observa se retomaron disposiciones que establecían los artículos 70 y 71 del CA de 1934). El gobernador autorizaba los planos conforme a los cuales se ejecutaba su mandato (art. 203).

Disposiciones específicas de restitución de tierras, bosques y aguas. El procedimiento que previó el CA de 1940 para la tramitación de los expedientes de restitución de tierras, en sus artículos 204 al 207, era el mismo que estableció el CA de 1934 en sus artículos 27 al 30. El código que se comenta únicamente redujo los plazos para que la comisión agraria mixta emitiera su opinión.

b. Dotación complementaria

Acción

La acción de dotación complementaria procedía cuando las tierras de labor restituidas a un núcleo de población eran insuficientes para que los individuos con derecho a tierra las tuvieran en la extensión suficiente a sus necesidades (art. 208).

Procedimiento

El expediente de dotación complementaria lo tramitaba la comisión agraria mixta y aplicaba el procedimiento previsto para la dotación. El expediente se iniciaba con el acuerdo de publicación por la comisión (art. 208).

c. Dotación de tierras, bosques y aguas

Acción

Los núcleos de población que carecieran de tierras, bosques o aguas o que no las tuvieran en cantidades suficientes para sus necesidades, tenían derecho a que se les dotara de ellas, siempre y cuando la existencia del poblado fuera anterior a la fecha de la solicitud correspondiente (se transcribió el artículo 21 del CA de 1034).

La incapacidad jurídica para recibir tierras o aguas en dotación prevista en el artículo 63 del CA de 1940 se transcribió íntegramente del artículo 42 del CA de 1934.

Los tipos de tierras o aguas con las que debían ser dotados los núcleos de población fueron transcritos textualmente en el artículo 64 del CA de 1940 lo dispuesto por el CA de 1934 en su artículo 33; sólo se agregó que los presidentes municipales, Ejecutivos locales y el secretario de Agricultura y Fomento, debían enviar a los delegados agrarios correspondientes y a las oficinas generales del Departamento Agrario en la ciudad de México, una relación completa de las propiedades afectables. Además de tierras para el cultivo se dotaban también de agostadero, monte, fondo legal, superficie laborable para formar la parcela escolar y para la enseñanza vocacional (art. 85).

Las propiedades afectables eran todas aquellas fincas cuyos linderos fueran tocados por un radio de siete kilómetros, a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante (art. 65).

De las propiedades afectables se tomaban las tierras disponibles de la mejor calidad y las más próximas al poblado solicitante; en igualdad de circunstancias se tomaban en primer término las fincas colindantes si no lo eran las más próximas (art. 66). Esas disposiciones tenían su antecedente en los artículos 35 y del 38 al 41 del CA de1934.

Respecto a las propiedades inafectables, el CA de 1940 transcribió en los artículos 173 al 181 las disposiciones que establecía el CA de 1934 en sus artículos 50 al 59.

Se consideraban como un solo predio los diversos terrenos de un solo dueño, aunque estuvieran aislados; como simulados y afectables los fraccionamientos hechos con anterioridad a la solicitud de dotación pero que no se hubiera hecho el traslado de dominio, cuando habiéndose fraccionado en dos o más predios, el usufructo lo conservara el primitivo propietario, cuando no hubiera deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno; o bien, cuando habiéndolas éstos se hubieren colocado después de presentada la solicitud (art. 69).

Los propietarios afectados con la dotación, y en general, con cualquier resolución agraria, no tenían ningún recurso legal ordinario o extraordinario, ni podían ocurrir a la vía de amparo; sólo tenían derecho a acudir dentro del término de un año al gobierno federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente (arts. 80 y 81).

Cuando se dictaban dos resoluciones presidenciales que afectaban un mismo predio, la extensión de cada ejido se determinaba tomando en cuenta la calidad de tierras, el censo de cada núcleo, las necesidades por satisfacer y la unidad normal de dotación; en caso de que las tierras laborables fueran insuficientes para todos los campesinos censados, se acomodaba a los mismos en los núcleos de población inmediatos o más cercanos que tuvieran excedentes (art. 91).

Cuando el poblado fuera dotado con tierras de riego, se fijaban y entregaban las aguas correspondientes a dichas tierras; las aguas dotadas se consideraban como accesiones de dichos terrenos (arts. 93 y 94). Los derechos de los usuarios de aguas de propiedad nacional eran considerados como afectables, al igual que aquellos

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

excedentes de aguas de propiedad particular (art. 96). Las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas expropiadas que compartían dos o más ejidos eran propiedad de la nación, pero los ejidatarios estaban obligados a su conservación y mantenimiento, y si no lo hacían se les suspendía el aprovechamiento hasta que cumplieran esas obligaciones (arts. 98 al 100).

Procedimiento

El CA de 1940 que se comenta reprodujo íntegramente en sus artículos 209 al 229 las disposiciones contenidas en los artículos 63 al 82 del CA de 1934.

La tramitación de los expedientes de dotación de aguas se hacía de acuerdo con las disposiciones de dotación de tierras; se transcribieron en los artículos 230 al 237 las disposiciones que establecía el CA de 1934 en sus artículos 84 al 98.

d. Creación de nuevos centros de población agrícola

Acción

Esta solicitud de creación de nuevos centros de población agrícola era procedente cuando las tierras restituidas a un núcleo de población no eran suficientes para asignar unidad de dotación normal a todos los individuos comprendidos en el censo agrario y no se podía dotar complementariamente, cuando las tierras afectables para dotación no eran suficientes para otorgar una unidad de dotación normal a los núcleos de población; o bien procediendo la ampliación de ejido, no hubiera tierras afectables suficientes. En cuyo caso tenían derecho a solicitar la creación de un nuevo centro de población un grupo de veinte individuos o más que tuvieran capacidad agraria individual, ya fuera que pertenecieran o no a diversos poblados (art. 115). Los individuos que hubieran quedado sin tierra en los ejidos censados tenían derecho a que se les acomodara en las unidades normales de dotación vacantes en los ejidos de la región. Y los que no alcanzaban acomodo se integraban al grupo solicitante de creación de nuevo centro de población (art. 113).

El nuevo núcleo de población se constituía con tierras que por su calidad aseguraran la satisfacción del poblado en cuanto a las unidades normales de dotación; la extensión de pastos y montes, explotaciones ganaderas y forestales; si fuera el caso, se afectarían tierras preferentemente de propiedad nacional o privada cuando estas estuvieran sin cultivar por más de tres años consecutivos, y a falta de éstas se afectaba

a las cultivadas consideradas como afectables (arts. 114 y 116). Sin embargo, no podían afectarse tierras para constituir un nuevo centro de población que lesionaran derechos de núcleos de población a los que legalmente debía dotarse o restituirse (art. 117).

Procedimiento

El CA de 1940 reprodujo en sus artículos 239 al 243 las mismas disposiciones que contemplaba el CA de 1934 en sus artículos 101 al 108. Agregó únicamente en su artículo 241 que "En las resoluciones presidenciales que ordenen la creación de un nuevo centro de población, se precisará que dependencia de los Ejecutivos federales o locales, debía intervenir y contribuir económicamente en el traslado, movilización e instalación de los campesinos".

e. Ampliación de ejido

Acción

Podía iniciarse un expediente de ampliación de ejido antes de que se ejecutara la resolución presidencial que restituyera o dotara de tierras al núcleo de población si las tierras eran insuficientes para las necesidades del poblado (art. 238).

Procedimiento

El artículo 238 de CA de 1940 no indicó el procedimiento a seguir en el caso de la ampliación de ejido, por lo que deducimos que se hacía de conformidad con las normas de la dotación.

f. Permuta de bienes ejidales

Acción

Los núcleos ejidales o los ejidatarios cuando así conviniera a su economía, podían efectuar permutas parciales o totales de tierras, bosques o aguas con otro ejido de los mismos bienes o de otros. Cuando las permutas eran entre ejidatarios, podía

realizarse entre ejidatarios del mismo ejido o con otros (art. 125). Se retomó lo dispuesto por el artículo 136 del CA de 1934; sin embargo, en el CA de 1940 se amplió la permuta entre ejidos.

Procedimiento

Para que se llevara a cabo la permuta de bienes ejidales se requería la aprobación de las dos terceras partes de la asamblea general o la solicitud de los interesados o de los órganos ejidales, y estudios de la Dirección de Organización Agraria Ejidal o del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Era competente para sustanciar esta solicitud el Cuerpo Consultivo Agrario, quien emitía un dictamen, y el presidente de la República resolvería en definitiva mediante el acuerdo correspondiente (art. 125).

g. Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables

Acción

La división o reparto que se hubiera hecho con apariencia legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y que contuviera error o vicio podía ser anulada (art. 118). Como se observa, se transcribió la fracción IX del artículo 27 constitucional.

Procedimiento

Las solicitudes de nulidad de fraccionamientos se presentaban ante eldelegado del Departamento Agrario. En la solicitud se señalabá el nombre de los solicitantes, el área que poseían, nombre de la comunidad, población, ubicación, municipio, estado, fecha de posesión definitiva y los títulos que amparaban esa posesión. El delegado sustanciaba el expediente en un término de noventa días iniciando con la expedición de convocatoria para una junta general de ejidatarios y usufructuarios, en los que se les oía y se recibían y desahogaban pruebas documentales y testimoniales y además recibía los alegatos de las partes. Hecho lo anterior, con el expediente se daba cuenta al Departamento Agrario para que el presidente de la República resolviera si era de declararse o no la nulidad del fraccionamiento o del repartimiento (art. 269 a 271).

h. Fusión y división de ejido

Acción

Un ejido podía dividirse cuando lo formaban varios núcleos de población en el que sus tierras formaban una sola unidad, o bien, que no la constituían o también cuando el ejido estaba formado por fracciones aisladas entre sí. En el primer caso, la fusión procedía sólo cuando convenía económicamente; en el segundo, cuando era solicitada por los interesados y previamente elaborados los planes de explotación de las tierras ejidales, y el tercer caso procedía sólo cuando se comprobaba la imposibilidad de llevar a cabo la organización o explotación económica del ejido por un solo comisariado (art. 140).

La fusión procedía cuando de los estudios técnicos económicos sociales que practicaba la Dirección de Organización Agraria o el Banco Nacional de Crédito Ejidal se desprendía que era conveniente la fusión para la mejor organización de los ejidatarios y el mejor desarrollo de un plan de explotación que fuera benéfico para la economía ejidal (art. 142).

Procedimiento

Esta acción se iniciaba con la solicitud de los interesados o a moción de las autoridades agrarias, de la Dirección de Organización Agraria Ejidal o del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso, los estudios presentados y la opinión de las asambleas generales de ejidatarios, el Cuerpo Consultivo Agrario emitía dictamen que servía de base para la resolución presidencial que procediera (arts. 248 y 249).

i. Expropiación de bienes ejidales y comunales

Acción

La expropiación de bienes ejidales y comunales sólo podía hacerse por causas de utilidad pública; y podía recaer sobre terrenos restituidos, dotados o adquiridos por el propio núcleo. Las causas de utilidad pública eran entre otras: 1) La explotación de recursos naturales pertenecientes a la nación y sujetos al régimen de concesión (fracción VII, del art. 165), en cuyo caso el núcleo de población o los ejidatarios afectados tenían derecho a la regalía y demás prestaciones que debía otorgar el concesionario, para lo cual debía celebrar entre ellos con la aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, el convenio de indemnización; 2) La solución de

conflictos interejidos o bienes de propiedad comunal, por límites dudosos o propiedad discutibles, así como para la solución de conflictos de los ejidos, comunidades con la pequeña propiedad originados por información defectuosa o errores de localización (arts. 165 y 166).

Los bienes de propiedad comunal sólo podían expropiarse por decreto presidencial mediante compensación inmediata o en efectivo, las cuales se realizaban tomando como base el valor económico de los bienes expropiados, la compensación era de la comunidad cuando se expropiaran bienes comunes, y de los individuos cuando se afectaban bienes que explotaban éstos. Si las compensaciones eran en especie debían constituir de preferencia en terrenos de la misma calidad que los expropiados. Si el monto de la expropiación era en efectivo debía destinarse a la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los expropiados (arts. 169 al 171). Las aguas pertenecientes a los ejidos o a las comunidades sólo podían expropiarse cuando no había otros disponibles y que se destinasen para usos domésticos de los habitantes, para servicios públicos y vías generales de comunicación y para usos industriales distintos a la producción de fuerza motriz (art. 168).

Procedimiento

La expropiación sólo podía llevarse a cabo por decreto presidencial, previa compensación y sustanciación del expediente; en él constaban informes, datos previos, avalúos, conformidad de los ejidatarios afectados por conducto del comisariado ejidal y opinión de la comisión agraria mixta, de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, del gobierno de la entidad correspondiente y del Departamento Agrario. La compensación se fijaba tomando en cuenta el valor económico de los bienes a expropiarse y se indicaba con toda exactitud su monto si fuere en efectivo. La compensación correspondía a la comunidad y estaba obligada a dar una nueva parcela a los ejidatarios cuyas tierras se expropiaron (arts. 250 y 251).

j. Concesión de inafectabilidad ganadera

Acción

Podía otorgarse concesión de inafectabilidad ganadera por dotación o creación de un nuevo centro de población, por un período de veinticinco años a petición de parte interesada. La concesión amparaba las extensiones de tierra necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tenían un pie no inferior de quinientas cabezas de ganado mayor, si eran lecheras, y trescientas si no lo era, o su equivalente

en ganado menor, siempre y cuando los terrenos y llanos pertenecieran a la misma negociación ganadera, que fuera creada seis meses antes de que formaran una sola unidad, que en la zona en la que se ubicaran se hubieran satisfecho ya las necesidades agrarias de los núcleos de población o que en el radio legal de siete kilómetros no existieran tierras afectables (art. 183). Los dueños de pequeñas explotaciones ganaderas que no cumplieran con los requisitos que marcaba el artículo de referencia podían asociarse para constituir una sola negociación y solicitar la concesión de inafectabilidad en favor del conjunto social, en cuyo caso se debían organizar de conformidad con la Ley General de Cooperativas (arts. 188 y 189).

Los terrenos de la negociación ganadera no amparados por concesiones de inafectabilidad eran afectables para dotar o crear un nuevo centro de población agrícola, cuando no existían otras fincas afectables dedicadas a fines no ganaderos (art. 184).

Los concesionarios tenían determinadas obligaciones que en términos genéricos consistían en desarrollar la actividad e investigación ganadera (art. 190 y 191).

Procedimiento

La solicitud debía presentarse ante el Departamento Agrario, quien dentro de los cinco días siguientes enviaba un ejemplar y sus anexos a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que en un término de treinta días manifestara su opinión respecto a la procedencia o no de la declaratoria de inafectabilidad, tomando en cuenta la antigüedad de la negociación ganadera. Si constituía una unidad, las cabezas de ganado y la capacidad forrajera de los terrenos. Otro ejemplar de la solicitud se enviaba al Departamento Agrario para que dentro del plazo de treinta días levantara censos agropecuarios, y si existían en trámite expedientes que señalaban como afectables el terreno (arts. 255 a 257).

El original de la solicitud y sus anexos se turnaban al consejero del Cuerpo Consultivo Agrario, encargado de la entidad. Al recibir la opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento y la del delegado agrario el consejero formulaba el proyecto del dictamen y proyecto topográfico en un término de treinta días. En caso de que las dependencias antes señaladas encargadas de emitir su opinión no lo hicieran, el consejero recababa los datos necesarios para fundar su dictamen; emitido éste se sometía a consideración del Cuerpo Consultivo para su aprobación; en caso de observaciones se debía corregir el proyecto en los quince días siguientes y se sometía nuevamente a aprobación; realizada ésta se ponía a consideración del presidente de la

República para que emitiera el decreto-concesión de inafectabilidad. Éste podía ser derogado total o parcialmente por un nuevo decreto (arts. 258 a 262).

k. Localización de la propiedad agrícola inafectable

Acción

El afectado con restitución tenía derecho a que se le localizaran cincuenta hectáreas en el lugar que él designara al formarse el plano-proyecto correspondiente (art. 172). En tanto que era inafectable para dotación, ampliación o constitución de nuevos centros de población, las superficies que no excedieran de cien hectáreas de riego y doscientas de temporal, además de otras tierras en función del cultivo: plátano, café, árboles frutales y henequén; o bien, en función del destino de la tierra: parques nacionales, reservas forestales y predios para prácticas, experimentación y desarrollo de proyectos agrícolas (art. 173). En éste también era procedente se localizaran como propiedades agrícolas inafectables.

La localización de la propiedad inafectable se hacía en tierras de riego o temporal o en ambas clases, a elección del propietario, pero debía constituir una solo unidad topográfica (arts. 176 y 177).

Procedimiento

Esta acción era ejercitada por los propietarios que deseaban se localizara su propiedad inafectable. La solicitud era presentada ante la comisión agraria mixta correspondiente acompañada por un plano topográfico. La comisión, dentro de los quince días siguientes, emitía su dictamen y enviaba el expediente al Departamento Agrario, quien a su vez tenía quince días más para proponer al presidente la República la procedencia o no de la declaratoria de la superficie solicitada. Esta declaratoria era publicada en el diario oficial de la entidad correspondiente e inscrita en Registro Agrario Nacional (arts. 252 y 253).

Los dueños de las propiedades inafectables podían solicitar al jefe del Departamento Agrario la expedición del acuerdo del certificado de inafectabilidad correspondiente, en cuyo caso, el funcionario oía la opinión de la comisión agraria mixta y del Ejecutivo local, y requería las pruebas que estimaba conveniente, y con el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario elevaba la solicitud al presidente de la

República para la expedición del certificado correspondiente, si era favorable, y lo inscribía en el Registro Agrario Nacional (art. 293).

I. Titulación y deslinde de bienes comunales

Acción

El CA de 1940 que se comenta introdujo esta importante acción, la cual procedía siempre y cuando no hubiera conflicto por linderos con algún ejido o comunidad (art. 373).

Procedimiento

El Departamento Agrario, de oficio o a petición de parte, iniciaba el procedimiento de titulación de bienes comunales, siempre y cuando no hubiera conflictos de linderos. Iniciada la tramitación del expediente, el poblado interesado por mayoría de votos elegía dos representantes, uno propietario y otro suplente, que intervendría en la tramitación del expediente (art. 273). Iniciado el expediente, el Departamento Agrario recababa la información necesaria para comprobar la exactitud de los títulos y la localización del área, y comprobado ésta se inscribía en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la localidad. En caso de no existir títulos o no se determinaba el área, el Departamento Agrario recababa los datos necesarios (art. 272).

Además, debía realizar los siguientes estudios: economico-social de la comunidad, existencia de conflictos por límites de la comunidad con otros núcleos; fraccionamientos existentes, fondos legales y la zona de urbanización y procedencia de dotaciones complementarias en caso de fueran necesarias (art. 275).

Hecho lo anterior, se ponía a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas el expediente para que expresaran lo que a su derecho conviniera. Si transcurrido el plazo antes señalado no se presentaban objeciones, el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminaba que se formulara el proyecto de reconocimiento de derechos al poblado gestor y se llevaba al acuerdo del presidente de la República (art. 274).

En caso de existir objeciones eran tomadas en cuenta al realizar el proyecto de resolución que se sometía a consideración del presidente de la República (art. 276).

Si de los estudios que practicara el Departamento Agrario se desprendía la existencia de conflicto por límites, se suspendía el procedimiento hasta la solución del mismo, y si el conflicto de linderos era con particulares, el expediente se continuaba por la vía de restitución (art. 277).

m. Conflictos por límites de bienes ejidales

Acción

El CA de 1940 introdujo esta nueva acción, la cual se iniciaba de oficio o a petición de parte cuando existían conflictos de hecho o por derecho por límites de los terrenos comunales entre sí o de terrenos comunales con ejidos (art. 278)

Procedimiento

La primera instancia se llevaba a cabo ante el Departamento Agrario, quien conocía de los conflictos de límites de terrenos comunales entre sí, o con ejidos. Se realizaba el levantamiento topográfico correspondiente y se otorgaban sesenta días a las partes para que rindieran sus pruebas. Al término de este plazo, el Departamento Agrario, dentro de los cinco días siguientes, formulaba un proyecto de resolución definitiva previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, lo daba a conocer al Departamento de Asuntos Indígenas para que en un término de cinco días formulara su opinión; transcurrido este término, el dictamen se turnaba al presidente de la República para su resolución definitiva (arts. 278 al 281). Esta resolución debía determinar la extensión y localización de tierras, montes, pastos y fondo legal que perteneciera a cada poblado; los volúmenes de agua que les correspondían y la compensación (art. 282).

Si los pueblos se conformaban con la resolución era irrevocable y se mandaba inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente (art. 282).

La ejecución de la resolución se hacía por el Departamento de Asuntos Indígenas y se notificaba a los Ejecutivos locales y a los poblados implicados (art. 285).

La segunda instancia se iniciaba cuando no aceptaban la resolución presidencial los poblados, en cuyo caso el poblado inconforme podía ocurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a promover el juicio de inconformidad, dentro de los quince días siguientes a la notificación.

A la solicitud se acompañaban copias para el Departamento Agrario (quien contestaba los puntos de inconformidad a nombre del Ejecutivo) y para el Departamento de Asuntos Indígenas. Acreditada la personalidad de los inconformes, se abría el periodo probatorio por veinte días; dentro de este término la Corte podía ampliar y recibir las pruebas que estimara convenientes. Concluido el término antes señalado, se otorgaban a las partes cinco días para que alegaran lo que a sus intereses conviniera. Expirado dicho término, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía emitir sentencia dentro de los quince días siguientes; en la sentencia se expresaban los puntos concretos de la resolución presidencial que se confirmaban, revocaban o modificaban, y causaba ejecutoria (arts. 287 al 292).

La sentencia se notificaba a los poblados interesados, al Departamento Agrario y al Departamento de Asuntos Indígenas, y se enviaba al juzgado de distrito para que la ejecutara. Al recibir la resolución, el juzgado de distrito la mandaba inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente (art. 293). Al momento de ejecutarse la sentencia se designaba un comisariado de bienes comunales y consejo de vigilancia (art. 298).

El Código Federal de Procedimientos Civiles era de aplicación supletoria en la tramitación de esta acción (art. 299).

Efectos del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 23 de septiembre de 1940. Este código retomó gran parte de las disposiciones que preveía el CA de 1934, pero perfeccionó la su redacción. Su vigencia fue efímera, en razón de este código fue derogado por el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.

I. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1942

El Código Agrario del 31 de diciembre de 1942[56] derogó el expedido el 23 de septiembre de 1940.

1. Autoridades agrarias

El Código Agrario de 1942 (CA de 1942) distinguió en su capítulo primero a las autoridades agrarias de los órganos agrarios y de las autoridades del núcleo de población ejidal y comunal.

Las autoridades agrarias eran: el presidente de la República, los gobernadores de los estados y territorios federales y el jefe del Departamento del Distrito Federal, el jefe del Departamento Agrario, el secretario de Agricultura y Fomento y el jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (art. 1).

Eran órganos agrarios: el Departamento Agrario (con todas sus oficinas inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario), las comisiones agrarias mixtas, la Secretaría de Agricultura y Fomento (a través de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal), y el Departamento de Asuntos Indígenas (art. 2).

Eran autoridades de los núcleos de población ejidal o comunal: las asambleas generales, los comisariados ejidales y de bienes comunales, y los consejos de vigilancia (art. 4).

El CA de 1942 suprimió a los ejecutores como autoridades agrarias y creó a las de los núcleos de población ejidal y comunal como otra categoría de autoridades.

Este código, a diferencia del código que derogó amplió y especificó las atribuciones de las autoridades y órganos agrarios.

- El presidente de la República continuó siendo la suprema autoridad agraria, y emitía las resoluciones definitivas sobre restitución o dotación de tierras o aguas, de ampliación, creación de nuevos centros de población agrícola; reconocimiento de la propiedad de bienes comunales y reconocimiento de la propiedad inafectable. Se

[56] En *Legislación agraria en México 1914-1979*, México, Secretaría de la Reforma Agraria, t. II, México, 1980, pp. 5-90.

entendía como resolución definitiva la que ponía fin a un expediente y no podía ser modificado (art. 33).

- Los gobernadores de los estados y territorios federales y el jefe del Departamento del Distrito Federal, además de las funciones que le atribuyó el CA de 1940 en su artículo 36, se le agregaron las de emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, en los de expropiación de tierras y aguas ejidales; las de proveer en lo administrativo la sustanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos y poner en conocimiento del Departamento Agrario las irregularidades en que incurrían sus funcionarios y empleados (art. 34, fracciones II, III y VI).

- El jefe del Departamento Agrario, como lo establecía el CA de 1940 en su artículo 3, era nombrado y removido por el presidente de la República (art. 5); tenía la responsabilidad política, técnica y administrativa de la dependencia y la aplicación del CA de 1942, y además de las atribuciones señaladas por el CA de 1940 en su artículo 37, tenía también las siguientes: resolver los conflictos que se suscitaban en los ejidos con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, representar al presidente de la República en lo relacionado con lo agrario, nombrar y remover al personal técnico y administrativo del departamento, e informar al presidente de la República de los casos en que procedían las consignaciones de los funcionarios que establece el capítulo de sanciones en materia agraria (art. 35, fracciones III a la VI).

- Al secretario de Agricultura y Fomento el CA de 1942 (a diferencia del anterior) le atribuyó las siguientes facultades: determinar los medios para el mejoramiento económico y social de la población campesina, ocuparse de la organización agraria ejidal, intervenir en la elección, renovación y destitución de las autoridades de los ejidos y comunidades, aprobar contratos celebrados entre ejidos, comunidades y terceras personas respecto a aprovechamiento de sus bienes, opinar sobre privación temporal o definitiva de derechos ejidales, depuración censal, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales y admisión de nuevos campesinos como ejidatarios (art. 38).

- El jefe del Departamento de Asuntos Indígenas tenía como atribuciones: ejecutar las resoluciones presidenciales de reconocimiento de bienes comunales y conflicto por límites de dichos terrenos; intervenir en la ejecución de las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativas a conflictos por límites de bienes comunales y emitir opinión en los expedientes en cita (art. 40).

- El Cuerpo Consultivo Agrario aumentó a nueve miembros, reprodujo las disposiciones del CA de 1940 respecto a su integración y a los requisitos de sus miembros (art. 7). En el artículo 36 del CA de 1942 se transcribieron las facultades que establecía el artículo 42 del CA de 1940; sólo se le agregó la facultad de emitir

su opinión acerca de las iniciativas de ley y sus reglamentos en materia agraria (fracción IV).

- Las comisiones agrarias mixtas. El CA de 1942 que se comenta, en sus artículos 9, 10 y 39 determinó la integración y facultades de las comisiones, retomando lo dispuesto en los artículos 20, 21 y 46 del CA de 1940.

- La Secretaría de Agricultura y Fomento tenía la función de resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, a través de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal (art. 38, fracción II).

- Las asambleas generales de ejidatarios se integraban exclusivamente por los ejidatarios que no hubieran perdido sus derechos ejidales, y quedaban legalmente instaladas (salvo en el caso de la segunda convocatoria) con la asistencia de la mitad más uno de sus componentes (art. 17). Respecto a los requisitos de las convocatorias, tipos de asambleas, elección del comisariado ejidal, consejo de vigilancia y sus requisitos, se señalaron en los artículos 18 al 21 y 27 del CA de 1924, los cuales fueron reproducidos del CA de 1940.

  Respecto a sus atribuciones, se agregaron además, de las que disponía el CA de 1940, las de pedir la intervención de autoridades agrarias para que resolvieran sobre suspensión o privación de los derechos de los ejidatarios y resolvieran también sobre la forma en que se disfrutaría de los terrenos comunales (art. 42, fracciones IV y V).

- Los comisariados ejidales y de bienes comunales. Respecto a la elección, requisitos, duración de gestión y remoción, se transcribió en los artículos 22 al 26, 28 y 31 las disposiciones que establecía el CA de 1940. E inclusive en el artículo 32 se expresó que "En los poblados que posean bienes comunales funcionarán comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales, de acuerdo con las reglas establecidas en este Código para las autoridades ejidales de igual designación". Sus facultades estaban especificadas en el artículo 43; sin embargo, fueron transcritas íntegramente del artículo 39 del CA de 1940.

- Los consejos de vigilancia ejidales y de bienes comunales se nombraban, removían, integraban y debían tener los mismos requisitos que disponía el CA de 1940 en sus artículos 31 al 33, en razón de que pasaron inalterables al CA de 1942 que se comenta, en sus artículos 20 y 21. E inclusive, respecto a las funciones de los consejos de vigilancia el artículo 45 transcribió lo que señalaba el artículo 54 del CA de 1940, y sólo agregó una función más: la de dar cuenta al Departamento Agrario de todos aquellos asuntos que implicaran un cambio o modificación de los derechos ejidales, y a la Secretaría de Agricultura de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes del ejido, cuando el comisariado no informara de tales hechos (fracción III del citado artículo 45).

- Los comités ejecutivos locales no estaban comprendidos entre las autoridades y órganos descritos; sin embargo, el artículo 3 del CA de 1942 que nos ocupa señaló que "son órganos que representan a los núcleos solicitantes de tierras o aguas en el procedimiento correspondiente". La designación, número de miembros, requisitos para serlo, causas de remoción, terminación de sus funciones y las atribuciones estaban reguladas por lo dispuesto en los artículos 12 al 16 y 41, disposiciones que fueron transcritas de los artículos 4 al 8 y 38 del CA de 1940.

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

a. Restitución de tierras, bosques y aguas

Acción

Los núcleos de población que hubieran sido privados de sus tierras, bosques y aguas, por cualquiera de los actos a que se refería el artículo 27 constitucional, tenían derecho a que se les restituyeran, cuando comprobaran que eran propietarios de ellas y que fueron despojados por las causas que indica la fracción VIII del artículo 27 constitucional (art. 46). Debían comprobar también la fecha y forma de despojo (art. 225).

Las propiedades y aguas inafectables por restitución eran señaladas en los artículos 104 y 113 del CA de 1942, los cuales retomaron textualmente lo dispuesto en el artículo 59 del CA de 1940.

Cuando el volumen restituible fuera mayor al necesario para cubrir las necesidades de usos públicos, domésticos y agrícolas, el gobierno federal disponía de los excedentes para su mejor aprovechamiento (art. 47).

Procedimiento

El capítulo segundo del CA de 1942 reprodujo textualmente en sus artículos 225 al 230 las disposiciones del CA de 1940. Únicamente agregó en el artículo 230 que una vez que el Departamento Agrario recibiera el expediente, lo revisaría y completaría de ser necesario, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario lo sometería a consideración del presidente de la República para su resolución definitiva.

b. Dotación complementaria

Acción

Procedía cuando los terrenos de labor o laborables restituidos fueran insuficientes para que todos lo individuos con derechos obtuvieran tierras en extensión igual a la unidad de dotación (art. 231).

Procedimiento

La comisión agraria mixta tramitaba de oficio el expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones de la dotación. El expediente se iniciaba con la publicación del acuerdo (art. 231).

c. Dotación de tierras, bosques y aguas

Acción

Todo poblado que careciera de tierras, bosques o aguas o no las tuviera en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades tenía derecho a que se le dotara de estos elementos, siempre que los poblados existieran cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud (art. 50).

Respecto a la calidad de las tierras dotadas en los artículos 57 al 60 del CA de 1942, se transcribió lo dispuesto en los artículos 114 al 116 del CA de 1940. Únicamente en los artículos 61 al 74 se describieron las reglas que habían de tomarse en cuenta al afectar, fraccionar y dividir las fincas para evitar la simulación de fraccionamientos.

Los bienes inafectables para dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población eran los que indicaban los artículos 104 al 114 del CA de 1942, disposiciones que fueran transcritas de los artículos 117, 173 al 182 del CA de 1940.

Una novedad importante lo constituyeron las disposiciones previstas en los artículos 76 al 85, que indicaban que para calcular el monto de las dotaciones de tierras de cultivo o cultivables, se partiría de la superficie individual de dotación, la cual podía aumentarse a consideración del Ejecutivo federal, que además de estas tierras para cultivo, también debían dotarse con terrenos de agostadero o monte, para la zona de urbanización, para formar las parcelas escolares. Con lo anterior se proyectaron ejidos no sólo agrícolas, sino también ganaderos y forestales.

El artículo 51 del CA de 1942 establecía la incapacidad colectiva agraria para recibir en dotación tierras y aguas, y el artículo 54 del citado código establecía la incapacidad individual agraria para recibir unidad de dotación individual.

Por lo que hace a la dotación de aguas, este derecho se transcribió íntegramente en los artículos 86 al 96 CA de 1942 de lo dispuesto por los artículos 62 al 64 del CA de 1940.

Procedimiento

El CA de 1942 reprodujo las disposiciones contenidas en el CA de 1940 respecto a la primera instancia para la tramitación de dotación de tierras, solicitud, requisitos, publicación, notificaciones, pruebas, dictamen y mandamiento (arts. 232 a 244 y 246 a 249).

Sin embargo, en la segunda instancia, y tratándose de ejecuciones de resoluciones presidenciales que dotaran, restituyeran o crearan un núcleo de población, la ejecución debía ser notificada a las autoridades del ejido, a los propietarios afectados y colindantes; debía acompañarse también al acta circunstanciada que se levantara el acta de apego y deslinde, localización de tierras laborales, parcela escolar y señalamiento de la zona de urbanización (art. 254).

Las disposiciones del CA de 1942 para la dotación y restitución de tierras se aplicaron en la tramitación de dotaciones y restituciones de aguas, de acuerdo con las modalidades que le eran propias (art. 222).

En caso de accesiones de aguas no previstas en los mandamientos de los Ejecutivos locales, o en las resoluciones presidenciales que hubieran concedido tierras de riego, era dictaminada por el Cuerpo Consultivo Agrario. El acuerdo respectivo era

firmado por el jefe del Departamento Agrario y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 223).

Se otorgaron a los ejidatarios certificados de derechos agrarios que garantizaran la posesión y el disfrute de las tierras que les correspondía producto del fraccionamiento (art. 261).

Al otorgarse la posesión definitiva el Departamento Agrario procuraba que el ejido deslindado cercara los terrenos y celebrara los convenios necesarios con los colindantes (art. 256).

Cuando al ejecutarse dos o más resoluciones presidenciales surgían conflictos por imposibilidad de entregar totalmente las tierras que ellas concedían, el orden de preferencia en la ejecución se determinará según el orden cronológico en que hubieran sido dictadas las resoluciones, y se llevaba a cabo la ejecución dentro de las posibilidades materiales (art. 259).

El CA de 1942 en sus artículos 264 al 269 reprodujo lo dispuesto por los artículos 230 al 277 del CA de 1940.

d. Creación de nuevos centros de población agrícola

Acción

Tenían derecho a solicitar la creación de un nuevo centro de población los grupos de veinte o más individuos que tuvieran capacidad individual, aun y cuando pertenecieran a diversos poblados (art. 53).

Para satisfacer las necesidades de tierra laborable en los ejidos se debían abrir al cultivo las tierras de pasto o de monte, o bien, abrir al cultivo las tierras inaprovechables ejecutando obras de riego, saneamiento o desecación. En caso de hácer lo anterior o no fuera posible realizar tales obras, se declaraba déficit de parcelas y se procedía a acomodar a los campesinos sin parcela en las vacantes de los ejidos inmediatos o a tramitar la ampliación correspondiente (art. 98).

Procedía la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no podían satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación o acomodo en parcelas vacantes (art. 100).

La calidad de las tierras, para creación de un nuevo centro de población, su extensión, afectaciones, capacidad individual, eran las mismas que para la dotación (arts. 101 al 103).

Procedimiento

En la tramitación de la acción de creación de nuevos centros de población agrícola se transcribieron los artículos 239 al 241 del CA de 1942 relativos a la solicitud, publicación y notificación de lo dispuesto por el CA de 1940. Pero se introdujeron nuevas disposiciones respecto a términos, y se incluyó en el artículo 277 que "Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para la dotación de ejidos en cuanto a su contenido, publicación y ejecución".

e. Ampliación de ejido

Acción

Los núcleos de población ejidal que no tuvieran tierras, bosques y aguas en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tenían derecho a la ampliación de su ejido siempre que comprobaran que explotaban la totalidad de las tierras de cultivo y que aprovechaban también totalmente las tierras de uso común que poseyeran (art. 97). Además de que el núcleo de población tuviera veinte o más individuos carentes de dotación o parcela (art. 52).

Procedimiento

El artículo 270 del CA de 1942 transcribió lo dispuesto por el artículo 238 del CA de 1940, pero agregó aquel artículo que la tramitación se haría de oficio.

f. Permuta de bienes ejidales

Acción

El CA de 1942 –a diferencia de los dos códigos anteriores– distinguió claramente las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares (art. 146) de las permutas de una unidad de dotación por otra (art. 161).

Procedimiento

El expediente de permutas se iniciaba a petición de los interesados. El representante del Departamento Agrario convocaba a asamblea general de ejidatarios a los permutantes para recabar la conformidad de éstos. Cuidaba que el quórum legal y la aceptación de la asamblea fuera de las dos terceras partes de los ejidatarios. Hecho lo anterior, el Departamento Agrario oyendo previamente a la Secretaría de Agricultura y al Banco Nacional de Crédito Ejidal (en caso de que operara con alguno de ellos), determinaba sobre la conveniencia de aprobar la permuta (art. 278 a 281).

g. Nulidad de fraccionamiento de propiedades inafectables

Acción

El artículo 64 del CA de 1942 estableció las reglas a las que debía sujetarse la división y fraccionamiento de predios afectables. Cualquier violación a esas normas se entendía como simulación, y podía ser anulada esa división o fraccionamiento cuando se comprobara en "forma plena, oyendo a todos los interesados y a los solicitantes de ejido y recabando en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales, y obteniendo todos los datos necesarios para concluir en forma fehaciente sobre la inexistencia de simulación".

Procedimiento

El procedimiento de la acción de nulidad de fraccionamiento de propiedades inafectables estaba regulado por lo dispuesto en los artículos 302 a 305 del CA de 1942, en los que se reprodujeron las disposiciones contenidas en los artículos 269 a 271 del CA de 1940.

h. Fusión y división de ejido

Acción

La fusión de varios ejidos estaba regulada por lo dispuesto en el artículo 150 de CA de 1942 numeral en el que se transcribió lo establecido por artículo 142 del CA de 1940.

La procedencia y las causas por las que podía fusionarse un ejido estaban indicadas en el artículo 148 del CA de 1942 que se comenta, las cuales fueron transcritas íntegramente del artículo 140 del CA de 1940.

Procedimiento

El expediente de fusión o división de ejido se tramitaba ante el delegado del Departamento Agrario a petición de los interesados o de oficio a petición de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal en el caso de que refaccionara a cualquiera de ellos (art. 282). En el primer caso, el Departamento Agrario oía la opinión de las instituciones antes señaladas y emitía su dictamen por conducto del Cuerpo Consultivo Agrario y daba cuenta con el mismo al presidente de la República, acompañando los estudios presentados y la opinión de la asamblea, para que dictara la resolución que procediera (art. 284). La ejecución de esta resolución, en caso de ser positiva, comprendía el apeo y deslinde de las tierras del ejido o ejidos que resultaran, así como la constitución de nuevos comisariados y consejos de vigilancia (art. 285).

i. Expropiación de bienes ejidales y comunales

Acción

La expropiación de bienes ejidales o de bienes comunales sólo podía hacerse por causas de utilidad pública, consideradas como tales las ya enunciadas en el CA de 1940 que se comentó con anterioridad, las que fueron retomadas por CA de 1942, pero suprimió en el artículo 187 como causas de utilidad la solución de conflictos con los ejidos, las comunidades y la pequeña propiedad, previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 165 del CA de 1940.

Respecto a la expropiación de bienes de propiedad comunal, compensaciones y expropiaciones de aguas, se reprodujo en los artículos 188, 190 al 195 del CA de 1942 lo ya señalado el CA de 1940 en sus artículos 168 al 171. Se introdujo una modificación en el artículo 189 del citado CA de 1942, el cual dispuso que cuando fueran íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desapareciera como comunidad agrícola si se indemnizaba en efectivo, la indemnización debía destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado, pero en caso de que los ejidatarios no aceptaran ocupar y explotar las tierras que se les proponían, la indemnización se destinaba a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal.

Procedimiento

La solicitud debía presentarse ante el Departamento Agrario por la autoridad o la persona interesada en la expropiación. La solicitud debía indicar el bien concreto a expropiarse, el destino que se le pretendía dar, la causa de utilidad pública que se invocaba, la indemnización que se proponía y los planos y demás documentos fundatorios (art. 286). El Departamento Agrario solicitaba su parecer al gobernador de la entidad en que se encontraban los bienes, a la Secretaría de Agricultura o al Banco Nacional de Crédito Ejidal. Al mismo tiempo, se verificaban los datos especificados en la solicitud y se practicaba el avalúo. Con las constancias que integraban el expediente el Cuerpo Consultivo Agrario formulaba un dictamen con el que daba cuenta al presidente de la República para que resolviera en definitiva (arts. 287 y 288).

El decreto expropiatorio se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico de la entidad en la que se encontraban ubicados los terrenos expropiados. La ejecución la llevaba a cabo el Departamento Agrario; en la misma se practicaba el apeo y deslinde y de las que se hubieran otorgado en compensación y se ponían en posesión. Sin embargo, antes de practicarse la ejecución el Departamento debía asegurarse de que se hubiera cubierto la indemnización. Practicada la ejecución, el Departamento Agrario expedía los títulos correspondientes (arts. 289 a 290).

En caso de que la expropiación recayera sobre aguas, la Secretaría de Agricultura efectuaba el ajuste correspondiente de los aprovechamientos (art. 291).

j. Concesión de inafectabilidad ganadera

Acción

Podía otorgarse concesión de inafectabilidad ganadera por veinticinco años a las explotaciones ganaderas que tuvieran un pie de más de doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, que los terrenos pertenecieran a una misma negociación, que el objeto principal del negocio fuera la explotación ganadera, que los terrenos se ubicaran en zonas donde hubieran quedado satisfechas las necesidades agrarias o que dentro del radio legal existieran tierras afectables (art. 115).

Se aumentaron los requisitos que estableció el CA de 1942 para la procedencia de la concesión.

La extensión que amparaba el decreto-concesión se determinaba tomando en cuenta la superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado, que resultara de considerar los factores agrológicos, hidrológicos, climáticos, el número, ubicación y capacidad de los aguajes (art. 117).

Los concesionarios estaban obligados a cumplir con las disposiciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento respecto a la productividad ganadera y a la investigación (art. 118).

Podía existir derogación total de los decretos concesionados cuando no fuera costeable la explotación ganadera o se modificara la capacidad forrajera del predio (art. 112). También podía existir derogación parcial (art. 123).

Procedimiento

Las concesiones de inafectabilidad ganadera se otorgaban a solicitud de los interesados ante el Departamento Agrario mediante decretos-concesión (art. 295).

El procedimiento a seguir una vez presentada la solicitud era el siguiente: el Departamento Agrario, dentro de los cinco días siguientes, enviaba la solicitud con sus anexos por una parte a la Secretaría de Agricultura y Fomento y por otra al Departamento Agrario en cuya jurisdicción se encontraba la finca, con la intención de que dentro de un plazo de treinta días realizaran los trabajos técnicos, jurídicos y económicos. El delegado agrario, al recibir la documentación en cita, notificaba al Ejecutivo local la existencia de tal solicitud y sus fundamentos, para que dentro de un

plazo de quince días emitiera su opinión por conducto de la comisión agraria mixta (arts. 296 y 297).

El Departamento Agrario una vez que recibía la documentación, recababa los datos que juzgaba convenientes y formulaba el proyecto topográfico en un término de treinta días, y sometía el expediente a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario para que, estimando las constancias que obraban en el expediente, emitiera su dictamen y éste fuera sometido a consideración del presidente de la República para su resolución definitiva; el decreto-concesión que se emitía debía contener las consideraciones en que se expresara la personalidad y capacidad jurídica del solicitante, la finca de explotación, propiedad de terrenos y semovientes, declaratoria de inafectabilidad por veinticinco años y las obligaciones del concesionario (arts. 298 al 301).

Cabe aclarar que existían también solicitudes provisionales otorgadas por un año, en cuyo caso se seguía el trámite descrito con anterioridad, sólo que la Secretaría de la Reforma Agraria, además de los informes rendidos en caso de una concesión definitiva, debía practicar el avalúo de la finca y las obras y mejoras necesarias para el establecimiento de la explotación (art. 296). Vencido el término de la concesión provisional, el Departamento Agrario continuaba de oficio la tramitación del expediente para otorgar la concesión definitiva (art. 300).

k. Localización de la propiedad agrícola inafectable

Acción

El artículo 49 del CA de 1942 transcribió lo dispuesto en el artículo 172 del CA de 1940 respecto a la procedencia de la localización de las cincuenta hectáreas a que tenía derecho el propietario afectado con restitución de tierras. El artículo 104 del CA de 1942 retomó como inafectables las tierras especificadas en el artículo 173 del CA de 1940, y, por tanto, las consideraba como pequeña propiedad; éstas eran localizadas como tales.

Los dueños de predios afectables tenían derecho a escoger la localización que dentro de sus predios debía tener la superficie inafectable; cuando no lo hicieran oportunamente, la autoridad agraria lo hacía en tierras de riego, de temporal o en ambas. Dichas tierras debían constituir una unidad topográfica (arts. 105 y 107). Las mejoras hechas a la propiedad declarada como inafectable no eran tomadas como

variación de calidad de la misma siempre y cuando se inscribiera en el Registro Agrario Nacional (art. 110).

Procedimiento

Los artículos 292 al 294 del CA de 1942 señalaron el procedimiento a seguir para la tramitación de la acción de localización de la propiedad agrícola inafectable, produciendo textualmente las disposiciones que contemplaba el CA de 1940 en sus artículos del 252 a 254.

l. Titulación y deslinde de bienes comunales

Acción

En el artículo 306 del CA de 1942 se transcribió el contenido del artículo 273 del CA de 1940 respecto a la procedencia de esta acción; únicamente se agregó que se podían reconocer y titular también las superficies que correspondían a los comuneros en lo individual.

Procedimiento

Como se analizó anteriormente, el CA de 1940 en sus artículos 272 al 277 estableció el procedimiento para titular las propiedades comunales que nos ocupa. Pues bien, el CA de 1942 prácticamente transcribió las disposiciones del código que se comenta, pero introdujo sólo dos modificaciones. Una de ellas fue que también se reconocían y titulaban las superficies que correspondían individualmente a los comuneros (art. 306), y la otra fue que en su artículo 311 dispuso que las resoluciones que reconocieran propiedad comunal debían ser ejecutadas por el Departamento de Asuntos Indígenas, deslindando los terrenos reconocidos y señalando las fracciones que poseyeran los individuos; debiendo hacer la designación de comisariado de bienes comunales, en caso de no existir éste.

m. Conflicto por límites de bienes comunales

Acción

En el artículo 314 del CA de 1942 se transcribió el artículo 278 del CA de 1940.

Procedimiento

El procedimiento en primera instancia de la acción de conflictos por límites de bienes comunales no presentó cambios sustanciales en el CA de 1942 respecto de lo que determinaba el CA de 1940. La única variación que introdujo el CA de 1942 fue respecto a la ejecución de la resolución presidencial, puesto que el artículo 320 que aun y cuando los poblados implicados no estuvieren de acuerdo con la citada resolución debía ser ejecutada.

En la segunda instancia no se introdujeron cambios respecto a lo que establecía el CA de 1940, por lo que en obvio de repeticiones no se trata nuevamente.

n. Privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios

Acción

El CA de 1942 en su artículo 169 estableció que los ejidatarios perdían sus derechos sobre su parcela y demás derechos como miembros del ejido, a excepción de los adquiridos sobre el solar urbano cuando durante dos años consecutivos o más dejaran de trabajar su parcela o de realizar los trabajos que les correspondían cuando el ejido era colectivo.

Procedimiento

El procedimiento para tramitar la acción de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios lo contemplaba el artículo 173 del CA de 1942, el cual indicaba que la privación de derechos de un ejidatario sólo se decretaba por el presidente de la República, previo juicio seguido por la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se cumplían con las formalidades esenciales del procedimiento, el cual se debía prever en el reglamento correspondiente, de acuerdo con las bases que indicaba el propio artículo. Es decir, el citado código no especificó el procedimiento a seguir, sino que esa tarea se la dejó al reglamento que se expidiera.

o. Acomodo

Acción

La acción de acomodo procedía cuando los campesinos censados en el núcleo de población no obtenían tierras; entonces se les acomodaba en las unidades de dotación vacantes (art. 99).

Procedimiento

En CA de 1942 que se comenta no se indicó el procedimiento a seguir; sin embargo, como el acomodo se derivaba de una privación de derechos, la cual estaba regulada por el artículo 173 en la resolución de privación se indicaba a qué campesino se le otorgaba la unidad de dotación.

p. Suspensión y adjudicación temporal de derechos agrarios

Acción

El artículo 174 del CA de 1942 que se comenta establecía que al ejidatario que dejara de cultivar su parcela por más de un año o dejara de ejecutar los trabajos de índole comunal que le correspondían dentro de la explotación colectiva, podía privársele de sus derechos. Esta privación abarcaba un ciclo agrícola y era realizada por la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En tanto duraba la privación, la parcela se adjudicaba al legítimo heredero del ejidatario o al campesino que correspondía, de conformidad con el artículo 153 del propio CA de 1942.

Procedimiento

En el CA de 1942 no se previó procedimiento alguno para tramitar la acción de suspensión y adjudicación temporal de derechos agrarios; sin embargo, por analogía se aplicó el procedimiento de privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, en lo que le era aplicable.

q. Procedimiento para el parcelamiento, adjudicación y expedición de certificados de solares urbanos

Acción

La zona de urbanización concedida por resolución presidencial se deslindaba y fraccionaba de acuerdo con los proyectos del jefe del Departamento Agrario, cuando un poblado carecía de fondo legal y si se consideraba conveniente era localizado previa realización de los trabajos correspondientes, mediante resolución presidencial (arts. 175 y 176).

Todo ejidatario tenía derecho a recibir un solar en la zona de urbanización, y los solares excedentes eran arrendados o enajenados a los campesinos que deseaban avecindarse en el poblado, con la obligación de no abandonarlo en los cuatro meses siguientes y cubrir su precio (arts. 177 a 184).

Procedimiento

El CA de 1942 no estableció ningún procedimiento para ejercitar la acción de procedimiento para el parcelamiento, adjudicación y expedición de certificados de solares urbanos.

r. Sucesiones agrarias

Acción

El ejidatario tenía la facultad para designar al heredero de sus derechos agrarios, entre las personas que dependían económicamente de él, aunque no fuera pariente, pero que no disfrutara de derechos agrarios (art. 162).

Cuando no designaba herederos o que al tiempo de su fallecimiento el sucesor hubiera muerto o ausentado del poblado, los derechos se adjudicaban a la mujer legítima o a la concubina con la que hubiere procreado hijos o con la que hubiera hecho

vida marital seis meses antes, y a falta de mujer se adjudicaban a los hijos, y en su defecto a la persona que hubiera sostenido (art. 163).

Procedimiento

Al fallecer el ejidatario el heredero acudía al Registro Agrario Nacional a realizar el traslado de dominio a su favor de los derechos agrarios.

En caso de que no hubiera designación de sucesores o que el sucesor designado renunciara a sus derechos, la asamblea resolvía por mayoría de las dos terceras partes y previa aprobación de la comisión agraria mixta, a quién se le adjudicaban la unidad de dotación (art. 164).

Efectos del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1942. Este código estuvo vigente durante 29 años, y aquilató la experiencia que se tenía en cuanto a técnica jurídica, e introdujo importantes modificaciones y perfección la relación y términos legales agrarios. Al inicio de su vigencia su aplicación resultó positiva; sin embargo, al final, sus disposiciones ya habían sido rebasadas por la realidad imperante en el campo mexicano.

J. Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971

La Ley Federal de Reforma Agraria[57] fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.

En la exposición de motivos se argumentó que:

> La presente iniciativa reúne la mejor tradición jurídica del país al intentar ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas [...]. La Ley Federal de Reforma Agraria es una denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal, tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque

[57] Trigésima novena ed., México, Porrúa, 1991.

no se limita a regular disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 de la Constitución Política de la Revolución Mexicana.[58]

La exposición de motivos es interesante porque a partir de ella puede ser interpretada la ley de referencia.

En este apartado se utilizará una técnica diferente a la que se ha venido usando en el tratamiento de los temas anteriores. Aquí sólo se hace una síntesis de los rubros de autoridades, acciones y procedimientos agrarios que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria. En razón de que existen abundantes estudios que magistralmente se ocupan de la Ley Federal de Reforma Agraria, entre ellos encontramos: *El derecho social agrario y sus procedimientos* de Martha Chávez Padrón;[59] *Derecho agrario*, de José Ramón Medina Cervantes,[60] y *Derecho procesal agrario* de Luis M. Ponce de León Armenta.[61] Por lo que en obvio de repeticiones innecesarias aquí se hace sólo una síntesis que contempla el estudio comparativo de las diversas autoridades, acciones y procedimientos agrarios a través de la legislación de 1917 a 1991.

1. Autoridades agrarias

La Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) distinguió entre autoridades agrarias, Cuerpo Consultivo Agrario (libro primero) y autoridades internas de los núcleos agrarios (libro segundo).

A las autoridades agrarias y al Cuerpo Consultivo Agrario le atribuyó la aplicación de la ley.

Las autoridades eran: presidente de la República, gobernadores de los estados, jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Cuerpo Consultivo Agrario y comisiones agrarias mixtas.

---

[58] En **MARTÍNEZ GARZA, Bertha Beatriz,** *Evolución legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, Textos Universitarios, 1975, p. 17.
[59] Cuarta ed., México, Porrúa, 1983.
[60] México, Harla, 1987.
[61] México, Trillas, 1991.

Las autoridades internas y de representación de los núcleos agrarios estaban integrados por: comité particular ejecutivo (arts. 17 al 21), asambleas generales, comisariados ejidales y de bienes comunales y, consejos de vigilancia (arts. 22 al 50).

Las facultades de las autoridades agrarias y de las autoridades internas de los núcleos agrarios se analizan dentro del proceso agrario. La integración y funcionamiento de ésta estaban previstas en los artículos 3 al 16 y 18 al 50 de la LFRA. Estos artículos tenían su antecedente en los artículos 34 al 45 del CA de 1942.

2. Acciones agrarias y procedimientos agrarios

a. Restitución de tierras, bosques y aguas

Acción

Los artículos 191, 192 y 279 de la LFRA tenían su antecedente en los artículos 46, 47 y 225 del CA de 1942.

Procedimiento

La solicitud se presentaba ante el gobernador del estado correspondiente, quien dentro de las setenta y dos horas de recibida la solicitud debía comprobar la procedibilidad de esta acción (arts. 272 y 273 de la LFRA, artículos que tenían su antecedente en los arts. 271 y 218 del CA de 1942).

De ser procedente la acción se publicaba, notificaba y turnaba a la comisión agraria mixta para que dentro de los diez días siguientes iniciara la tramitación del expediente. Al mismo tiempo de oficio se iniciaba también el procedimiento dotatorio para el caso de que la restitución fuera improcedente (art. 274).

Practicada la publicación y las notificaciones correspondientes a los presuntos afectados, éstos y los solicitantes disponían de un plazo de cuarenta y cinco días para presentar los documentos en que fundaran sus derechos (art. 279). Cuando los solicitantes de la restitución presentaban títulos primordiales en que apoyaban su derecho, se enviaban a la Secretaría de la Reforma Agraria para que realizara el dictamen paleográfico correspondiente; en caso de ser negativo se suspendía la vía

restitutoria y se continuaba con la dotatoria. En cambio, en caso de ser positivo el dictamen de autenticidad de los títulos se suspendía la vía dotatoria (arts. 280 y 281).

Al mismo tiempo se practicaban trabajos técnicos, y concluidos éstos la comisión agraria mixta, en un plazo de diez días, emitía su dictamen y lo sometía a consideración del Ejecutivo local; éste emitía su mandamiento en los cinco días siguientes. En caso de no ser así, la comisión agraria mixta recogía el expediente y lo turnaba al delegado agrario. En caso de que el mandamiento del Ejecutivo local fuera positivo se ejecutaba (art. 281 al 283).

Emitido o no el dictamen del gobernador el expediente se turnaba al delegado agrario y éste, en un plazo de quince días, revisaba el expediente, lo integraba de ser necesario, formulaba un resumen y emitía su opinión y luego lo turnaba a la Secretaría de la Reforma Agraria (art. 284).

b. Dotación complementaria

Acción

En el artículo 285 de la LFRA se transcribió el artículo 231 del CA de 1942. Respecto a la procedencia de la acción de dotación complementaria, se reiteró como requisito indispensable la insuficiencia del poblado de los terrenos restituidos.

Procedimiento

El expediente se iniciaba de oficio por la comisión agraria mixta con la publicación que realizaba. En la tramitación de la acción de dotación complementaria se aplicaba lo dispuesto para la dotación de tierras (arts. 286 al 325).

c. Dotación de tierras, bosques y aguas

Acción

Los artículos 195, 196 y 200 de la LFRA tenían su antecedente en los artículos 50, 51 y 54 del CA de 1942. Pasaron a la LFRA sin modificación.

Procedimiento

La tramitación del expediente de dotación de tierras y bosques se iniciaba con la solicitud del núcleo solicitante ante el gobernador correspondiente o de oficio cuando la restitución era improcedente.

La solicitud se mandaba publicar en el periódico oficial de la entidad correspondiente, por el gobernador o por la comisión agraria mixta. La comisión agraria mixta dentro de los diez días siguientes, debía iniciar el expediente, expedir los nombramientos del comité particular ejecutivo, practicar las notificaciones correspondientes a los propietarios afectados y practicar también los trabajos censales y técnicos (arts. 286 al 289).

Los presuntos propietarios afectados durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes podrían presentar sus alegatos y documentos en los que fundaran sus derechos (art. 297).

Una vez integrado el expediente, la comisión agraria mixta emitía su dictamen y lo turnaba al Ejecutivo para que en quince días dictara su mandamiento, y ordenaba a la comisión agraria mixta que practicara la ejecución dentro de los dos meses siguientes (art. 291).

Hecho lo anterior, se remitía el expediente al delegado agrario en el estado, quien lo revisaba e integraba de ser necesario, emitía su dictamen y lo turnaba al Cuerpo Consultivo Agrario, quien, una vez que lo recibía emitía su dictamen o dictaba acuerdo de complementación. En caso de ser positivo el dictamen elaborado, formulaba el proyecto de resolución y lo elevaba a la consideración del presidente de la República (art. 304).

El presidente de la República emitía su resolución presidencial, misma que era publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y ejecutada por la delegación agraria en el estado (arts. 305 al 317).

La dotación de aguas se tramitaba de conformidad con lo dispuesto para la dotación de tierras en lo que le era aplicable (arts. 318 al 323).

Las accesiones de aguas no previstas en los mandamientos del gobernador o en las resoluciones presidenciales cuando concedían tierras de riego, eran resueltas por el delegado agrario, revisadas y firmadas por el secretario de la Reforma Agraria (art. 324).

d. Creación de nuevos centros de población agrícola

Acción

Los artículos 198, 242 y 244 de la LFRA fueron transcritos de los artículos 53, 98 y 100, respectivamente del CA de1942.

Procedimiento

El expediente se iniciaba de oficio o a petición de parte. De oficio cuando en el expediente de dotación se emitía un dictamen negativo por el Cuerpo Consultivo Agrario, en cuyo caso se recababa la opinión de los campesinos solicitantes de trasladarse al lugar donde hubiera la oportunidad de crearse el centro. En caso de que fuera negativa la respuesta de los solicitantes se archivaba el expediente como asunto concluido (art. 326).

Cuando era solicitud de los interesados se presentaba ante el delegado agrario, quien al recibir la solicitud el mismo día obtenía la conformidad de los campesinos interesados y la enviaba a la Secretaría de la Reforma Agraria. Ésta, al recibirla la mandaba publicar en el periódico oficial correspondiente; asimismo, notificaba a los presuntos afectados para que comparecieran a defender sus derechos.

Simultáneamente, el delegado agrario realizaba un estudio pormenorizado de la procedencia del centro y lo enviaba a la Secretaría de la Reforma Agraria (arts. 327 al 329).

La Secretaría de la Reforma Agraria en el plazo de sesenta días, debía determinar la cantidad y calidad de tierras, bosques y aguas. Los estudios y proyectos

elaborados por la secretaría eran enviados el Ejecutivo local y a la comisión agraria mixta para que en el plazo de quince días expresaran su opinión y notificaran a los afectados para que expresen lo que a su derecho conviniera. Transcurridos esos plazos, el Cuerpo Consultivo Agrario emitía su dictamen, y el secretario de la Reforma Agraria lo elevaba a consideración del presidente de la República para que dictara la resolución correspondiente (arts. 331 al 333).

Las resoluciones presidenciales se ejecutaban conforme a las reglas establecidas para la dotación de ejidos en cuanto a su contenido, publicación y ejecución (art. 334).

e. Ampliación de ejido

Acción

En el artículo 197 se transcribió el contenido del artículo 52 del CA de 1942, pero introdujo como requisito para la procedencia de esta acción que el núcleo de población tuviera diez individuos como mínimo carente de unidad de dotación.

Procedimiento

El procedimiento de ampliación de ejido se sujetaba a lo previsto para la dotación de tierras en lo que le era aplicable (art. 325).

f. Permuta de bienes ejidales

Acción

La LFRA continuó distinguiendo que las permutas podían ser entre núcleos de población (art. 63) o entre ejidatarios (art. 79); asimismo, dispuso que la permuta pudiera ser toral o parcial cuando así conviniera a la economía ejidal o comunal. No se permitía la permuta de núcleos ejidales o comunales o sus integrantes con particulares.

Procedimiento

El procedimiento se iniciaba con la solicitud de los interesados ante el delegado agrario correspondiente. Éste recababa la conformidad de la asamblea general de ejidatarios, escuchaba al banco oficial, realizaba un resumen, especificaba la extensión y calidad de tierras y los volúmenes de aguas a permutarse y enviaba el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual elevaba el dictamen a la consideración del presidente de la República para que emitiera su resolución presidencial (arts. 336 al 338).

g. Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables

Acción

La acción de nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables, a criterio de Martha Chávez Padrón, sufrió modificaciones importantes en la Ley Federal de Reforma Agraria, en comparación con lo que disponía CA de 1942, puesto que este último ordenamiento dio el tratamiento procedimental de inexistencia, declarando la nulidad del fraccionamiento en los considerandos de las resoluciones dotatorias, y este sistema se modificó en la Ley Federal de Reforma Agraria porque se estableció un nuevo procedimiento para declarar la nulidad.[62]

Procedimiento

El expediente lo iniciaba la Secretaría de la Reforma Agraria con la solicitud de los campesinos acompañada de los documentos idóneos; o bien, con el acuerdo de iniciación de oficio. Se publicaba solicitud o el acuerdo en el periódico oficial y se notificaba a los propietarios afectados (arts. 399 al 401).

La Secretaría de la Reforma Agraria practicaba las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar la acción; por otra parte, se otorgaban treinta días a los afectados para que rindieran sus pruebas y alegatos; transcurrido ese plazo se formulaba en los treinta días siguientes un dictamen y lo sometía a la resolución del presidente de la República. La resolución se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente (arts. 402 al 404).

[62] *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 4ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 334 y 335.

Como consecuencia de la procedencia de la nulidad se cancelaban las inscripciones correspondientes en el Registro Agrario Nacional (art. 405).

h. Fusión y división de ejido

Acción

La LFRA que se comenta, en su artículo 109 retomó lo dispuesto por el artículo 148 del CA de 1942 respecto a la fusión de ejido.

El artículo 111 de la LFRA transcribió 150 del CA de 1942 relativo a la división de ejido.

Procedimiento

Los expedientes se iniciaban de oficio por el delegado agrario, a petición de los interesados se podía seguir el trámite del expediente, por fusión o división de ejido a petición de los interesados (art. 339).

El delegado recababa la opinión del banco oficial y de la asamblea general de ejidatarios. Hecho lo anterior y dentro de los cuarenta y cinco días siguientes emitía su opinión y la enviaba a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta sometiera el asunto a resolución del presidente de la República (arts. 340 y 341).

i. Expropiación de bienes ejidales y comunales

Acción

La acción de expropiación de bienes ejidales y comunales en la LFRA sufrió mínimas modificaciones respecto al CA de 1942; en los artículos 112 al 127 de la citada ley se retomó lo dispuesto por los artículos 187 al 195 del CA de 1942, se mejoró la redacción y se abundo en algunos aspectos sobre la indemnización.

Procedimiento

La solicitud se presentaba por escrito ante el secretario de la Reforma Agraria por la autoridad, institución o persona interesada en la expropiación.

Recibida la solicitud, se notificaba al núcleo afectado y se realizaban las publicaciones respectivas; se solicitaban opiniones al gobernador y a la comisión agraria mixta correspondientes. Al mismo tiempo se practicaban los trabajos técnicos informativos y se realizaba el avalúo correspondiente (arts. 343 y 344).

Integrado el expediente, se sometía a consideración del presidente de la República para que emitiera su resolución, la cual se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta resolución era ejecutada por la Secretaría de la Reforma Agraria (artículos 345 y 346).

j. Concesión de inafectabilidad agrícola o ganadera

Acción

La fracción XV del artículo 27 constitucional que establecía la extensión de la pequeña propiedad agrícola considerada como inafectable fue transcrita en los artículos 104 y siguientes del CA de 1942. Pero por decreto del 30 de diciembre de 1946 la citada fracción constitucional fue reformada.

Como consecuencia de lo anterior, el 9 de octubre de 1948 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

La Ley Federal de Reforma Agraria retomó del reglamento en cita, las extensiones de la pequeña propiedad agrícola y ganadera y su calidad. Y en el artículo 251 de la citada ley se añadió que para conservar la calidad de inafectable la pequeña propiedad agrícola o ganadera no podía permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existieran causas de fuerza mayor que lo impidieran transitoriamente, ya fuera en forma total o parcial.

Procedimiento

Los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera expedidos hasta 1971 bajo la vigencia del CA de 1942 continuaron vigentes hasta su vencimiento de conformidad con el artículo 5 transitorio de la LFRA; lo anterior en virtud de haber sido sustituido este procedimiento por la obtención de certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera, el cual a continuación se describe.

La solicitud acompañada de los documentos conducentes se presentaba ante el delegado agrario correspondiente, quien dentro de los diez días siguientes debía comprobar si la propiedad estaba en explotación, notificar a los núcleos agrarios y propietarios colindantes para que en un plazo de veinte días expusieran lo que a su derecho conviniera; transcurrido dicho término se remitía el expediente y la opinión del delegado a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta determinara la procedencia de la expedición de los acuerdos o certificados de inafectabilidad correspondiente (arts. 353, 354 y 355).

Los certificados de inafectabilidad podrían modificarse o anularse cuando el titular adquiría otras extensiones que sumadas con las que amparaban los certificados excedían la pequeña propiedad, cuando el predio no era explotado durante dos años consecutivos o cuando se dedicara el predio a otros fines (art. 48 de la LFRA).

El procedimiento se iniciaba de oficio o a petición de parte, y se notificaba a los propietarios titulares de los certificados para que rindieran sus pruebas y alegatos en un plazo de treinta días contados a partir de la notificación. La Secretaría de la Reforma Agraria consideraba las pruebas aportadas y dictaba la resolución que correspondía, la cual, de ser positiva se enviaba al Registro Agrario Nacional para que tildara la inscripción del título como cancelado (art. 419 de la LFRA).

k. Localización de la propiedad agrícola o ganadera inafectable

Acción

En el numeral 194 de la LFRA se transcribió el contenido del artículo 49 del CA de 1942, respecto a la procedencia de la acción de localización de la propiedad agrícola o ganadera inafectable; asimismo, en los artículos 253, 255 y 256 se transcribieron los artículos 105, 107 y 110 del CA de 1942.

El artículo 258 de la LFRA, a diferencia del CA de 1942, señaló que los certificados de inafectabilidad –a petición del interesado– podían ser agrícola, ganadero o agropecuario.

Procedimiento

La solicitud se presentaba por el propietario de propiedades agrícolas o ganaderas, adjuntando sus títulos de propiedad, plano topográfico y demás pruebas ante la comisión agraria mixta, la cual estudiaba la documentación y comisionaba personal para que en treinta días practicara trabajos técnicos y rindiera un informe (arts. 351 y 352).

Hecho lo anterior se notificaba a los núcleos agrarios colindantes y al solicitante para que manifestaran lo que a su derecho conviniera en un plazo de veinte días. Transcurrido este plazo la Comisión formulaba un resumen y su opinión, y junto con el expediente lo remitía a la Secretaría de la Reforma Agraria. Ésta, al recibirlo, determinaba la procedencia o no de la expedición de certificados de inafectabilidad correspondientes (arts. 352 y 353).

I. Titulación y deslinde de bienes comunales

Acción

El numeral 356 de la ley en comento retomó lo dispuesto en el artículo 306 del CA de 1942. Sin embargo, denominó a esta acción como procedimiento para "reconocer y titular" derechos relativos a bienes comunales, sobre superficies que no representaran conflictos de linderos, cuando se encontraban en posesión de los comuneros. Se suprimió el reconocimiento y titulación de derechos individuales de comuneros.

El expediente se iniciaba de oficio o a petición de los interesados ante la delegación agraria correspondiente. A la solicitud se acompañaban los títulos o pruebas en que fundaran sus derechos. Recibida la solicitud se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial de la entidad correspondiente (arts. 356 al 358).

La delegación agraria en el estado realizaba los trabajos técnicos informativos en un plazo de treinta días. Realizados éstos, se ponían a la vista de los interesados

por el término de treinta días para que expusieran lo que a su derecho conviniera, y al mismo tiempo se recababa la opinión del Instituto Nacional Indigenista (arts. 359 y 361).

Una vez concluidos los trámites, el delegado agrario enviaba el expediente con un resumen del caso a la Secretaría de la Reforma Agraria. Ésta, a su vez, enviaba el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual emitía su dictamen, conforme al cual se elaboraba el proyecto de resolución y era sometido a consideración del presidente de la República para que dictara su resolución definitiva (arts. 361 y 362).

La resolución definitiva se inscribía en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. Una vez registrada, se ejecutaba por la delegación agraria, deslindando los terrenos reconocidos y designado al comisariado y consejo de bienes comunales en caso de que no existieran (art. 363 y 364).

m. Conflicto por límites de bienes comunales

Acción

En el numeral 366 de la LFRA que se comenta se transcribió lo dispuesto por el artículo 314 del CA de 1942.

Procedimiento

La primera instancia se iniciaba ante la delegación agraria correspondiente con la solicitud de alguna de las partes, o de oficio en caso de que en un expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales surgiera algún conflicto por límites (arts. 366 y 368).

La demanda se notificaba a las partes y se otorgaba un plazo de diez días para que el núcleo peticionario nombrara sus representantes y además presentaran sus títulos y documentos en que apoyaran sus derechos (art. 370).

La delegación agraria, en el plazo de noventa días, realizaba el levantamiento topográfico y demás estudios. Concluido el término antes señalado enviaba el expediente con un resumen de caso a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Al recibir el expediente, la Secretaría de la Reforma Agraria solicitaba la opinión del Instituto Nacional Indigenista; el cual elaboraba su dictamen y lo sometía a consideración del presidente de la República, quien emitía su resolución definitiva y ordenaba su ejecución (arts. 371 al 375).

La segunda instancia se iniciaba cuando alguno de los poblados contendientes no aceptaba la resolución presidencial, y podían acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los quince días siguientes a promover juicio de inconformidad, expresando las razones en lo que fundaran, adjuntando las copias para la contraparte y para la Secretaría de la Reforma Agraria, quien contestaba a nombre del Ejecutivo en los quince días siguientes; concluido este plazo se otorgaban treinta días a las partes para que aportaran sus pruebas pendientes, y cinco días más para que presentaran sus alegatos.

Dentro de los quince días siguientes la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciaba sentencia, expresando los puntos de la resolución presidencial, que modificaba o revocaba y la citada resolución causaba ejecutoria. La sentencia se notificaba a las partes y se enviaba al juzgado del distrito respectivo para su ejecución (arts. 379 al 387).

n. Privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios

Acción

El artículo 185 de la LFRA en comento retomó lo dispuesto en el artículo 169 del CA de 1942 y agregó como nuevas causales de privación el incumplimiento del sucesor de la obligación de sostener a la familia del ejidatario fallecido, el destinar la unidad de dotación a fines ilícitos y pretender acaparar otras unidades de dotación en ejidos ya constituidos.

Procedimiento

Este procedimiento se iniciaba a solicitud de la asamblea general de ejidatarios y del delegado agrario en el estado ante la comisión agraria mixta cuando se tenía la presunción fundada de la existencia de alguna causal de privación (arts. 426 al 428).

La comisión agraria mixta citaba al comisariado ejidal, al consejo de vigilancia y a los ejidatarios afectados a una audiencia en la que eran escuchados los interesados y se recababan pruebas y alegatos. Dentro de los diez días de realizada esta audiencia, se valoraban las pruebas y se emitía la resolución sobre la procedencia de la privación, y en su caso sobre la nueva adjudicación (arts. 430 y 431).

En caso de inconformidad con la resolución, la parte interesada podía presentar su inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario dentro del término de treinta días. En caso de no ser recurrida la resolución quedaba firme (art. 432).

Las resoluciones de las comisiones agrarias mixtas se publicaban e inscribían en el Registro Agrario Nacional. En caso de ser procedente la privación y la nueva adjudicación se convocaba a asamblea para adjudicar las unidades de dotación (art. 433).

En caso de inconformidad, el Cuerpo Consultivo Agrario emitía su dictamen, el cual era sometido a consideración del presidente de la República para su resolución definitiva. La resolución emitida se publicaba en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente (art. 433).

Por tanto, las privaciones y nuevas adjudicaciones de derecho agrario se decretaban por la comisión agraria mixta o por resolución presidencial (art. 89).

o. Acomodo

Acción

En el artículo 243 de la LFRA se transcribió lo dispuesto por el artículo 99 del CA de 1942.

Procedimiento

En la LFRA que se comenta no existe un procedimiento específico de acomodo; sin embargo, por su naturaleza "deben llenarse los requisitos y etapas procedimentales

del juicio privativo, hasta llegar a la resolución presidencial de privaciones y nuevas adjudicaciones por acomodo, su publicación y ejecución.[63]

p. Suspensión y adjudicación temporal de derechos agrarios

Acción

El numeral 87 de la LFRA retomó lo dispuesto por el artículo 174 del CA de 1942, pero introdujo varias modificaciones: suspendió en sus derechos agrarios a ejidatarios y comuneros, amplió el término de suspensión hasta por un año, agregó como causa de suspensión el cultivo de enervantes y que cualquier ejidatario podía denunciar la existencia de causales de privación.

Procedimiento

La LFRA introdujo una modificación importante en el artículo 420, al regular el procedimiento que nos ocupa.

El procedimiento se iniciaba con el escrito presentado por el comisariado ejidal ante la comisión agraria mixta, adjuntando el acta de la asamblea general de ejidatarios en la que se solicitaba la suspensión. La asamblea de referencia debía llevarse a cabo con las formalidades que determinaba el artículo 421 de la LFRA, de entre las que se destacan que en la asamblea estuviera presente un representante de la delegación agraria y el posible afectado, y que se le haya dado la oportunidad a éste de defenderse de los cargos formulados en su contra (arts. 421 y 422).

La comisión agraria mixta enviaba al afectado una copia de la solicitud de suspensión, y señalaba día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, la cual no debía celebrarse antes de quince ni después de treinta días. En la audiencia se daba cuenta de las pruebas y alegatos y se levantaba el acta correspondiente. Ocho días después de realizada esta audiencia la comisión agraria mixta dictaba su resolución, la notificaba a las partes y la ejecutaba. Esta resolución no era recurrible (arts. 423 al 425).

[63] **CHÁVEZ PADRÓN, Martha,** *El proceso social agrario y sus procedimientos, op. cit.*, p. 233.

q. Procedimiento para el parcelamiento, adjudicación y expedición de certificados de solares

Acción

La resolución presidencial debía indicar la zona de urbanización ejidal. Si no lo hacía, y si a criterio de la Secretaría de la Reforma Agraria era conveniente localizar, delimitar o ampliar la zona de urbanización se dictaba la resolución presidencial correspondiente (art. 90).

Los ejidatarios tenían derecho a recibir como patrimonio familiar un solar en la zona de urbanización; los solares excedentes podían ser enajenados o arrendados a los vecinos (art. 93), con la obligación de poseerlos para los primeros por lo menos dos años, y para los segundos un año; en caso de abandono se declaraba el solar vacante y la asamblea disponía de él (art. 98).

Procedimiento

La resolución presidencial que dotaba al poblado podía señalar la zona urbana; si no lo hacía, la asamblea general de ejidatarios podía solicitar a la delegación agraria que comisionara personal necesario para llevar a cabo los trabajos de deslinde, localización y asignación de la zona urbana.

Estos trabajos eran aprobados por la asamblea general de ejidatarios, y se procedía al sorteo y adjudicación de los solares y designación de sucesores y recibimiento de solicitudes de adquisición de solares a los no ejidatarios.

La delegación agraria remitía estos trabajos a la Dirección de Procedimientos Agrarios, la cual recibirlos, solicitaba a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología su opinión respecto al proyecto. Recibida la opinión la Dirección de Procedimientos Agrarios emitía su opinión sobre el parcelamiento, adjudicación y expedición de certificados de solares. Esta opinión se remitía al Cuerpo Consultivo Agrario y éste determinaba su procedencia; de ser favorable, se ordenaba su ejecución mediante la entrega material de los solares y se entregaban los certificados respectivos debidamente inscritos en el Registro Agrario Nacional.[64]

[64] *Ibid.*, pp. 306-309.

r. Sucesiones agrarias

Acción

El ejidatario tenía la facultad de designar a quien debía sucederle en sus derechos agrarios entre su cónyuge e hijos o a la persona con quien hubiera hecho vida marital, siempre que dependieran económicamente de él. La designación se hacía mediante una lista de sucesión, indicando el nombre y el orden de preferencia. Si no se elaboraba esa lista la adjudicación se hacía: a) al cónyuge, b) a la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos, c) a uno de sus hijos, d) a la persona con la que hubiera hecho vida marital en los dos últimos años, y e) a cualquier persona que dependía económicamente de él (arts. 81 y 82).

No se adjudicaban derechos por sucesión a quien ya tenía unidad de dotación. El heredero de la sucesión tenía la obligación de sostener a los menores hijos que dependían del ejidatario y a la mujer legítima (art. 83).

Procedimiento

Martha Chávez Padrón señala que en materia de sucesiones se pueden encontrar diversos procedimientos: altas y bajas sucesorias (realizadas por el ejidatario al designar o cambiar sucesores), traslado de dominio (realizado por el sucesor preferente al fallecimiento del ejidatario) y adjudicación (cuando el ejidatario fallecido no designaba sucesores).[65]

En el caso de que del ejidatario resultaran dos o más personas con derecho a heredar entre la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos, los hijos del ejidatario, la persona con la que hubiera hecho vida marital los dos últimos años o cualquier otra persona que dependía económicamente de él, la asamblea opinaba quién de entre ellos debía suceder, y la comisión agraria mixta, mediante resolución definitiva, resolvía a quién se le adjudicaban los derechos agrarios (párrafo séptimo del art. 82). Cuando no era posible adjudicar una unidad de dotación por herencia, la asamblea general la consideraba vacante y la adjudicaba a otro campesino sin unidad de dotación (art. 84).

[65] *Ibid.*, pp. 316-319.

s. Conflictos internos de los ejidos y comunidades

Acción y procedimiento. Cuando se suscitaban conflictos por la posesión y goce de las unidades de dotación y disfrute de bienes de uso común, la LFRA otorgó facultades conciliatorias a los comisariados ejidales o de bienes comunales para que conciliaran a las partes (art. 434).

Las partes en controversia exponían verbalmente sus quejas y defensas ante los comisariados ejidales o de bienes comunales, quienes levantaban un acta y proponían una solución procurando la avenencia. Si alguna de las partes no aceptaba la propuesta se hacía constar en el acta, la cual era firmada por las partes, y se concluía la diligencia (arts. 435 al 437).

La parte inconforme acudía si lo deseaba a la comisión agraria mixta para que ésta resolviera el conflicto. La comisión de referencia notificaba a las partes de que disponían de un plazo de treinta días para aportar sus pruebas. La comisión podía ordenar pruebas para mejor proveer. Terminado el periodo de pruebas, las partes disponían de diez días para alegar lo que a su derecho conviniera. Concluido este plazo, la comisión agraria mixta, dentro de los quince días siguientes dictaba su resolución, la cual era irrevocable, y se notificaba a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria (arts. 438 al 440).

t. Procedimiento de parcelamiento ejidal y expedición de certificados y títulos agrarios

Este procedimiento no estaba expresamente especificado en la Ley Federal de la Reforma Agraria como tal, puesto que era considerado como parte de la ejecución de la resolución presidencial de dotación. Sin embargo, coincidimos con Martha Chávez Padrón, quien desarrolló ampliamente este tema y encontró un procedimiento legal establecido, prácticas preliminares y de trabajos definitivos de expedición de certificados y títulos agrarios.[66]

El artículo 69 de la LFRA indicaba que los certificados agrarios se expedían en un plazo de seis meses contados a partir de la depuración censal (esta disposición tenía su antecedente en el artículo 154 del CA de 1942).

[66] *Ibid.*, pp. 289-299.

La depuración censal se realizaba tomando como base el censo básico de la resolución presidencial. Esta depuración censal sigue un procedimiento señalado solamente en la práctica, y ha sido el siguiente: el expediente preliminar de parcelamiento que incluía solicitud de la asamblea general de ejidatarios o el acta de diligencia de posesión y asignación de unidades de dotación, trabajos topográficos de la resolución presidencial y su plano de ejecución, así como la extensión de las parcelas y lista de adjudicatarios, de sucesión de estos, eran entregados a la delegación agraria. Ésta, al recibirlas, las remitía a la Dirección General de Procedimientos de la Secretaría de la Reforma Agraria para que emitiera su opinión, y ésta a su vez la remitía al Cuerpo Consultivo Agrario para que determinara su procedencia. Con el dictamen del citado cuerpo colegiado se realizaban las anotaciones legales en el Registro Agrario Nacional para expedir los certificados de derechos agrarios, los cuales se remitían a la delegación agraria para su entrega.[67]

[67] *Ibid.*, p. 294.

IV. JURISDICCIÓN, ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS AGRARIOS DE 1917 A 1991

En los ordenamientos legales agrarios expedidos desde 1917 hasta 1991 encontramos continuidades y divergencias en la regulación de autoridades, acciones y procedimientos. Existe un progresivo avance y perfeccionamiento en la legislación, fundamentalmente desde 1934 hasta 1991.

La jurisdicción agraria era ejercida por una variedad de órganos y autoridades que presentaban las siguientes características:

- Dependían del Poder Ejecutivo federal, por lo que no se pueden encuadrar dentro de la concepción puramente jurisdiccional, puesto que realizaban también actividades administrativas y pueden ser consideradas como órganos administrativos con facultades jurisdiccionales,

- No estaban conformadas por profesionales del derecho,

- Resolvían atendiendo a criterios políticos más que a jurídicos.

- Constituían un importante aparato burocrático en el que tenía lugar la corrupción, y

- Ejercían jurisdicción local y federal.

Otras características que presentaba la magistratura agraria en los ordenamientos legislativos antes analizados son: [68]

- Existían tantos órganos con funciones de autoridad como órganos de carácter consultivo, cuyos actos por excepción podían estar revestidos de coercitividad,

- Existían órganos unitarios y colegiados,

[68] **ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo,** "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXX, núm. 116, mayo-agosto de 1980, pp. 357 y 358.

– Conocían tanto de procedimiento contencioso como de no contencioso, y

– En la magistratura existía representación campesina.

Es importante considerar la evolución legislativa de la magistratura agraria y sus características para entenderla,[69] para explicarnos también por qué en 1992 se realizó una reforma a fondo en este rubro.

Es sin duda la magistratura agraria la que presentaba mayores aristas, puesto que estaba estructurada en forma notoriamente singular. Había autoridades y órganos agrarios que sin tomar parte del Poder Judicial eran verdaderos jueces; sin ser juristas aplicaban la ley en unos casos concretos y en otros seleccionaban cuidadosamente la norma que debían aplicar al caso concreto como lo haría un juez. A veces funcionaban recibiendo expedientes en segunda instancia y a veces en única; unas veces actuaban vinculados al concepto de competencia federal; en fin, presentaban modalidades y variantes dignos de toda consideración jurídica para deducir de nuestras meditaciones los lineamentos de esta nueva magistratura y órganos jurisdiccionales agrarios de la más fuerte y vigorosa rama del derecho social: el derecho agrario.[70]

Sin embargo, existía tal dispersión de la responsabilidad juzgadora que provocó un gran rezago agrario, manejo de expedientes por muchas manos inexpertas y ausencia de certeza jurídica.[71]

La naturaleza, estructura y funcionamiento de la magistratura agraria originó concentración de decisiones jurisdiccionales, centralización de poder, lentitud en la tramitación de expedientes, diversidad de criterios interpretativos de la ley, y en sí ineficacia en la solución de los problemas agrarios.

Las acciones o peticiones agrarias fueron incrementándose paulatinamente en los diversos ordenamientos legales. La ley del 6 de enero de 1915 contempló sólo dos acciones agrarias, y la Ley Federal de Reforma Agraria reguló 23 acciones por lo menos; lo anterior, debido a que a través del tiempo se fueron incrementando, al pretender dar solución a los problemas que confrotaban los sujetos agrarios.

---

[69] *Idem.*
[70] *Ibid.*, p. 33.
[71] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** "La empresa agroindustrial", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, año XXIV, núm. 12, septiembre-diciembre de 1991, p. 848.

Se presentan continuidades de un ordenamiento legal a otro respecto a las acciones de repartición de tierras, bosques y aguas. Las demás acciones presentan mínimas variantes de un ordenamiento a otro, y sólo se van sumando novedosas acciones.

Las acciones agrarias vigentes hasta 1992 presentan peculiaridades importantes en razón de su variedad numérica, causales de procedencia, requisitos de su ejercicio, sujetos peticionarios, su ejercicio de oficio, tramitación, resolución, impugnación de la resolución, entre otras.

Bajo una concepción procesal desde 1915 hasta 1991 no es posible referirnos a un proceso agrario, sino a procedimientos, puesto que había una pluralidad de procedimientos en los que se combinaba la petición de parte con la oficiocidad, dobles vías o procedimientos simultáneos. Existían verdaderos procedimientos que resolvían controversias y otros que eran simples trámites administrativos y algunos otros mixtos. Procedimientos en los que la carga de la prueba la asumían las partes, pero con amplias facultades para las autoridades para ordenar diligencias e integrar el expediente.

En el procedimiento agrario también se combina la competencia local y federal en primera o segunda instancia y dependiendo también de la acción que se ejercita.

La diversidad de procedimientos condujo a una acumulación de acciones sin resolver. Se acumuló un rezago de expedientes, lo cual tenía consecuencias jurídicas, económicas y sociales de la mayor trascendencia. La falta de resolución definitiva de los procedimientos iniciados hacía décadas provocó la frustración de los campesinos, inseguridad jurídica y retracción de la productividad en el campo.[72]

La legislación agraria vigente hasta 1991 constituye el resultado de un proceso histórico muy significativo en nuestro país y contenía una serie de principios en materia de justicia distributiva que no se consolidaron plenamente por deficiencias en la propia normatividad adjetiva. Y sin embargo, sus aportaciones son de trascendencia universal para la teoría del derecho y de la justicia en la materia con extensión al derecho comparado.[73]

---

[72] **ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo,** "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho mexicano", *op. cit.*, p. 361.

[73] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** "La experiencia de México en materia agraria", *Revista Legislativa, órgano de difusión y análisis,* México, año III, núm. 5, noviembre de 1988, p. 33.

El incumplimiento del dispositivo constitucional de proporcionar justicia expedita dio lugar a la reforma del artículo 27 constitucional en 1992. Esta reforma urgente e inaplazable fue la respuesta a las peticiones de los campesinos mexicanos y a las visionarias propuestas académicas.[74]

[74] Elaboradas por Gonzalo Armenta Calderón y Luis Ponce de León Armenta, entre otros.

V. REFORMA AL ARTÍCULO 27 DE LA COSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO EL 6 DE ENERO DE 1992

El artículo 27 constitucional fue reformado por decreto del 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 del mismo mes y año. Su reforma reviste especial importancia porque introdujo cambios fundamentales en la estructura agraria.

Se modificaron el párrafo tercero, y del párrafo noveno las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII y XIX; y se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del propio párrafo noveno.

En la exposición de motivos de la reforma se argumenta que ésta responde a las nuevas realidades económicas y sociales en el campo, que no hay más tierra que repartir, que es necesario concluir el rezago agrario, eliminar la inseguridad, la injusticia, impulsar la capitalización del sector rural y promover la tecnificación y productividad del ejido, la comunidad y pequeña propiedad. Los objetivos de la reforma son: proporcionar mayor justicia y libertad, certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los productores, proporcionando el establecimiento de formas asociativas estables, equitativas, fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad.[75]

A continuación se analizan las reformas al artículo 27 constitucional.

– Párrafo tercero

Se suprime la última parte de este párrafo, que establecía el derecho de los núcleos de población para que se les dotara de tierras, bosques y aguas. Es decir, el reparto agrario ha terminado. Con ello se suprimen de la legislación las acciones de

[75] Texto de la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, México, *Presidencia de la República*, 1991, p. 111.

restitución, dotación, creación de los nuevos centros de población agrícola, dotación complementaria, ampliación de ejido, y con ello también las acciones de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, localización de pequeña propiedad inafectable, expedición y cancelación de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y forestal.

– Párrafo noveno, fracción IV

Se determina que las sociedades comerciales por acciones –a contrario de lo que señalaba la citada fracción– podían adquirir, poseer o administrar terrenos rústicos con fines agrícolas, siempre y cuando no excedan del equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad.

– Párrafo noveno, fracción VI

Se suprime prácticamente todo el texto conservando únicamente la capacidad de adquirir y poseer bienes raíces necesarios para los servicios públicos de los estados y del Distrito Federal.

– Párrafo noveno, fracción VII

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, la libertad para asociarse entre sí o con terceros, trasmitir sus derechos parcelarios o de uso común, libertad para enajenar las parcelas y adoptar el dominio pleno sobre ellas. Se reconoce además a la asamblea general de ejidatarios y comuneros como órgano supremo.

– Párrafo noveno, fracción XVII

Se simplifica el procedimiento para enajenación y excedentes de tierras cuando la pequeña propiedad rebase los límites permitidos por la ley.

– Párrafo noveno, se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI

La fracción X señalaba el derecho de los núcleos de población que carecían de tierras o que no podían lograr la restitución para recibirlas en dotación.

La fracción XI señalaba cuáles eran las autoridades y órganos agrarios, sus facultades e integración (los cuales fueron ampliamente tratados en el punto que antecede).

La fracción XII señalaba el procedimiento para dotación o restitución de tierras o aguas.

La fracción XIII indicaba el procedimiento para rectificar, modificar o aprobar los dictámenes de las comisiones agrarias mixtas.

La fracción XIV señalaba que los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias tenían derecho a la indemnización correspondiente, a excepción a que tuvieran certificado de inafectabilidad, en cuyo caso sí podían promover el juicio de amparo.

La fracción XVI señalaba que al ejecutarse la resolución presidencial se debían fraccionar las tierras y adjudicarlas a los ejidatarios.

Las fracciones de referencia se derogaron con la reforma de 1992, en primer lugar por cancelación de las acciones agrarias de reparto de tierras, bosques y aguas, y como consecuencia de ello, también el procedimiento bajo el cual se tramitaban, y en segundo lugar, porque las autoridades agrarias que preveía la ley desaparecieron.

En el lugar de las citadas fracciones derogadas, en la fracción XIX se señala que "Con base esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyara la asesoría legal de los campesinos".

Esta última disposición es de suma importancia, puesto que se introduce en nuestra legislación un nuevo proceso agrario, en el que las autoridades agrarias tienen plena jurisdicción y autonomía, conocen de nuevas acciones agrarias que son ejercidas de diferente manera, y tienen una procedencia diferente en comparación con las legislaciones anteriores.

En materia sustantiva se introduce una nueva estructura agraria que contraviene los principios de la revolución mexicana, por aquello que lucharon incansablemente nuestros antepasados. Existe un retroceso al cancelar de tajo la repartición de tierra y proteger en consecuencia los latifundios e, incluso, promover una nueva forma de latifundio a través de la formación de sociedades civiles y mercantiles en el campo.

En cambio, en materia adjetiva se dio un gran avance al hacer realidad la demanda de los campesinos expresada desde el Plan de Ayala de crear tribunales especializados que resolvieran los peculiares conflictos que se suscitan en el campo.

La reforma al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria en 1992 provocó una polémica que aún no concluye. Mucho se ha discutido sobre sus avances y retrocesos tanto en el ámbito sustantivo como adjetivo.

Respecto al aspecto procesal, hay quienes afirman que aparentemente se simplifica el procedimiento para la impartición de la justicia agraria; sin embargo, éste permanece en la imprecisión y la vaguedad, por lo cual la indefinición jurídica puede ser motivo de corrupción e inseguridad jurídica.[76]

La legislación agraria vigente, como toda obra humana, es perfectible, y si bien es cierto que constituye un inusitado avance en el aspecto procesal, también es cierto que subsisten deficiencias, confusiones e imprecisiones que redundan en la impartición de una verdadera justicia agraria.

Prueba de ello es la subsistencia del problema agrario que se traduce en baja productividad, descapitalización, minifundio de ejidos y comunidades, latifundio de los propietarios privados, pobreza extrema, dependencia alimentaria, migración, desempleo, entre otros.

[76] **RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías,** "La reforma al artículo 27 constitucional y su nueva ley reglamentaria", *Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, t. XXV, núm. 7, 1992, p. 188.

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO PROCESAL AGRARIO

El nuevo derecho procesal agrario tiene su fundamento en la fracción XIX del artículo 27[1] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), en la Ley Agraria[2] (LA), en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios[3] (LOTA) y en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios[4] (RITA).

El título del capítulo obedece a que, como se apreciará a continuación, la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 creó nuevas acciones agrarias, diferente jurisdicción y un proceso sin precedentes en la legislación agraria.

I. LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO Y EL PROCESO AGRARIO

La disciplina general denominada derecho procesal constituye el punto de concentración de las diversas disciplinas procesales particulares, ciencia general que se integra con los principios básicos de todo el campo procesal y que por este motivo ha recibido el nombre de teoría general del proceso por el jurista alemán James Goldschmitd y ha servido para designar el estudio sistemático de los principios comunes a todas las ramas de enjuiciamiento aparecidas en forma unitaria.[5]

---

[1] Reformado por decreto del 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 del mismo mes y año.

[2] Promulgada por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 del mismo mes y año. Reformada por decreto del 30 de junio de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio del mismo año.

[3] Promulgada por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 del mismo mes y año. Reformada por decreto del 30 de junio de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio del mismo año.

[4] Acuerdo del Tribunal Superior Agrario del 8 de mayo de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 del mismo mes y año, reformado por acuerdo del Tribunal Superior Agrario del 12 de julio de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 del mismo mes y año.

[5] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Social,* Madrid, t. II, año 3, 1965, p. 27.

La teoría general del proceso –como quedó precisado en el punto I del capítulo primero– es la parte general del derecho procesal que estudia la exposición de los conceptos, instituciones y principios comunes a las distintas ramas de enjuiciamiento.[6]

Los conceptos fundamentales que ha creado esta disciplina procesal llamados "trilogía estructural del proceso", son analizados en los puntos II, III y IV del presente capítulo, denominados: acción agraria, jurisdicción agraria y proceso agrario, respectivamente. Se enuncia primero su definición doctrinaria y sus elementos de acuerdo con la teoría general del proceso, y se destacan luego las particularidades que presenta en el derecho adjetivo agrario.

La parte especial de la disciplina es enfocada a continuación desde los tres ángulos sugeridos por Niceto Alcalá Zamora y Castillo.[7]

A. Naturaleza del proceso agrario

La esencia o naturaleza del proceso agrario se expresa fundamentalmente a través de sus principios y otras peculiaridades que a continuación se exponen.

Los principios procesales son aquellos que orientan el procedimiento para lograr que el mismo pueda desarrollarse adecuadamente de acuerdo con la naturaleza de la controversia planteada.[8]

Los principios procesales no se presentan en forma pura, sino que existe preponderancia de uno sobre el otro.

Existen innumerables clasificaciones de principios procesales, sin embargo, merece nuestra atención la que realiza Francisco Ramos Méndez,[9] quien partiendo del predominio de la actividad de las partes, o de los poderes de dirección del juzgador, determina la existencia de los principios inquisitivo y dispositivo.

---

[6] *Vid. supra*, cap. I, p. 2.
[7] *Vid. supra*, cap. I, p. 2.
[8] **FIX ZAMUDIO, Héctor**, "Principios procesales", *Diccionario jurídico mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa–UNAM, 1992, p. 2543.
[9] *Derecho procesal civil*, Barcelona, Bosch, 1980, p. 59.

1. Principios inquisitivo y dispositivo

El principio inquisitivo es aquel en el que el juez ejerce el poder sin ninguna limitación, es decir, el juzgador investiga con amplios poderes.[10] En cambio, en el principio dispositivo la actividad probatoria y procesal es conferida predominantemente a las partes, el proceso se debe iniciar a petición de parte.

El principio inquisitivo es característico del proceso penal y administrativo. Mientras que el principio dispositivo es característico del proceso civil y mercantil.

A la clasificación anterior se le agrega el "principio de justicia social", el cual procura la protección jurídica de los seres económicamente débiles, para tratar de lograr el equilibrio efectivo de los diferentes grupos o clases sociales.[11] Éste principio rige en el proceso agrario y el laboral.

El proceso agrario tradicionalmente ha combinado los principios inquisitivo, dispositivo y de justicia social, en virtud de que los procedimientos agrarios derogados con la reforma agraria de 1992 algunos eran iniciados a petición de parte y otros de oficio por las autoridades agrarias quienes desplegaban amplios poderes indagatorios para el conocimiento de los hechos con una orientación y sentido social.

El proceso agrario vigente se inicia invariablemente a petición de parte, el impulso procesal está reservado a las partes, características éstas del principio dispositivo. Sin embargo, también se aplica el principio inquisitivo, porque la Ley Agraria en sus artículos 186, 187 y 185, fracción IV, faculta a los tribunales agrarios para que por sí mismos busquen la verdad de los hechos e indaguen todo aquello que es necesario para sustentar su resolución. Atendiendo a este principio, el magistrado agrario desempeña un papel muy activo durante el proceso.

2. Principio de legalidad

El principio de legalidad se expresa en la observancia de las normas procesales que establece la ley.

---

[10] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Principios procesales", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2543.
[11] **OVALLE FAVELA, José,** *Derecho procesal civil,* 2ª ed., México, Harla, 1985, p. 9.

El proceso y los restantes actos del régimen procesal se hallan gobernados por la ley, no por la voluntad del juzgador o de las partes, salvo que la misma ley autorice la función integradora de los órganos jurisdiccionales.[12]

El principio de legalidad está consagrado en la primera parte del artículo 164 de la LA, que señala: "En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley [...]".

Esto quiere decir que el proceso y los restantes actos del régimen procesal se hallan gobernados por lo que la ley misma autorice a los órganos jurisdiccionales, respetando siempre las garantías constitucionales que otorgan los artículos 13, 14, 16, 17 y demás de la Constitución, los cuales consagran los principios de generalidad de la ley, legalidad procesal, debido proceso y formalidades esenciales del procedimiento, resoluciones fundadas y motivadas, prohibición de autojusticia, expeditez en la impartición de la misma e imparcialidad, respectivamente.

De lo antes señalado pudiera pensarse que la ley es la única fuente del derecho; sin embargo, la aplicación de la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales de derecho, la doctrina, los usos y costumbres están autorizados por la propia ley. Así, por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 164 de la LA especifica que en los juicios en los que se involucren tierras de grupos indígenas, los tribunales deberán considerar los usos y costumbres de cada grupo mientras no contravengan la ley ni afecten derechos de tercero.

3. Principio de igualdad y equilibrio constante entre las partes

El principio de igualdad debe ser entendido como la posibilidad en el ejercicio de la acción y en la defensa y la realización de la llamada garantía de audiencia, en que la pretensión de una de las partes se debe comunicar a la otra para que la acepte o se oponga a ella.[13]

La Ley Agraria considera a las partes como iguales, por ello señala medidas necesarias para que los sujetos que comparecen ante los tribunales agrarios, reciban exactamente el mismo tratamiento, concediéndoles idénticas oportunidades de plantear y sostener sus pretensiones, de aportar y aprovechar

[12] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio**, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993, p. 403.
[13] **DORANTES TAMAYO, Luis**, *Elementos de teoría general del proceso*, 4ª ed., México, Porrúa, 1993, pp. 261 y 262.

sus pruebas, de producir alegatos, impugnar las resoluciones que le causen agravios, de hallarse asistido por un defensor o representante, etcétera.

Así lo corrobora el párrafo tercero del artículo 186 de LA, que determina: "En la práctica de estas diligencias, el tribunal obrará como estime pertinente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando su igualdad".

El principio de igualdad y equilibrio constante entre las partes en el proceso agrario lo encontramos en:

- La notificación de la demanda y emplazamiento al demandado para que exprese su defensa y oponga excepciones, así mismo, en caso de reconvención se le conceden las mismas garantías al actor en lo principal (arts. 170, 178, 182 y 185 de la LA),

- Representación y asesoría legal por la Procuraduría Agraria para la parte que comparece a la audiencia sin defensor (art. 179 de la LA),

- Contar con traductores para los indígenas en caso necesario (párrafo segundo del art. 164 de la LA),

- Admisión de pruebas de ambas partes (fracciones I y II del art. 185),

- Conceder las medidas precautorias o suspensión del acto de autoridad a favor de cualquiera de las partes que pudiera resultar afectada en tanto se resuelve la controversia (art. 166 de la LA), y

- Derecho a alegar e impugnar la resolución que se dicte (arts. 185, fracción VI, y 198 al 200 de la LA).

En el proceso agrario los sujetos que litigan tienen igualdad jurídica, pero no siempre igualdad material. Igualdad jurídica porque tienen los mismos derechos y obligaciones procesales, dependiendo de su calidad de sujeto activo o pasivo. Pero no siempre tienen igualdad material, porque tienen desigualdad económica, social y cultural. Un ejemplo de esta desigualdad material es cuando litigan los núcleos de población ejidales o comunales o sus integrantes contra un pequeño propietario, una sociedad mercantil o civil, u otro sujeto similar. En este caso el juzgador debe tratar como iguales a los que son iguales y desigual a los que son desiguales, para lograr con ello una justicia por compensación.

El párrafo tercero del artículo 164 de la LA que señala que en los juicios en los que intervengan núcleos de población ejidales o comunales, ejidatarios o

comuneros, el tribunal del conocimiento deberá suplir las deficientes en los planteamientos de derecho, con el fin de lograr con ello una igualdad jurídica.

El principio de igualdad procesal se realiza también a través de la defensoría de oficio que proporciona la Procuraduría Agraria.

En el primer párrafo de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución se establece que el Estado apoyará la asesoría legal de los campesinos, y en el último párrafo de la fracción citada se indica que "La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria".

En la audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 de la LA, las partes pueden, si lo desean, acudir asesoradas, pero si una concurre asesorada y la otra no, el tribunal, con suspensión del procedimiento, solicitará de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria. Este carácter de defensor de oficio que le confiere este artículo de la Ley Agraria a Procuraduría Agraria también está previsto en los artículos 135 y 136, fracciones I, II, IV y IX del propio ordenamiento legal.

Sin embargo, en la práctica procesal agraria se ha planteado el problema de que ninguna de las partes cuenta con asistencia jurídica, y ambas la requieren y la necesitan, y la Procuraduría Agraria se niega a asesorar a ambas partes. O bien, que una de ellas está asesorada ya por la Procuraduría Agraria y la otra parte solicita su asesoramiento, o también cuando en un proceso diverso la Procuraduría Agraria asesora a una parte y la otra solicita el asesoramiento. En estos casos se niega la asesoría de la Procuraduría Agraria argumentando que la institución comete el delito de prevaricato. Desde nuestro particular punto de vista, la Procuraduría Agraria deberá brindar asistencia jurídica a ambas partes, pero a través de personas físicas diferentes, ya que se trata de una institución y está facultada por la ley para brindar tal asesoría y no se trata de un despacho de abogados o de un abogado particular; por tanto, no comete el delito que se menciona.

Con la asesoría a ambas partes en el juicio se garantizaría una adecuada defensa jurídica, se agilizaría el procedimiento y redundaría también en el beneficio de las partes, ya que muchas de ellas carecen de recursos económicos para pagar los servicios de un defensor particular.

El principio de igualdad procesal entre las partes está relacionado estrechamente con el principio de defensa material, y al cual nos referiremos más adelante.

4. Principio de oralidad

El moderno principio de oralidad es más bien regresar a las formas primarias de solucionar los conflictos; la palabra hablada es la más idónea para reclamar justicia, puesto que la comunicación es más eficaz con sus semejantes a través del diálogo, de la réplica instantánea, la interrupción, la pregunta y la respuesta; en la que el juzgador puede en cualquier momento recurrir a las partes y a los testigos para solucionar dudas y esclarecer los hechos.

En la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustan al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la ley (párrafo segundo del art. 178 de la LA).

El proceso agrario es oral desde que se inicia, ya que el actor puede presentar su demanda por comparecencia (art. 170 de la LA). El proceso se desarrolla básicamente mediante la audiencia de ley, en la que las partes "expondrán oralmente sus pretensiones por su orden, el actor su demanda y el demandado su contestación y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa" (art. 185 de la LA). Por ello, se considera al proceso agrario como eminentemente oral.

El principio de oralidad en el proceso agrario no significa que no haya nada escrito, ya que no puede concebirse un proceso totalmente oral, debido a la necesidad de constancia escrita, ocasionada por la imposibilidad material de que el juzgador pueda conservar en su memoria todo el desarrollo de un conflicto. Además de que es necesaria la constancia escrita para el control de las resoluciones jurisdiccionales en la segunda instancia y en el juicio de amparo, lo cual no ocurriría si se careciera absolutamente de la huella escrita del proceso. De tal manera que ni la oralidad puede prescindir de la escritura ni los procesos escritos pueden prescindir de la oralidad; sin embargo, en el proceso agrario prepondera el sistema oral sobre el escrito.

En congruencia con lo anterior, durante la tramitación del proceso agrario se deja huella escrita de lo que oralmente aconteció en él. Así, "de las controversias que son puestas bajo conocimiento de los tribunales agrario quedará constancia de ello por escrito" (art. 164 de la LA). Por lo que "Para cada asunto se formará un expediente con los documentos relativos a él, y en todo caso, con el acta de audiencia, en la que asentarán las actuaciones y se resaltarán los puntos controvertidos principales y se asentará la sentencia, suficientemente razonada y fundada, así como lo relativo a su ejecución" (art. 195 de la LA).

Así mismo, para fines jurisdiccionales y administrativos, se llevan libros de registro, como el "libro de gobierno", en el que se asientan los principales actos del proceso agrario, como son: nombre del actor, del demandado, poblados a los que pertenecen, fechas de admisión de demanda, prevención, emplazamientos, notificaciones, diferimientos de audiencia, fecha de la sentencia, de la impugnación, etcétera. Y además se llevan libros auxiliares en los que se registra lo acontecido durante el proceso (cuarto párrafo del art. 170 de la LA).

5. *Principio de publicidad*

El principio de publicidad se traduce en el derecho que tienen las partes a apreciar personalmente todas las audiencias y diligencias, excepto cuando se perturbe el orden público o se propicie la violencia.

En el proceso agrario "las audiencias serán públicas, excepto cuando a *criterio del tribunal se perturbe el orden público o propicie violencia*" (art. 194 de la LA).

La supresión de la publicidad se sustenta estrictamente en la perturbación del orden o la violencia. Pero cabe aclarar que las audiencias cerradas, en caso de que fuera perturbado el orden público o por la violencia, no incluye a las partes ni a sus abogados, de lo contrario *habría una indebida defensa, sino que sólo* incluye al público.

Este principio incorpora al pueblo en el juzgamiento, no a título de juzgador, sino de espectador calificado, pues en él se guarda un testimonio crítico que contribuye a la buena marcha de la justicia.[14]

El principio de publicidad trata de garantizar que el *negocio jurídico sea* resuelto en forma limpia y honesta.

6. Principio de inmediatez

El principio de inmediatez consiste en que el juez debe actuar en contacto personal con las partes y los demás sujetos que intervienen en el proceso, que

[14] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 417.

sea él quien reciba las pruebas y las desahogue, los interrogue y oiga sus alegatos, y sea también él quien resuelva el litigio.

Es decir, el principio de inmediatez se traduce en que el magistrado que ha de conocer y fallar el conflicto agrario tiene que estar en contacto directo con las partes, en relación próxima con los participantes del proceso y las pruebas que éstos aporten, presidir todas las audiencias a fin de que conozca el negocio y no sólo a través del secretario de acuerdos o sus auxiliares, sino personalmente de forma inmediata, a fin de acercarse lo más humanamente posible a la verdad y dictar una sentencia no sólo ajustada a derecho sino justa.

Este principio está garantizado en la Ley Agraria en el artículo 185,[15] el cual en su último párrafo estabiece que "En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno". Sin esta disposición no se realizaría el principio de inmediatez ni tendría sentido el principio de oralidad.

La adición al artículo 185 de la Ley Agraria tuvo como consecuencia la modificación del artículo 50 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. En este artículo se asientan las responsabilidades del magistrado en las audiencias, así como las del secretario de acuerdos. Al primero de ellos le corresponde "la obligación indelegable de presidir la audiencia" (fracción I), proveer lo necesario para que la intervención de las partes, las declaraciones de los testigos, los dictámenes de los peritos y en general todas las pruebas, se relacionen con la materia del juicio, (fracción IV), y que sus intervenciones "se asienten fielmente en el acta respectiva" (fracción V). El secretario de acuerdos, por su parte, deberá asistir personalmente al magistrado (fracción II), pero no sustituirlo o reemplazarlo en el desahogo de la audiencia, "salvo los casos de habilitación o suplencia, que estarán debidamente justificados y acreditados" (fracción II).

Todos los actos procesales son del conocimiento del magistrado; el secretario de acuerdos sólo da fe de la realización de ellos.

En la práctica judicial agraria el principio de inmediatez no se realiza plenamente, puesto que quien preside la audiencia recibe la ratificación de la demanda, la contestación, el ofrecimiento de pruebas y su desahogo y los alegatos es el magistrado, y pero quien proyecta la resolución con base en las constancias que ha quedado por escrito de la audiencia y de los demás actos procesales es el secretario proyectista, quien no asiste a la audiencia, por lo que

[15] Adicionado por decreto del 30 de junio de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio del mismo año.

se propone que en la audiencia esté presente también el secretario proyectista para que tenga eficacia el principio de inmediatez.

7. Principio de concentración procesal

El principio de concentración procesal significa que toda cuestión litigiosa debe ser resuelta en la sentencia definitiva, sin que el proceso se suspenda.[16]

En el proceso agrario, las cuestiones incidentales que se susciten durante el mismo se resuelven conjuntamente con la principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso deducirlas antes, o que se refieran a la ejecución de la sentencia, pero en ningún caso se forma artículo de previo y especial pronunciamiento sino que se decide de plano (art. 192 de la LA).

Este principio tiene como objetivo condensar en una sola audiencia la ratificación de la demanda, su contestación, ofrecimiento de pruebas, su desahogo, alegatos y sentencia. La audiencia se debe llevar a cabo de conformidad con el artículo 185 de la LA. De tal manera que en la audiencia en que es planteada la controversia debe ser resuelta por el juzgador.

Sin embargo, cuando un proceso no es posible concluirlo en la audiencia inicial la propia Ley Agraria contempla la posibilidad de suspender la audiencia por causas procesalmente justificadas, como cuando es necesario esperar a alguna persona a quien se hubiere llamado a audiencia o conceder tiempo a los peritos para que examinen las cosas acerca de las que hayan de emitir dictamen, o bien, cuando ocurre algún otro caso que a juicio del tribunal sea necesario suspenderla. En los casos de referencia se debe suspender la audiencia por un plazo no mayor a tres días (art. 194 de la LA).

Otras causas de suspensión de la audiencia pueden ser:

- Cuando no sea posible inmediatamente desahogar las pruebas ofrecidas por las partes y admitidas por el tribunal, "en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas, en un plazo de quince días" (art. 170 de la LA).

- Cuando una de las partes comparece asesorada y la otra no, en cuyo caso se suspenderá la audiencia, y se solicitarán los servicios de un defensor de la

[16] **BECERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México,* 14ª ed., México, Porrúa, 1992, p. 88.

Procuraduría Agraria, a quien se le otorgará un plazo de cinco días para que se entere del asunto (art. 179 de la LA).

- Cuando en la audiencia el demandado opone reconvención se le corre traslado al actor en lo principal para que la conteste y se "diferirá la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el reconvenido esté de acuerdo con proseguir con la audiencia" (art. 182 de la LA):

El principio de concentración conlleva la brevedad y la celeridad del proceso.

El proceso agrario fue diseñado por el legislador para que la controversia planteada sea concluida en sesenta días. Sin embargo, por la naturaleza de las pruebas a desahogarse (como la pericial, la inspección ocular en el predio en controversia) el procedimiento se prolonga no sólo meses sino años.

8. Principio de celeridad

Celeridad es sinónimo de prontitud, velocidad, presteza, diligencia.[17]

El fundamento de este principio se encuentra en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que señala que "el Estado, dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria [...]".

El principio de celeridad se realiza con el cumplimiento de los términos y plazos que la Ley Agraria establece y en concordancia con el principio de concentración procesal.

Para lograr velocidad en el proceso agrario la Ley Agraria dispone que en las actuaciones de los tribunales no hay días ni horas inhábiles (art. 193 de la LA).

Lo dispuesto en el artículo 197 de la LA contribuye también a agilizar el proceso. Este artículo señala que "Para la facilidad y rapidez en el despacho de los emplazamientos, citatorios, órdenes, actas y demás documentos necesarios, se extenderán de preferencia en formatos impresos que tendrán los espacios que su objeto requiera y los cuales se llenarán haciendo constar en breve extracto lo indispensable para la exactitud y precisión del documento".

[17] **CLAVÉ, Márgara,** *Diccionario de sinónimos y antónimos*, México, Concepto, 1987, p. 125.

La rapidez se garantiza durante el proceso con una sola audiencia, con dictar la resolución en la propia audiencia o en un término "que no exceda en ninguno de los casos de veinte días contados a partir de la audiencia de ley" (art. 188 de la LA). Asimismo, con una inmediata ejecución, como lo dispone el artículo 191 de la LA, el cual señala que "Los tribunales agrarios están obligados a proveer la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias [...]".

El término de interposición del recurso de revisión y su tramitación también es corto (arts. 199 y 200 de la LA).

Con el propósito de acelerar la sustanciación del proceso, se limita la interposición de incidentes y su tramitación (art. 192 de la LA).

Con los breves términos que establece la Ley Agraria termina con la incertidumbre jurídica que existía antes de 1992 con los morosos procesos agrarios que duraban en resolverse definitivamente años o décadas.

EL principio de celeridad es frecuentemente identificado con el de economía procesal, puesto que un proceso rápido se desarrolla economizando tiempos y plazos; asimismo, es denominado "principio de eventualidad" porque los actos procesales deben realizarse en el término que establece la ley.[18]

Cuando la actividad procesal no se realiza en los términos y plazos procesales debidos, las partes pueden presentar ante el tribunal unitario agrario o ante el Tribunal Superior Agrario excitativa de justicia, la cual

> tiene por objeto que el Tribunal Superior Agrario ordene, a petición de parte legítima, que los magistrados cumplan con las obligaciones procesales en los plazos y términos que marca la ley, sea para dictar sentencia o formular proyecto de la misma, o para la substanciación del procedimiento del juicio agrario (art. 21 del RITA).

Con la excitativa de justicia se garantiza un proceso ágil.

9. Principio de defensa material

[18] **BECERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, p. 88.

El principio de defensa material consiste en que el órgano jurisdiccional empeñado en buscar la verdad material toma en cuenta disposiciones legales para desarrollar una actividad indagatoria de hechos o derechos en beneficio de alguna de las partes.

El principio de defensa material no implica parcialidad del juzgador, y a que éste se halla desvinculado de los contendientes, y sólo utiliza la amplia capacidad de indagación y corrección de deficiencias que la ley le concede, en aras de la equidad, para mejorar objetivamente la posición procesal de las partes.[19]

Este principio en la legislación agraria se materializa en la suplencia de la deficiencia de los planteamientos de derecho de las partes y en la capacidad del juzgador para interrogar a las partes y a los testigos durante la audiencia y ordenar pruebas para mejor proveer.

La suplencia de la deficiencia de los planteamientos de derecho de las partes ha sido frecuentemente confundido con la suplencia de la queja deficiente que rige en materia de amparo para los sujetos agrarios.

La idea de deficiencia tiene dos acepciones: la de falta de algo y la de imperfección. Por lo tanto, suplir una deficiencia es integrar lo que falta, remediar una carencia o subsanar una imperfección, es decir, complementarla y colmar las omisiones en que se haya incurrido o bien perfeccionarla.

La Ley Agraria en el artículo 164, último párrafo, señala que "Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como de ejidatarios y comuneros".

El principio de suplencia por deficiencia en los planteamientos de derecho de las partes rompe con el principio de estricto derecho, en virtud de que se considera que los sujetos señalados en el párrafo anterior, por su formación social y económica, no pueden expresarse correctamente, y con esta disposición se protege a una clase social económicamente débil.

Durante la audiencia de ley, "El magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren presentes en la

[19] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 414.

audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos y hacerlos reconocer por peritos" (fracción IV del art. 185 de la LA). Asimismo, tiene las facultades de acordar diligencias probatorias "siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados" (art. 186 de la LA).

La suplencia en los planteamientos de derecho no implica parcialidad del magistrado, sino que se pretende obtener la verdad real o material y no sólo histórica y jurídica.

10. Principio de eficacia procesal

El principio de *eficacia procesal* "significa que la duración del proceso no debe redundar en perjuicio del vendedor".[20] Por tanto, el juzgador debe dictar las *medidas necesarias* para proteger a las partes contra los actos de imposible reparación.

Para el bien del proceso, y sobre todo de la ejecución de la sentencia definitiva que se dicte, es necesario que al inicio o durante el juicio se asegure, básicamente, la permanencia e integridad de los bienes motivo de la controversia. Tales medidas son denominadas por la disciplina procesal como "medidas precautorias o cautelares reales" (ya que se refieren generalmente a cosas).

Las *características que revisten dichas medidas son:*

1. No prejuzgan el fondo del asunto,
2. No terminan definitivamente el conflicto,
3. Proceden a petición de parte, no de oficio,
4. Son provisionales y transitorias, y
5. Son revocables y se practican antes y durante el proceso agrario.[21]

Las medidas precautorias se encuentran reguladas por los artículos 165 y 166 de la Ley Agraria.

El *artículo 165 de* la LA señala que los tribunales agrarios proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes de jurisdicción voluntaria.

[20] **BECERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, p. 88.
[21] **MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl,** *El proceso agrario y garantías individuales*, 2ª ed., México, Pac, 1997, p. 58.

El artículo 166 de la LA contiene dos partes, una acerca del conjunto de las medidas precautorias y otra a propósito de una sola y muy relevante, la suspensión del acto de autoridad en materia agraria.

El artículo antes citado señala que

> Los tribunales agrarios proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados. Asimismo, podrán acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiere afectarlos en tanto se resuelve en definitiva. La suspensión se regulará aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo III de la Ley de Amparo.

Como lo señala el artículo anterior, para la suspensión del acto de autoridad se atenderá a lo dispuesto por la Ley de Amparo. Pero ni el citado artículo –ni ningún otro de la Ley Agraria– señala la tramitación de las medidas precautorias; por tanto, de conformidad con el artículo 167 de la LA, es aplicable lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a nuestra materia en lo que le resulte aplicable.

El código de referencia regula las medias precautorias en el capítulo único del título cuarto, denominado "Medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias". Dentro de las que encontramos:

- La inspección de determinadas cosas, documentos, libros o papeles (art. 379 del CFPC). Medida que no sólo es preparatoria de la demanda, sino también tiene eficacia cautelar en tanto que retiene para efectos del proceso el conocimiento de objetos que serán motivo de éste.
- El embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio (fracción I del art. 389 del CFPC).
- El depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre los que verse el pleito (fracción II del art. 389 del CFPC).

Estas medidas son dictadas cuando se demuestre la existencia de temor fundado o el peligro de que las cosas, libros, documentos o papeles puedan ocultarse, perderse o alterarse (art. 392 del CFPC).

Para que puedan dictarse estas medidas es necesario que se tome en cuenta lo siguiente:

- Que se solicite y se acuerde antes de iniciado el juicio o mientras se tramita (arts. 390 y 397 del CFPC). Cuando se solicita y se concede antes de iniciarse el juicio, el promovente deberá presentar la demanda dentro de los cinco días siguientes, de lo contrario quedará insubsistente dicha medida y volverán las cosas al estado que guardaban antes de dictarse la medida (art. 397 del CFPC).

- Estas medidas son decretadas sin audiencia de la contraparte y se ejecutarán sin notificación previa (art. 395 del CFPC).

- El solicitante de la medida deberá otorgar garantía para responder de los daños y perjuicios que aquélla ocasione. En el caso de embargo precautorio, el solicitante deberá otorgar previamente garantía para responder de los daños y perjuicios que dicha medida ocasione (art. 390 del CFPC). Sin embargo, en el caso de aseguramiento o depósito de objetos, también se requiere que el solicitante presente garantía; pero el afectado de la medida puede, a su vez, otorgar contragarantía para dejar sin efecto la providencia (art. 391 del CFPC).

- El tribunal fijará el monto de la garantía o contragarantía oyendo en su caso el parecer de un perito (arts. 390 y 392 del CFPC).

La decisión del magistrado en la que otorga o niega la medida solicitada en el procedimiento agrario es irrecurrible, ya que la Ley Agraria no contiene recursos en contra de estos autos, de tal manera que sólo podrá ser impugnada mediante el amparo indirecto.

La suspensión en materia agraria:

- Debe concederse sólo a petición de parte interesada,
- Es un acto discrecional del tribunal, y deberá estar fundada y motivada, es decir, se podrá conceder o negar dependiendo de las características del acto, pero se debe tomar en cuenta invariablemente que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan las disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto,
- Podrá ser pedida y acordada en cualquier etapa del procedimiento y aun en segunda instancia,
- Tiene vigencia desde que se otorga hasta que se concluye el juicio, y sus efectos son mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y

- Es improcedente contra los órganos ejidales y comunales, ya que no son considerados como autoridades por el artículo 21 de la LA.[22]

Sin embargo, al respecto es necesario ponderar que la suspensión en materia agraria también debiera ser contra actos de particulares, principalmente de los órganos de ejidos y comunidades, en virtud de que sus decisiones pueden afectar de hecho o de derecho la materia litigiosa.

El artículo 166 de la LA también establece que "los tribunales agrarios considerarán las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiere causarse con la suspensión, si la sentencia no fuere favorable para el quejoso". Lo anterior hace evidente la intención del legislador de que se pondere la capacidad económica de los sujetos agrarios.

11. Principio de objetividad e imparcialidad

El principio de objetividad e imparcialidad es fundamental en todo proceso, y consiste en que el juez debe hallarse sobre las partes y no sobre su discusión, sin inclinarse hacia una u otra, si no es por imperativo de justicia.[23]

Este principio en el proceso agrario se encuentra en el artículo 170 de la LA, el cual señala que "En su actuación, dicho organismo –la Procuraduría Agraria– se apegará a los principios de objetividad e imparcialidad debida". Sin embargo, este principio es aplicable también para los tribunales agrarios en todos los actos que realicen.

12. Principios implícitos

La característica de estos principios consiste en que no se expresan por su nombre. Simplemente están presentes como razón de ser, a veces de toda una política procesal y, en ocasiones, sólo de una disposición concreta pero que, a su vez es representativa del espíritu de la ley.[24]

---

[22] Circular 1/92 del Tribunal Superior Agrario, aprobada en sesión del 18 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre del mismo año.
[23] **FAIRÉN GUILLÉN, Víctor,** *Teoría general del derecho procesal,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, 1992, p. 33.
[24] **BUEN LOZANO, Néstor de,** *Derecho procesal del trabajo,* México, Porrúa, 1985, p. 75.

Dentro de estos principios encontramos el de gratuidad, economía procesal, sencillez en el proceso, apreciación de la prueba, resoluciones dictadas a verdad sabida, entre otros.

Una figura jurídica que por lo novedosa no tiene una expresión concreta como principio procesal agrario, pero que puede ser considerada como tal, es la relativa a la justicia itinerante. La itinerancia en la justicia agraria tiene por objeto acercar la justicia a los hombres del campo, que el justiciable tenga un acceso inmediato a los tribunales unitarios agrarios, para que en el ámbito de su competencia les resuelvan sus problemas jurídicos.

La justicia itinerante se encuentra prevista por los artículos 8 fracción II, de la LOTA, 56 al 58 del RITA y en la circular 3/93 denominada "itinerancia de los tribunales unitarios agrarios" del Tribunal Superior Agrario, acordada el 10 de febrero de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de marzo del mismo año.

Los principios procesales analizados deben ser observados con todo rigor durante el proceso agrario, desde su inicio hasta la ejecución de la resolución que se dicte. Los tribunales agrarios deberán cumplir y hacer cumplir dichos principios en aras de realizar la justicia social.

B. Finalidad del proceso agrario

La finalidad de todo proceso debe ser analizar como cuestión previa si el proceso es el único medio de resolver los litigios o conflictos de intereses con trascendencia jurídica, para después ocuparse de la triple misión: jurídica, política y social que desempeña el proceso.[25]

El proceso no surge del proceso, sino de una situación extra y metaprocesal, que él está llamado a canalizar y resolver. La situación que origina el proceso se denomina litigio, entendido éste como un conflicto jurídicamente trascendente y susceptible de solución.[26]

---

[25] **ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto,** "La teoría general del proceso y la enseñanza del derecho procesal", *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, UNAM, 1992, t. I pp. 590 y 591.

[26] **ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto,** *Proceso, autocomposición y defensa*, 3ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1991, pp. 12.

El litigio o conflicto entre partes puede solucionarse mediante proceso, autocomposición y autodefensa.

La autodefensa se caracteriza porque uno de los sujetos en conflicto, o a veces los dos, resuelvan o intentan resolver el conflicto pendiente con el otro, mediante su acción directa, en lugar de servirse de la acción dirigida hacia el Estado a través del proceso. Es decir, lo que distingue a la autodefensa es la ausencia de juez y una imposición de la decisión por una de las partes a la otra.[27]

La autocomposición, en cambio, es la solución, resolución o decisión del litigio en ella obtenida por obra de los litigantes, a diferencia de la que tras el proceso decreta el juez.[28]

Las típicas formas de la autocomposición son: desistimiento, allanamiento y transacción o convenio. Éstos son medios extraprocesales de resolver los litigios; las dos primeras son de carácter unilateral, y la segunda es bilateral.

- Desistimiento

El desistimiento es la renuncia o el abandono de la pretensión.

En la legislación agraria no encontramos disposición alguna que se refiera a esta figura publica; sin embargo, de conformidad con el artículo 167 de la Ley Agraria se puede recurrir supletoriamente a la fracción II del artículo 373 del CFPC, la cual señala que el proceso termina por "desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que ocurra el traslado de demanda".

Los desistimientos en los procesos agrarios se producen frecuentemente cuando se celebran extrajudicialmente convenios entre las partes.

- Allanamiento

El allanamiento es el acto procesal mediante el cual el demandado reconoce expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra.[29]

[27] *Ibid.*, pp. 50 y 53.
[28] *Ibid.*, p. 77.

La Ley Agraria en su artículo 180, segundo párrafo, señala que

> Confesada expresamente la demanda en todas sus partes y explicados sus efectos jurídicos por el magistrado y cuando la confesión sea verosímil, se encuentre apoyada en otros elementos de prueba y esté apegada a derecho, el tribunal pronunciará sentencia de inmediato; en caso contrario, continuará con el desahogo de la audiencia.

De lo anterior se concluye que el allanamiento está condicionado a que sea verosímil, esté apegado a derecho y apoyado en los medios de prueba aportados; si no se reúnen estos requisitos el tribunal no otorga validez a la confesión expresa por el demandado y ordena el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes; principalmente las de la parte actora, quien debe justificar y robustecer su acción y la contestación del demandado. Por lo anterior, la intención del legislador fue evitar el fraude a la ley y proteger a los sujetos agrarios de abusos; por ello, nos señala el artículo que se comenta que el magistrado deberá explicar los efectos jurídicos del allanamiento.

– Transacción o convenio

La transacción o convenio tiene gran trascendencia en la materia agraria.

En la legislación agraria anterior a 1992 –aplicable actualmente a los expedientes de rezago agrario– se establecía el convenio como medio de solucionar algunos conflictos. Actualmente la Ley Agraria en su artículo 185, fracción, VI dispone que

> en cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia [...].

La disposición anterior presupone que la exhortación del tribunal se hará dentro de la audiencia, no antes, ya que su misión conciliadora es dinámica y no pasiva, es decir, no se concreta a recibir el convenio, sino que debe propiciarlo.[30]

---

[29] **PALLARES, Eduardo** "Allanamiento" *Diccionario de derecho procesal civil*,. 18ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 79.

[30] *Vid. infra*, p. 252.

El convenio suscrito entre las partes pone fin al proceso, y el tribunal deberá calificarlo, lo que implica analizarlo para determinar que sus cláusulas estén apegadas a derecho, a la moral y las buenas costumbres, en cuyo caso lo sancionará y elevará a la categoría de cosa juzgada. Por tanto, el convenio sancionado es inatacable, puesto que refleja la voluntad expresa de las partes. Y de conformidad con la fracción XIII del artículo 18 de la LOTA, el tribunal es competente para ejecutar el convenio.

– La caducidad de la instancia

La caducidad no es un medio para solucionar un litigio, pero sí para concluir un proceso.

La caducidad –afirma Eduardo Pallares– es la extinción de la instancia judicial por que las dos partes abandonan el ejercicio de la acción procesal. El abandono se manifiesta en que ninguna de ellas hace en el proceso las promociones innecesarias para que éste llegue a su fin.[31]

El artículo 190 de la Ley Agraria señala que "En los juicios agrarios, la inactividad procesal o la falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses producirá la caducidad".

Lo anterior implica que el actor, quien tiene el interés jurídico en que el juicio se resuelva, debe promover y mantener ese interés, sin perjuicio de que el tribunal impulse el procedimiento en la medida de que la ley se lo permita.

El término de cuatro meses a que se refiere el artículo anteriormente citado pudiera considerarse limitado; sin embargo, es necesario recordar que el proceso agrario es sumario, programado para concluirse en aproximadamente dos meses, por lo que el citado término es suficiente para que se haga evidente la falta de interés de las partes de proseguir con el proceso.

Como se observa, en materia agraria el proceso no es la única forma de resolver los litigios, sino que la autocomposición a través del desistimiento, allanamiento, el convenio y la caducidad, resuelve los conflictos entre partes fuera y dentro del proceso.

[31] "Caducidad", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 119.

El proceso agrario cumple con una triple función: jurídica, política y social.

1. Jurídica

La misión jurídica del proceso agrario es impartir justicia, "con el objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad [...]" (fracción XIX del artículo 27 constitucional).

El artículo 163 de la Ley Agraria señala como finalidad jurídica del proceso agrario "sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Ley".

El proceso agrario es el instrumento a través del cual el Estado cumple con su misión de mantener el orden jurídico que le da origen.

2. Política

La finalidad política del proceso agrario vigente se indica en la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional,[32] en la que se precisó que su finalidad es garantizar la impartición de la justicia y definitividad en materia agraria, sustituir el procedimiento mixto administrativo por un proceso jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución; finalizar el reparto agrario; propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad que fomente la capitalización, transferencia y generación de tecnología, para contar con nuevas formas de riqueza en provecho del campo, superar el rezago en la impartición de justicia para que los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra queden plenamente establecidos y claros, por encima de toda duda como definitivos; claridad en los litigios agrarios como instrumento de impartición de justicia y el uso preferente de la vía conciliatoria.[33]

Por su parte, la Ley Agraria, reglamentaria del citado artículo 27 constitucional, en su exposición de motivos expresa que los objetivos centrales de la reforma son: reorientar la procuración de justicia, resolver los ancestrales conflictos limítrofes, implementar un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano, mediante procedimientos con sencillez y claridad, con certeza e imparcialidad producto del análisis que hagan

[32] Leída en el pleno de la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991, en **VALLE ESPINOZA, Eduardo,** *El nuevo artículo 27,* México, Editorial Nuestra, 1992, pp. 75–90.
[33] *Ibid.,* pp. 84 y 85.

los tribunales agrarios y que permitan la formación de la jurisprudencia agraria en el campo mexicano.[34]

En las exposiciones de motivos del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria se reconoció la importancia de la impartición de justicia, el rezago en este rubro y otras deficiencias; por ello se crearon tribunales agrarios, para que actúen en forma pronta y expedita para dar solución a las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes agrarias.

Los tribunales agrarios son el instrumento a través del cual el Estado cumple con una de sus funciones en el campo mexicano: conservar el orden jurídico y la armonía entre los sujetos agrarios.

La finalidad política que subyace en el nuevo marco jurídico agrario es que el proceso sea un instrumento para dar certidumbre y seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, presupuesto necesario para: a) Elevar la inversión privada en el campo, b) Adoptar el dominio pleno de las tierras ejidales, c) Vender los derechos parcelarios, d) Convertir a la comunidad en ejido y e) Terminar el régimen ejidal. Factores considerados necesarios para elevar la productividad y la prosperidad económica y el bienestar de la comunidad rural.

3. Social

El proceso agrario vigente desde 1917 hasta 1991 tenía como objetivo redistribuir la tierra como un medio de asegurar la supervivencia y desarrollo de los sujetos del medio rural. Ahora, en cambio, el proceso agrario tiene como objetivo dar certeza y seguridad jurídica.

El nuevo proceso agrario constituye una esperanza de solución a las controversias por la vía de la jurisdicción y no de decisiones políticas o administrativas como antes de 1992, puesto que conforme a la primera se privilegia el derecho y la justicia, y en la segunda se privilegian los intereses de personas o de grupos.

El proceso agrario, como parte de la autocomposición, tiende a solucionar los añejos problemas que tantos enfrentamientos y violencia han generado entre los hombres de campo. Soluciona sus litigios en forma pronta y expedita, sin

[34] **EL DÍA**, suplemento núm. 122, México, 11 de febrero de 1992, pp. 4 y 5.

generar rezago en la impartición de justicia. Rezago que anteriormente influyó negativamente en las relaciones sociales y económicas de los sujetos agrarios.

El proceso agrario debe asegurar la convivencia entre los hombres del campo de una manera justa y equitativa.

Los tribunales agrarios, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, entre otros, tienen la tarea de cumplir con los *fines jurídicos, políticos* y sociales del proceso, que el artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias les confieren en el ámbito de sus respectivas competencias.

El proceso agrario cumple una trascendental *misión jurídica* (al ser el instrumento para la realización del derecho objetivo), política (como garantía del justiciable del orden y la armonía social en un ambiente de libertad), y social (*contribuir a la pacífica* convivencia de los hombres del campo de manera justa y equitativa y realizar la justicia social).

Sin embargo, no es un remedio mágico para esperar milagros, sino que el proceso es indispensable e insustituible dentro de determinados *límites*.[35] Por ello, se debe propiciar la autocomposición, pero no al punto de ser injusta; el proceso debe ser conforme a la ley, pero aplicarse ésta con sentido social.

En este capítulo, guiados por los conceptos fundamentales de la disciplina procesal, expondremos a continuación la acción, *jurisdicción* y el *proceso agrario*. Recurriendo frecuentemente a las doctrinas procesalistas, pero destacando las peculiaridades de la legislación agraria.

[35] **ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto,** *Proceso, autocomposición y defensa, op. cit.*, p. 234.

II. ACCIÓN AGRARIA

A. Definición

La palabra "acción" proviene del latín *actio*, que significa movimiento, actividad. El vocablo "acción" tiene sin duda diferentes acepciones jurídicas, pero al margen de las diversas teorías o corrientes que han estudiado, esta figura jurídica es referida al aspecto procesal.[36]

La acción es un derecho público subjetivo procesal, otorgado por el Estado al individuo para excitar la actividad jurisdiccional a fin de presentarle un conflicto intersubjetivo y pedirle que lo resuelva.[37]

Una vez definida la acción en general, se deduce que la acción agraria es el derecho subjetivo público otorgado por el Estado al sujeto agrario para poner en actividad a los tribunales agrarios para la solución de una controversia relacionada con el cultivo y explotación de la tierra.

La doctrina procesal moderna señala que la acción consta de tres elementos:

- Los sujetos, que pueden ser: activo (a quien le corresponde el poder de obrar) y pasivo (frente al cual corresponde el poder de obrar),
- La causa de la acción, es decir, el hecho o acto jurídico que origina la acción (*causa pretendi*), y
- El objetivo, o sea el efecto que tiene el poder de obrar, lo que se pide (*petitum*).[38]

---

[36] **FLORES GARCÍA, Fernando,** "Acción", *Diccionario jurídico mexicano,* 5ª ed., México, Porrúa–UNAM, 1992, p. 31.
[37] **FAIRÉN GUILLÉN, Víctor,** *op. cit.,* pp. 81 y 82.
[38] **PINA, Rafael de** *et al., Instituciones de derecho procesal civil,* 18ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 165.

B. Clases de sujetos agrarios

De acuerdo con la teoría moderna de la relación jurídica procesal, sujetos son personas entre las que se establece o desenvuelve la relación jurídica en que el proceso consiste. En toda relación jurídica procesal existe un sujeto activo y un sujeto pasivo.

El primero es el facultado legalmente para exigir por la vía judicial el pago de una o varias prestaciones, mientras que el segundo es al que se dirige la exigencia judicial de satisfacer las pretensiones del sujeto activo. El sujeto activo también se denomina en la práctica judicial como parte actora o parte material, en tanto que al sujeto pasivo se le conoce también como parte demandada o parte material. En un proceso, el sujeto activo puede convertirse en sujeto pasivo, y el sujeto pasivo en activo, cuando se presenta la figura de la reconvención.

Dentro del proceso existen otros sujetos que intervienen en el mismo, como lo es el órgano jurisdiccional –del que nos ocuparemos más adelante–, los testigos, peritos, abogados de las partes, y terceros, etcétera, a quienes se les denomina "partes" en sentido formal, pero a éstos no vincula la resolución que se dicte, es decir, jurídicamente no les depara beneficios ni perjuicios.

Existen criterios doctrinarios en el sentido de que el órgano jurisdiccional también es sujeto de la relación jurídica procesal, que está colocado por encima del actor y del demandado.[39]

Los sujetos en materia agraria están mencionados en forma enunciativa, mas no limitativa en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "Son de jurisdicción federal todos las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y las comunidades". Por su parte, la Ley Agraria establece como sujetos agrarios a entidades sociales o personas morales y a los individuos o personas físicas, los que a continuación se mencionan.

1. Personas morales

[39] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 85.

a. Núcleos de población

Por núcleos de población se entiende, "una unidad de población, es decir, un conjunto de habitantes de un lugar determinado, arraigados permanentemente a un suelo y absorbidos desde el punto de vista social por el conjunto".[40]

La Ley Agraria, en el artículo 9, define a los núcleos agrarios ejidales o ejidos como aquellos que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y son propietarios de tierras que les han sido dotadas, o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

El artículo 18 de la LOTA faculta a los núcleos de población a solicitar la intervención de los tribunales agrarios en:

- Los conflictos por límites de terrenos que se susciten entre dos o más núcleos de población ejidal y comunal y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones (fracción I),

- La restitución de tierras (fracción II),

- Los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que afecten la esfera jurídica de los núcleos agrarios (fracción IV),

- Las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias (fracción VIII),

- Las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a los núcleos de población ejidal (fracción IX),

- Las controversias derivadas de los contratos de aprovechamiento de tierras ejidales a que se refiere el artículo 45 de la LA (fracción XI),

- Solicitar al FIFONAFE el ejercicio de la acción de reversión a que se refiere el artículo 97 de la LA (fracción XII), y

- La ejecución de convenios o laudos arbitrales en materia agraria (fracción XIII) y,

[40] **BASSOLS, Narciso,** *La nueva ley agraria,* México, 1927, citado por Sergio García Ramírez, *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 91.

- En general, en los conflictos relacionados con la tenencia ejidal de los que se susciten con los otros sujetos agrarios, así como de los demás que determinen las leyes agrarias (fracciones V, VI y XIV).

Todas estas peticiones deberán realizarse por los miembros integrantes del comisariado ejidal, quienes de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I del artículo 33 de la LA son los representantes del núcleo de población.

b. Comunidad

La comunidad ha sido definida como un agrupamiento humano de carácter tradicional, cuyos integrantes concurren colectivamente al uso y aprovechamiento de determinada superficie de tierra, la cual tiene el carácter de inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible; tienen personalidad jurídica y han sido reconocidos por una resolución de restitución, de confirmación y titulación sobre el conjunto de sus bienes.

Las comunidades agrarias pueden ejercitar las siguientes peticiones ante los tribunales agrarios:

- Restitución de sus tierras, bosques o aguas de las que hubieren sido despojadas (fracción I del art. 98 de la LA y II del art. 18 de la LOTA),

- En la vía de jurisdicción voluntaria promover el reconocimiento de régimen comunal cuando guarden el estado comunal y no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal (fracción II del art. 98 y 165 de la LA y fracción III del art. 18 de la LOTA),

- Promover un juicio cuando conserven el estado comunal, pero exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo (fracción III del art. 98 de la LA),

- Las comunidades pueden ejercer además las solicitudes que se indicaron con anterioridad para los ejidos y que se encuentran contempladas en las fracciones I, II, IV, V, VI, VIII, IX, XII, XII del artículo 18 de la LOTA, en razón de lo dispuesto por el artículo 107 de la LA, el cual señala que son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que la ley prevé en lo que no contravengan las disposiciones específicas de la misma.

Las solicitudes antes señaladas deben ser presentadas por el comisariado de bienes comunales como órgano de representación de la comunidad (art. 99, fracción II, de la LA).

De manera que los miembros integrantes del comisariado ejidal y de bienes comunales intervienen en los juicios agrarios como órganos de representación y gestión de la asamblea, pero también promueven o pueden ser convocados por otros conceptos. Es decir, son partes formales cuando ostentan una representación y son partes materiales cuando el asunto es promovido contra ellos por ejidatarios, comuneros, posesionarios o avencidados (hipótesis contemplada por la fracción VI del artículo 18 de la LOTA).

Entre los órganos de los núcleos de población figura también elconsejo de vigilancia, el cual, al igual que el comisariado ejidal, puede actuar en juicio por ser convocado por sujetos agrarios, y tiene además funciones supervisoras o controladores del comisariado ejidal y otras funciones coincidentes o convergentes con las del comisariado ejidal, razón por la cual pueden incurrir en negligencia u omisión, y por tanto, pueden ser demandados en el proceso agrario.

c. Autoridades agrarias

De conformidad con la fracción IV del artículo 18 de la LOTA, las autoridades agrarias pueden ser parte demandada en el proceso agrario. La Ley Agraria vigente no indica quiénes son autoridades agrarias; sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, en su artículo 2, señalaba como autoridades agrarias al presidente de la República, a los gobernadores de los estados y al jefe del Departamento del Distrito Federal, a la Secretaría de la Reforma Agraria, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al Cuerpo Consultivo Agrario y a las comisiones agrarias mixtas, así como a las autoridades internas del ejido (art. 22 de la LFRA).

Los gobernadores de los estados, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Cuerpo Consultivo Agrario y las comisiones agrarias mixtas, actualmente son autoridades solamente para la integración de expedientes a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional y que se hallan sujetos a la jurisdicción del Tribunal Superior Agrario. Por tanto, no son estas las autoridades a que se refiere la fracción IV del artículo 18 de la LOTA.

Son autoridades agrarias, para los efectos de nulidad de actos a que se refieren la LA y la LOTA, tanto en torno a la competencia de los tribunales agrarios como a propósito del recurso de revisión que conoce el Tribunal Superior Agrario, las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería y

Desarrollo Rural), en la inteligencia de que la designación abarca a todas las dependencias y órganos desconcentrados de éstas, y los organismos descentralizados que por cualquier razón realicen actos de autoridad –decisiones que afecten intereses jurídicos– en relación con particulares; así puede ser parte demandada la Procuraduría Agraria, organismo descentalizado en el sector de la Secretaría de la Reforma Agraria, y la Comisión Nacional del Agua, organismo de la misma naturaleza en el sector de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.[41]

d. Comités particulares ejecutivos

El artículo 22 de la LFRA consideraba también como autoridades agrarias a los comités particulares ejecutivos.

Los comités particulares ejecutivos son el conjunto de individuos que siendo parte de un núcleo o grupo de campesinos solicitantes de tierras, aguas o montes, para ejido o comunidad, son electos expresamente en asamblea extraordinaria, para promover a nombre del grupo un expediente de restitución, dotación, ampliación de ejido o la creación de un nuevo centro de población ejidal, y se integra por un presidente, un secretario y un vocal, más los respectivos suplentes (arts. 17 y 18 de la LFRA).

Estos sujetos agrarios siguen actuando en calidad de partes en los juicios agrarios, principalmente en su calidad de actores, lo anterior, en virtud de la jurisdicción transitoria que confiere al Tribunal Superior Agrario el artículo tercero transitorio del decreto que reforma el artículo 27 constitucional.

e. Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria puede ser parte en un proceso agrario, ya sea como parte demandada, en los casos a que se refieren las fracciones I, V, IX y VIII del artículo 18 de la LOTA, o bien, como parte actora cuando de oficio presenta demanda impugnando la asignación de tierras por la asamblea (art. 61 de la LA) y los demás casos que prevé el artículo 49 de la LA. O bien, puede ser parte en sentido formal, pues ejerce funciones de coadyuvancia y representación de sus asistidos en asuntos jurisdiccionales ante autoridades agrarias (fracción I del art. 136 de la LA), y representación de los mismos para la regulación y tildación de sus derechos agrarios ante autoridades administrativas o judiciales (fracción IX del art.

[41] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 547.

136 de la LA).

f. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) también actúa como parte en el proceso agrario en el caso de reversión total o parcial, de los bienes expropiados a ejidos y comunidades, cuando dichos bienes se destinen a un fin distinto al señalado en el decreto expropiatorio y si ha transcurrido un plazo de cinco años y no ha cumplido con la causa de utilidad pública (art. 97 de la LA y fracción XII del art. 18 de la LOTA).

Puede figurar también como parte demandada en el proceso agrario cuando se solicita el pago por concepto de expropiación, cuyas cantidades fueron depositadas en esa institución (arts. 80 a 84 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural).[42]

g. Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional es parte material en el juicio agrario como demandado cuando se impugne un acto registral o exista negativa a registrar un acto, después de agotado el recurso administrativo previsto por el correspondiente reglamento.[43]

El acto registral más impugnado del Registro Agrario Nacional es el que corresponde al traslado de dominio de derechos agrarios y generalmente va acompañado en el proceso agrario cuando existe sucesión de derechos agrarios.

Puede ser también parte formal, ya que por su naturaleza puede aportar al proceso a solicitud de parte interesada o del tribunal agrario aquellas constancias registrales que son necesarias para resolver la controversia agraria.

h. Comité de administración de la parcela escolar, el de la unidad agrícola industrial para la mujer y el de la unidad del desarrollo integral de la juventud

[42] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1996.
[43] Punto número, 3 inciso b) de la circular 1/93 expedida por el Tribunal Superior Agrario el 20 de enero de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de marzo de 1993.

Los comités de administración de la parcela escolar, el de la unidad agrícola industrial para la mujer y el de la unidad del desarrollo integral de la juventud pueden ser parte material en el proceso agrario, cuando surgen conflictos por la tenencia de la tierra que tengan éstas con otros sujetos, ya sean personas morales o físicas (fracción V, IV y XIV del artículo 18 de la LOTA).

i. Sociedades y asociaciones rurales

Las sociedades y asociaciones rurales intervienen en el proceso agrario en calidad de partes materiales cuando existen conflictos por límites entre éstas y los núcleos de población, ya sean ejidales o comunales. Las figuras societarias previstas en nuestra legislación pueden ser:

- Sociedades civiles o mercantiles con participación del ejido o ejidatarios en lo individual (arts. 74 y 75 de la LA) o de comunidad o comuneros en lo individual (art. 100 de la LA).

- Uniones de ejidos. Con personalidad jurídica para coordinar actividades productivas, asistencia mutua, comercialización y otras finalidades no prohibidas por la ley (art. 108 de la LA). O bien, uniones de comunidades (art. 110 de la LA).

- Empresas especializadas establecidas por uniones de ejidos, Que pueden adoptar cualesquiera de las formas asociativas previstas por la ley (art. 108 de la LA). Asimismo, cabe suponer la posibilidad de empresas establecidas por uniones de comunidades.

- Asociaciones rurales de interés colectivo. Con personalidad jurídica y con objeto de integrar recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamiento, sistemas de comercialización y otras actividades económicas (art. 110 de la LA).

- Sociedades de producción rural (SPR). Con personalidad jurídica y de responsabilidad ilimitada, limitada o suplementada (art. 111 de LA).

- Unión de sociedades de producción rural. Con personalidad jurídica (art. 113 de la LA).

- Posiblemente, empresas especializadas establecidas por las sociedades de producción rural y las uniones de sociedades de producción rural (aunque no hay un reenvío específico al art. 108 por parte de los arts. 111 y 113 de la LA).

j. Las instituciones de crédito o personas acreditantes en el medio

rural

Las instituciones de crédito o personas acreditantes en el medio rural, de conformidad con el artículo 46 de la LA, pueden ser también sujetos agrarios cuando exista controversia entre ellas y el núcleo de población ejidal o ejidatarios en lo individual, cuando se otorguen como garantía el usufructo de las tierras parceladas o de uso común.

k. Asociaciones o personas a que hace referencia el artículo 45 de la Ley Agraria

Pueden ser parte en el proceso agrario las personas con las que el núcleo de población ejidal o comunal o sus integrantes hayan celebrado cualquier contrato de asociación o aprovechamiento sobre tierras de uso común o parceladas (art. 45 de la LA).

2. Personas físicas

Como sujetos agrarios encontramos también a las personas físicas, las cuales pueden ser:

a. Ejidatario

Los ejidatarios son los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales (art. 12 de la LA). Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y usufructo sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les corresponden (art. 14 de la LA). De tal manera que cuando sus derechos no son respetados por los representantes del ejido o por otros sujetos, pueden acudir a los tribunales agrarios a solicitar se dirima la controversia. Sus solicitudes pueden ser fundadas en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XIII del artículo 18 de la LOTA.

b. Comunero

El comunero es aquel miembro de la comunidad, cuyos derechos y obligaciones se derivan de la ley y el estatuto comunal (art. 99 fracción IV y 101 de

la LA).

c. Avecindado

Los avecindados son los mexicanos mayores de edad que hayan residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o por el tribunal unitario agrario competente (art. 13 de la LA). En tal virtud, los avecindados pueden acudir al tribunal agrario a solicitar el reconocimiento de avecindado; pueden fundar su petición en la fracción XIV del artículo 18 de la LOTA.

Los derechos de los avecindados se traducen en la preferencia que tienen para la asignación de las tierras de uso común (fracción II del artículo 57 de la LA). De tal manera que cuando no sea respetado el derecho de preferencia, los afectados pueden acudir al tribunal agrario en su carácter de parte actora a solicitar se dirima la controversia, fundando su petición en las fracciones V, VI y VIII del artículo 18 de la LOTA.

d. Posesionario

El posesionario es aquel individuo que tiene en posesión un bien ejidal del cual carece de la titularidad.

Los ejidatarios, comuneros, avecindados o posesionarios definidos con anterioridad, participan en el proceso agrario cuando reclamen actos de otros sujetos agrarios, ya sea de las personas morales antes señaladas o de otros ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados, o de la Procuraduría Agraria (fracciones V y IX del art. 18 de la LOTA) o de cualquier otro sujeto en el que esté en litigio la tenencia de la tierra ejidal o comunal o por los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la LA.

Los posesionarios poden ejercitar la acción prevista en el artículo 48 de la LA, o bien, promover cuando no se cumpla con el orden de preferencia que contempla el artículo 57 de la Ley Agraria, o que se trate de un conflicto relacionado con la tenencia de las tierras ejidales (fracción V del art. 18 de la LOTA).

e. Sucesor de ejidatario o comunero

El sucesor de ejidatario o comunero es quien adquiere los derechos de éste, *mortis causae*, en los peculiares términos del régimen sucesorio agrario, destinado a evitar la fragmentación excesiva de la tierra.

El ejidatario puede designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de ejidatario, conforme a la lista de sucesión que establece el orden de preferencia, y que debe ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público (art. 17 de la LA). A falta de decisión del *de cuyus* la transmisión se hará de acuerdo con el orden legal de preferencia que indica el artículo 18 de la LA.

Los sucesores de ejidatarios o comuneros pretendientes de sucesión interviene en el proceso agrario cuando existen controversias relativas a la transmisión de derechos ejidales o comunales por *mortis causae* (fracción VII del art. 18 de la LOTA), cuando existen controversias por omisiones de la Procuraduría Agraria (fracción IX del mismo ordenamiento), o bien en asuntos de jurisdicción voluntaria cuando hay acuerdo para resolver quién conservará los derechos ejidales o comunales (fracción X del art. 18 de la LOTA).

f. Aspirante a ejidatario o comunero

El aspirante a ejidatario o comunero puede promover en el proceso agrario cuestiones individuales y colectivas, demandando el reconocimiento del ejido o de la comunidad (arts. 16 fracción III, 78 y 98 de la LA).

g. Pequeño propietario

El pequeño propietario es la persona que tiene bajo dominio pleno una superficie de terreno, cuya extensión y características la determinan las fracciones IV y XV del artículo 27 constitucional y los artículos 116 y 123 de la LA.

El pequeño propietario puede intervenir en el proceso agrario como parte material en su carácter de parte actora o demandada cuando existen conflictos por límites entre núcleos de población ejidal o comunal y pequeños propietarios (fracción I del art. 18 de la LOTA), o cuando los núcleos agrarios ejidales o comunales demanden la restitución de sus terrenos de los pequeños propietarios (fracción II del art. 18 de la LOTA).

En los casos de ampliación, dotación de tierras, bosques o aguas y la creación de nuevos centros de población, los pequeños propietarios también son parte demandada (artículo cuarto transitorio del decreto que reformó al artículo 27 constitucional). Los pequeños propietarios pueden figurar como actores cuando existan omisiones de la Procuraduría Agraria que deparen perjuicio a pequeños propietarios (fracción IX del art. 18 de la LOTA).

C. Capacidad de los sujetos agrarios

El concepto de sujeto es también identificado con el concepto de parte del juicio, y es definido como la persona que hace valer un derecho u opone una excepción.[44]

La doctrina procesal considera como sinónimos sujeto activo y parte actora, y sujeto pasivo y parte demandada. Y clasifica también a las partes en materiales y formales; las partes materiales están constituidas por el actor y el demandado, y son aquellas entre las que se establece la relación jurídica material y a quienes va a vincular la resolución con derechos y obligaciones; en tanto que la parte formal está integrada por el juzgador, peritos, testigos y representantes legales, entre otros, que participan en el proceso, pero la resolución que se dicte no tendrá fuerza vinculativa, es decir, no les deparará jurídicamente perjuicios o beneficios.[45]

Sin embargo, hay quienes distinguen entre sujetos y partes, argumentando que los sujetos son aquellas personas entre las que se constituye la relación jurídica procesal, en tanto que las partes son aquellas que piden o contra las que se pide en juicio una declaración del derecho.[46] De esta definición se deduce que el concepto de sujeto es más amplio que el de parte, porque las partes son, desde luego, sujetos procesales, pero no todos los sujetos procesales son partes, tal es el caso del juzgador, quien forma parte de la relación jurídica procesal.

Las nociones anteriores resultan útiles para determinar la capacidad de ser parte y capacidad procesal en el proceso agrario.

La capacidad de ser parte es aquella capacidad jurídica de ser sujeto de determinada relación jurídica procesal. Ésta es un presupuesto procesal que debe ser analizado por el juzgador al resolver sobre la admisión de la demanda.

---

[44] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 271.
[45] *Ibid.*, pp. 271 y 272.
[46] **PINA, Rafael de** *et al.*, *op. cit.*, pp. 253 y 254.

En cambio, la capacidad procesal es la facultad de intervenir activamente en el proceso, ya sea en nombre propio o en representación de otro.

En el primer caso, cuando se gestiona o se conduce un proceso a nombre propio se llama "legitimación en causa", la cual es definida como la facultad en virtud de la cual una acción o derecho puede y debe ser ejercido por o contra de una persona en nombre propio.

La legitimación en causa es un presupuesto procesal que el juzgador agrario toma en cuenta al admitir, prevenir o desechar la demanda. Por ello, la demanda agraria debe indicar con precisión los hechos en que se funda la demanda y adjuntar los documentos en que se funde el derecho, a efecto de que se acredite la legitimación en causa.

En la práctica los tribunales unitarios agrarios dictan prevenciones al recibir la demanda, porque los ejidatarios o comuneros que comparecen a demandar de otro alguna prestación no presentan el certificado o constancia correspondientes que los acrediten como tales, por tanto, no acreditan su legitimación en causa.

Cuando los sujetos no pueden actuar directamente en el proceso pueden hacerlo a través de sus representantes, quienes tienen legitimación en proceso.

La legitimación en proceso es definida como la capacidad de actuar en juicio por quien tiene el derecho sustantivo invocado como su legítimo representante o por quien puede hacerlo como sustituto procesal.[47]

La representación en materia agraria dentro del proceso puede ser legal o voluntaria. Existe representación legal cuando por disposición de la ley se confieren facultades a personas específicas para que actúen en nombre de otra. En cambio, la representación voluntaria cuando una parte en el proceso por voluntad propia confiere a otra persona representación, generalmente en términos del mandato para pleitos y cobranzas y actos de administración.

Encontramos representación legal en la Ley Agraria en los artículos 32 para el caso del comisariado ejidal, quien tiene la representación del núcleo ejidal, 99, fracción II, para el comisariado de bienes comunales que representa a la

[47] **BECERRA BAUTISTA, José,** "Legitimación procesal", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 1940.

comunidad, y 109 para el consejo de administración de las sociedades de producción rural.

En el proceso agrario la representación voluntaria puede hacerse a favor de la Procuraduría Agraria, quien de conformidad con la fracción XIX del artículo 27 constitucional, y 134, 135 y 136 de la LA tiene la obligación de asesorar a los sujetos agrarios y representarlos en juicio.

La representación de la Procuraduría Agraria es fructífera, no así las otras, pues desgraciadamente la legislación agraria no contempla que el apoderado, representante o abogado de las partes sea licenciado en derecho debidamente titulado. Lo anterior, en la práctica genera que los representantes de las partes sean personas no versadas en cuestiones jurídicas y menos agrarias, quienes en ocasiones con poco éxito defienden los intereses de los sujetos agrarios.

En la materia agraria pocos son los casos en los que existe litisconsorcio. Éste es definido como la participación o comunión de una misma suerte a varias personas, bien sea que participen personas físicas o morales figurando como actores contra un solo demandado, o un actor contra varios demandados, o bien varios actores contra varios demandados.[48]

Un ejemplo de litisconsorcio en materia agraria es cuando un grupo de ejidatarios (25% del total del núcleo ejidal) demanda la nulidad del acta de asamblea general de ejidatarios en la que resultaron electos los miembros integrantes del comisariado ejidal y consejo de vigilancia.

Es útil delimitar los elementos de la acción en materia agraria, para determinar la legitimación de los sujetos cuando ejercitan una acción. Determinar la causa de ésta, para evidenciar litisconsorcio y la procedencia de la acumulación de procesos. Y precisar el objeto de la acción para la conducción del proceso y la resolución de la acción.

D. Clases de acciones agrarias

Los estudiosos de la acción presentan innumerables clasificaciones de ésta, dependiendo del criterio o punto de vista que usen para formularlas. Sin embargo,

[48] *Ibid.*, p. 2052.

la más aceptada es la que clasifica a las acciones en: condena, declarativas y constitutivas o modificativas.

1. Acciones agrarias de condena

Las acciones de condena son aquellas en las que el actor pide que se imponga al demandado el cumplimiento de determinada prestación, que se puede traducir en dar, hacer o no hacer alguna cosa. Es decir, que la acción de condena tiende a obtener la declaración de un derecho en una sentencia destinada a ser cumplida y ejecutada perentoriamente.[49]

De acuerdo con la definición anterior, en materia agraria entre las acciones de condena más comunes encontramos:

- Restitución de tierras ejidales o comunales,
- Reversión de tierras ejidales o comunales,
- Pago de indemnización por expropiación de terrenos ejidales y comunales, y
- Ejecución de convenios o laudos en materia agraria.

2. Acciones agrarias declarativas

Las acciones declarativas son aquellas que tienen como fin obtener la declaración de la existencia de un derecho o de determinada relación jurídica con la eficacia de la cosa juzgada.

Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga afirman que la importancia de la acción declarativa es actualmente muy grande, no sólo por el ámbito de aplicación que se le reconoce, sino, igualmente, por el papel que cumple en la vida del derecho, pues tiene una eficacia extraordinaria para alcanzar por sí sola lo que se llama el bien inherente a la seguridad jurídica, sin necesidad de llegar a la ejecución de lo declarado por el órgano jurisdiccional.[50]

De acuerdo con la definición anterior, en materia agraria entre las acciones declarativas más comunes encontramos:

[49] **PINA, Rafael de** *et al., op. cit.*, p. 168.
[50] *Ibid.*, p. 169.

- Controversias por límites de terrenos ejidales, comunales y pequeña propiedad,
- Reconocimiento del régimen ejidal,
- Conflictos derivados de la tenencia de la tierra ejidal o comunal,
- Reconocimiento de derechos sucesorios,
- Omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicios a sujetos agrarios, y
- Asuntos de jurisdicción voluntaria.

3. Acciones agrarias constitutivas o modificativas

Las acciones constitutivas o modificativas intentan la creación, modificación o extinción de un estado jurídico, o bien, si ese estado tiene constancia previa legal, pero vaga o demasiado abstracta o incompleta, por medio de esta pretensión se concreta dicho estado.[51] Su finalidad es un cambio jurídico.

De acuerdo con la definición anterior, en materia agraria entre las acciones modificativas o constitutivas más comunes encontramos:

- Nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o la existencia de una obligación,
- Controversias suscitadas entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población,
- Nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional, así como los resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias, y
- Prescripción adquisitiva de bienes ejidales.

E. Prescripción de las acciones agrarias

La prescripción es definida como un medio jurídico para adquirir o perder un derecho por el solo transcurso del tiempo de acuerdo con la ley.

En materia agraria son pocas las acciones que prevén un término para su ejercicio, entre ellas encontramos:

[51] **FAIRÉN GUILLÉN, Víctor,** *op. cit.*, p. 91.

- Impugnación de la asamblea general de asignación y delimitación de tierras al interior del ejido; acción que tiene que impugnarse "término de noventa días naturales posteriores a la resolución correspondiente" o de lo contrario la resolución de la asamblea será firme o definitiva (art. 61 de la LA),

- La prescripción adquisitiva que regula el artículo 48 de la Ley Agraria establece la procedencia de esta acción cuando se hubieren poseído tierras ejidales en concepto de titular de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez si es de mala fe,

- La acción de reversión de terrenos ejidales o comunales expropiados podrá ejercitarse después de transcurrido un plazo de cinco años si no se ha cumplido con la causa de utilidad pública que indica el decreto expropiatorio (art. 97 de la LA), y

- El derecho del tanto deberá ejercerlo el cónyuge o los hijos del enajenante de los derechos parcelarios "dentro de un término de treinta días naturales con todos a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho" (art. 80 de la LA).

III. NUEVA JURISDICCIÓN AGRARIA

El título de este apartado obedece a que a partir de 1992 en materia agraria existe una nueva y verdadera jurisdicción, en virtud de que se crean tribunales agrarios con plena jurisdicción y autonomía que reemplazan a las autoridades administrativas jurisdiccionales.

En la nueva era del proceso agrario está claramente atribuida la impartición de justicia a los tribunales agrarios y las funciones de administración e implementación de las políticas agrarias a órganos dependientes del Ejecutivo federal. Funciones que hasta antes de 1992, como se destacó en el capítulo segundo, estaban entremezcladas.

La creación de tribunales agrarios responde a una añeja demanda agraria, expresada por primera ocasión en la cláusula 6 del Plan de Ayala de 1911.[52]

La Ley del 6 de enero de 1915 creó una jurisdicción agraria especial, al crear órganos y autoridades que aplicaban las leyes agrarias y resolvían los conflictos agrarios. Estas autoridades agrarias de 1915 a 1991 fueron perfeccionando sus funciones; sin embargo, su naturaleza política administrativa y su actuación dejaron mucho qué desear en la impartición de la justicia a los sujetos agrarios.

Por ello, en 1992, al reformarse el artículo 27 constitucional, se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XV, que establecían las autoridades y los procedimientos agrarios. Y en la fracción XIX del citado artículo se determina que

> para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la comisión permanente.

[52] *Vid. supra*, p. 23.

Los tribunales agrarios cambian el concepto de jurisdicción agraria, en razón de que su función es eminentemente y sólo jurisdiccional, a diferencia de las autoridades agrarias que se derogan, que ejercían funciones administrativas – jurisdiccionales.

Existe la discusión doctrinaria respecto a si los tribunales agrarios forman parte del Poder Ejecutivo como las anteriores autoridades agrarias –que dependían directamente del Ejecutivo federal–, o bien, si forman parte del Poder Judicial al tener la jurisdicción.

La teoría clásica de la división de poderes expresada en el artículo 49 constitucional señala que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial [...]".

El Poder Ejecutivo está depositado para su ejercicio en un solo individuo a quien se le denomina "presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 80 constitucional). Su función es ejecutiva o administrativa.

El Poder Legislativo está depositado en el Congreso de la Unión, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados. Su función primordial es elaborar la ley (art. 73 constitucional).

El Poder Judicial "Es el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden controversias sobre aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo".[53] Su función es impartir justicia.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo 94 constitucional, está depositado "en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuitos, en Juzgados de Distritos y en un Consejo de la Judicatura Federal [...]".

Sin embargo, la propia Constitución, mediante otros preceptos, crea tribunales especializados que realizan también funciones jurisdiccionales. Tal es el caso de: tribunales militares (art. 13), Tribunal Federal Electoral (párrafo décimo y duodécimo del art. 41), Tribunal Fiscal de la Federación (fracción XXIX–h del art.

[53] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Poder Judicial federal", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2444.

73), Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (fracción XII, inciso b del art. 123) y tribunales agrarios (fracción XIX del art. 27).

Héctor Fix–Zamudio distingue a los órganos integrantes del Poder Judicial en los términos ya señalados del artículo 94 de la Constitución y los tribunales federales en sentido amplio, los cuales comprenden otros organismos jurisdiccionales que también deciden conflictos sobre aplicación de disposiciones legales federales, tales como los tribunales militares, las juntas de conciliación y arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación.[54] La función de tales órganos también es jurisdiccional o resolutiva de controversias.

> En tal virtud, existe una potestad jurisdiccional (poder judicial en sentido sustantivo) confiado 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 [...] los tribunales especializados que han sido establecidos en el curso de este siglo –laborales, administrativos, agrarios, etcétera– asumen el poder judicial en sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal.[55]

De lo anterior concluimos que los tribunales agrarios ejercen parte del poder jurisdiccional al dirimir las controversias que le son puestas a su conocimiento y que se caracterizan además por tener plena jurisdicción y autonomía.

A. Jurisdicción agraria

1. Definición

Se dice que la palabra "jurisdicción" proviene de los términos latinos *ius*, que quiere decir derecho, y *dicere*, que significa indicar, mostrar, decir. Jurisdicción significa entonces, desde el punto de vista etimológico, decir o declarar el derecho.[56]

Doctrinariamente la jurisdicción ha sido definida como

---

[54] *Idem.*
[55] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.,* pp. 152 y 153.
[56] **DORANTES TAMANO, Luis,** *op. cit.,* p. 131.

función desenvuelta por el Estado para conocer, decidir y en su caso, ejecutar la sentencia firme emitida con carácter imperativo por un tercero imparcial, instituido por aquel y situado supra partes, acerca de una o más pretensiones litigiosas deducidas por los contendientes y canalizadas ante el juzgador a través del correspondiente proceso, en el que podría haber mediado también actuaciones preliminares o asegurativas.[57]

La definición anterior contiene las tres funciones básicas de la jurisdicción: la *notio* (que es el conocimiento de la controversia), el *judicium* (facultad para decidir) y la *exsecutio* (la potestad de ejecutar lo sentenciado).[58]

2. Naturaleza

La jurisdicción es una actividad por la que el Estado–juez trata de realizar la vigencia efectiva de la norma jurídica violada o desconocida por los particulares, y como emanación de la soberanía del Estado debe participar de sus características.[59]

El Estado ejerce el poder soberano a través de sus funciones ejecutiva o administrativa, legislativa o creadora de normas y jurisdiccional o decisoria.

La función jurisdiccional del Estado es frecuentemente confundada con la función ejecutiva o administrativa; sin embargo, existen marcadas diferencias entre ellas.

a) La función jurisdiccional debe ser provocada o excitada, mientras que la función administrativa no necesita de esa provocación o excitación y se desenvuelve por sí misma,
b) La jurisdicción implica necesariamente una relación de estructura triangular, entre el Estado, por una parte, y los dos contendientes, por la otra. Por el contrario, en la función administrativa, esa relación, por regla general, es simplemente lineal, entre el Estado y el gobernado [...], y
c) La jurisdicción siempre recae sobre una controversia o litigio; la administración no siempre recae sobre una controversia o litigio.[60]

---

[57] **ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto,** "Notas relativas al concepto de jurisdicción", *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945–1972), op. cit.*, p. 58.
[58] **BECERRA BAUTUISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, p. 6.
[59] *Ibid.*, p. 7.
[60] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *Teoría general del proceso,* 9 ed., México, Harla, 1996, p. 121.

Atendiendo a las características anteriores, los tribunales agrarios realizan una función eminentemente jurisdiccional, o, como lo indica la propia fracción XIX del artículo 27 constitucional, son tribunales "de plena jurisdicción".

3. Clasificación

La teoría general del proceso ha clasificado para su estudio a la jurisdicción en:

a. Propia y delegada

La jurisdicción propia es aquella en la que los jueces conocen de las causas en ejercicio de las facultades que les confieren las leyes.[61] Y es delegada cuando un juez conoce por encargo de otros jueces.

La jurisdicción agraria es propia, puesto que los tribunales agrarios conocen de las controversias que el artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias le indican.

b. Federal y local

La jurisdicción es federal cuando se ejerce un poder sobre la Federación o la nación, y es local cuando éste poder está limitado a una entidad o parte de la Federación.

Los tribunales agrarios ejercen una jurisdicción federal por disposición constitucional y legal.

c. Contenciosa y voluntaria

La jurisdicción es contenciosa cuando la realiza un juez con el fin de resolver una contienda, controversia o litigio. Es voluntaria cuando hay ausencia de contienda.

---

[61] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 157.

Los tribunales agrarios resuelven, sustancian y dirimen las controversias que son sometidas a su conocimiento y dentro de su competencia (art. 163 LA).

Los tribunales agrarios también conocen de las solicitudes de jurisdicción voluntaria que son sometidas a su conocimiento sobre asuntos no litigiosos que le son planteados y que requieren de la intervención judicial.

La denominación de jurisdicción voluntaria es impropia, puesto que en esta figura no existe propiamente jurisdicción, sino más bien facultades administrativas de los tribunales. Y tampoco es voluntaria porque los tribunales no pueden rechazarla o eximirse de conocerla.

Los asuntos de jurisdicción voluntaria no constituyen ni declaran derechos, y la resolución que se dicta no tiene fuerza vinculativa para terceros o para los mismos órganos jurisdiccionales, sino simplemente la finalidad única es la de que algo se haga constar ante los tribunales.[62]

Sin embargo, a pesar de las numerosas críticas a la expresión de "jurisdicción voluntaria" ha sido aceptada como una oposición a la jurisdicción contenciosa.

Héctor Fix Zamudio define a la jurisdicción voluntaria como

> un conjunto de procedimientos a través de los cuales se solicita de una autoridad que fiscalice, verifique o constituya una situación jurídica de trascendencia social en beneficio del o de los participantes, situación que se mantiene en tanto no cambien las circunstancias del negocio que les dio origen y mientras no surja una cuestión litigiosa o controvertida.[63]

La jurisdicción voluntaria se caracteriza por la ausencia de partes, específicamente de parte demandada, mientras que a la actora se le sustituye con el término "interesado" o "participante".

La Ley Agraria en su artículo 165 dice que "los tribunales agrarios, además, conocerán en vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que les

---

[62] Exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles, *Nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles*, 6ª ed., Ediciones Andrade, 1974, pp. 201 y 202.

[63] **FIX ZAMUDIO, Héctor**, "Breves reflexiones sobre la reglamentación de la jurisdicción voluntaria en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales del 30 de agosto de 1937", México, *El Foro*, núm. 40, enero–marzo de 1963, p. 45.

sean planteados, que requieran la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los interesados.

La disposición anterior está en concordancia con la fracción X del artículo 18 de la LOTA, que confiere competencia a los tribunales unitarios agrarios para conocer "De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria".

Para esbozar cuáles son los negocios de jurisdicción voluntaria es necesario recurrir al CFPC, el cual, en su artículo 530 señala que la jurisdicción voluntaria comprende "todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas". Lo anterior presupone que abarca diversos actos, no procede cuando hay cuestión litigiosa, de lo contrario deberá ser hecha por la vía contenciosa y tiene lugar a solicitud de los interesados o de oficio.

Los asuntos de jurisdicción voluntaria que se promueven ante los tribunales agrarios en su mayoría lo constituyen la transmisión de derechos sucesorios. En algunos casos la ley expresa la posibilidad de promover esta petición. Tal es el caso del artículo 98 de LA, que prevé el reconocimiento de la comunidad por "un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del *núcleo*" (fracción II), o bien, en el artículo 48 del mismo ordenamiento que reglamenta la prescripción en materia agraria, la cual podrá ser hecha por el poseedor, quien podrá acudir ante el tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela.

Las reglas del procedimiento contencioso se aplican en lo que cabe a la tramitación de jurisdicción voluntaria; es decir, se debe citar a la audiencia a todas las partes interesadas y a los miembros integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales, y se deben desahogar las pruebas presentadas por los interesados y el tribunal debe dictar la resolución correspondiente.

Cuando exista oposición de parte interesada se seguirá por la vía contenciosa (art. 533 del CFPC).

4. Órganos que ejercen la jurisdicción agraria

La jurisdicción agraria la ejercen los tribunales agrarios, definidos como aquellos órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, la impartición de la justicia agraria en todo el territorio nacional (art. 1 de la LOTA).

Los juzgadores titulares de la jurisdicción se clasifican en unitarios o colegiados, profesionales o legos y públicos o privados.[64]

a. Unitarios y colegiados

Los órganos unitarios son aquellos que se integran con un solo juzgador, en tanto que los colegiados los integran más de dos juzgadores.

Los tribunales agrarios se componen de un Tribunal Superior Agrario, integrado por cinco magistrados, y por tribunales unitarios agrarios a cargo de un magistrado numerario (art. 2 de la LOTA). Es decir, los órganos agrarios son colegiados y unitarios.

El concepto de "magistrado" proviene del latín *magistratus,* y es definido "como funcionario judicial de rango superior, que revisa actuaciones de autoridades inferiores y que tiene a su cargo la interpretación recta y justa de la legislación vigente. El magistrado en México es un funcionario de rango inmediato inferior al de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".[65]

Según la definición anterior, el magistrado revisa las actuaciones del juez. La palabra "juez" proviene del latín *iudex,* que significa juez. Conforme a la doctrina, juez es definido como la persona designada por el Estado para administrar justicia y que es dotada de jurisdicción para decidir litigios. En nuestro medio, la palabra "juez" puede tener dos significados; el primero de ellos y el más general (en consecuencia diremos *lato sensu*) es aquel que lo referimos a todo funcionario titular de jurisdicción; juez se dice es el que juzga. De manera particular y precisa (por lo que diremos *stricto sensu*) juez es el titular de un juzgado, tribunal de primera instancia unipersonal.[66]

Considerando las definiciones anteriores sobre todo de la definición de juez, en sentido amplio podemos afirmar que la denominación de "magistrados" en la

[64] *Ibid.*, p. 163.
[65] **BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago,** "Magistrado", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2063.
[66] **SOBERANTES FERNÁNDEZ, José Luis,** "Juez", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 1843.

materia agraria se refiere más bien a la idea de juez, puesto que los magistrados del Tribunal Superior Agrario y los magistrados unitarios agrarios son titulares de una jurisdicción y de un tribunal.

b. Profesionales y legos

Los juzgadores pueden ser doctos o letrados, legos o profanos

Los doctos o letrados son aquellos titulares de órganos judiciales que son profesionales del derecho, que han recibido un título en esa profesión y cuentan con autorización estatal para hacerlo. En cambio, los jueces legos o profanos son aquellos que no tienen estudios profesionales sobre la materia jurídica y que no han recibido autorización estatal para ejercer la profesión de licenciado en derecho.[67]

La materia agraria tiene una gran tradición de juzgadores legos. Baste recordar lo expuesto en el capítulo segundo respecto a autoridades agrarias y analizar los artículos 5 y 15 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los cuales no se señalaba como requisitos que los integrantes de la comisión agraria mixta y los de Cuerpo Consultivo Agrario fueran abogados.

En cambio, la nueva jurisdicción agraria vigente a partir de 1992 está constituida por juzgadores letrados. El artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios al referirse a los requisitos de los magistrados señala en su fracción II que "deberán ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de designación".

Pero no sólo los magistrados tendrán que ser licenciados en derecho, sino también los titulares de la mayoría de las áreas que integran a los tribunales agrarios, como lo son los secretarios de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, el jefe de unidad jurídica, el jefe de control de procesos y los actuarios. Tal y como lo disponen los artículos 20 y 23 de la LOTA, y 4 y 5 del Reglamento de Selección e Incorporación de Personal de los Tribunales Agrarios[68] (RSIPTA). Y finalmente, aun y cuando no lo indique el reglamento de referencia, en la práctica los jefes de unidad de audiencia campesina también deben ser licenciados en derecho.

---

[67] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *op. cit.*, p. 152.

[68] Aprobado por el Tribunal Superior Agrario en sesión del 25 de agosto de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1994.

La magistratura agraria estaba conformada por juzgadores legos. Con la reforma agraria de 1992 pasó a ser de juzgadores letrados, lo cual representa un gran avance, puesto que la aplicación de la legislación agraria requiere de conocimientos técnicos especializados en la materia jurídica.

c. Públicos o privados

Los órganos jurisdiccionales pueden ser privados o públicos. Los públicos son aquellos juzgadores nombrados por el Estado, y los privados cuando no son nombrados por el Estado, sino por las partes. El clásico ejemplo es el árbitro.

En la materia que nos ocupa, el órgano jurisdiccional es público puesto que es nombrado por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de aquélla (art. 15 de la LOTA).

Sin embargo, hay quienes consideran que el árbitro no es un juez, puesto que no dispone de medidas coercitivas para hacer cumplir su laudo, y en caso de que la parte beneficiada quiera hacer cumplir el laudo tendrá que acudir a un órgano jurisdiccional del Estado.[69]

Los tribunales unitarios agrarios tienen competencia para ejecutar los laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables (fracción XIII del art. 18 de la LOTA).

5. Nombramiento de los magistrados agrarios

Al abordar el tema de los nombramientos de los magistrados agrarios se presentan dos interrogantes: ¿quién nombra a los magistrados?, y ¿cuáles son los requisitos para ser nombrado?

Respecto a la primera interrogante. La doctrina procesal señala la existencia de seis sistemas de nombramiento: 1) por el Poder Ejecutivo; 2) por el Poder Legislativo; 3) por el Poder Judicial; 4) mixto con intervención de dos o más poderes; 5) por elección o sufragio popular, y 6) mixto con la intervención de un poder estatal y alguna identidad jurídica social.[70]

[69] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 167.
[70] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *op. cit.*, p. 155.

En la materia agraria se aplica el sistema de nombramiento mixto, puesto que en la designación de magistrados participan dos o más poderes. Así lo dispone la fracción XIX del artículo 27 constitucional, la cual señala que

> la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Este sistema de nombramiento contrasta con el anterior sistema de designación de los funcionarios agrarios, puesto que la fracción XI –ya derogada– del artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Reforma Agraria, establecían el sistema de nombramiento del Poder Ejecutivo, puesto que la mayoría de los funcionarios agrarios eran designados por la máxima autoridad agraria, es decir, por el presidente de la República.

El nombramiento mixto de los magistrados agrarios es un acierto y concuerda con el principio de plena autonomía y jurisdicción. Sin embargo, lo ideal sería que en el nombramiento intervinieran el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

El procedimiento para la designación de los magistrados agrarios es el siguiente:

El presidente de la República propondrá una lista de candidatos, de la cual la Cámara de Senadores o la comisión permanente elegirá a los magistrados. Recibida la propuesta, se "deberá resolver en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentarios aplicables o mediante procedimiento que al efecto acuerden" (arts. 15 y 16 de la LOTA).

Como se desprende del texto anterior, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios no indica cuál es el procedimiento para que el presidente de la República elabore la lista de candidatos a magistrados ni cuáles son los mecanismos para que las personas que figuran en esa lista sean elegidos como magistrados, por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente; es decir, existe una amplia discrecionalidad, tanto del presidente de la República para integrar la lista de magistrados como de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente para acordar el procedimiento mediante el que se ha de elegir a los magistrados agrarios.

En la práctica judicial agraria la lista de magistrados propuesta por el presidente de la República a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente se integra con los nombres propuestos por el magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario, lo cual es un acierto, puesto que permite que quienes se han formado en los tribunales agrarios puedan ser magistrados.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios no hace distinción entre el sistema de nombramiento y requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior Agrario o de los tribunales unitarios agrarios, ni de los magistrados supernumerarios de éstos.

La iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios[71] propuso en el artículo 15 que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, en su caso, resolviera conforme al siguiente procedimiento:

> I. Discutirá la designación de los candidatos, en el orden en que aparecieron en la lista y los aprobará o rechazará; II. Si no resolviere sobre los nombramientos en el plazo de quince días, transcurrido dicho término, se tendrá por aprobados los candidatos propuestos por el ejecutivo.

El procedimiento propuesto es también incompleto, quizá por eso no se aprobó.

Ahora bien, en caso de que no se apruebe la designación del número de magistrados requeridos, el Ejecutivo federal enviará otra lista para completar el número necesario (párrafo segundo del artículo 16 de la LOTA). Los magistrados designados rendirán su protesta ante la Cámara de Senadores o ante la Comisión Permanente, según la que los haya elegido.

Los magistrados del Tribunal Superior Agrario fueron designados por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 1 de abril de 1992[72] y rindieron su protesta en la misma fecha. Asimismo, en la fecha antes señalada el Tribunal Superior Agrario designó a su presidente.

El 12 de julio de 1992 el Senado de la República designó a 34 magistrados numerarios para los 34 tribunales unitarios agrarios establecidos por el Tribunal Superior Agrario por acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de junio de 1992.

---

[71] Dirigida por el presidente de la República a los secretarios de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, México, Presidencia de la República, 10 de febrero de 1992.

[72] Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 1992.

En respuesta a la segunda pregunta planteada, el artículo 12 de la LOTA precisa como requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años cumplidos el día de su designación;
II. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;
III. Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y
IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

Los requisitos marcados con los números II y III representan una novedad en la magistratura agraria, puesto que ahora los juzgadores deberán ser doctos o letrados. Con los requisitos antes señalados se busca que la administración de justicia en el campo esté a cargo de personas de notoria capacidad y reconocida probidad.

Niceto Alcalá Zamora y Castillo afirma que el proceso rinde con frecuencia menos de lo que debiera, principalmente por la naturaleza humana; por ello hace un

> enérgico llamado de atención para que se ponga al máximo cuidado en la selección y formación de personal judicial, tanto en orden de sus conocimientos técnicos, como a sus cualidades de independencia, moralidad y rectitud, asimismo, se deberá mantener despierta la inquietud del magistrado por hallar la justicia, frente a los riesgos adormecedores de la rutina profesional.[73]

6. Garantías de los magistrados agrarios

Los magistrados agrarios ejercen su jurisdicción de forma independiente, es decir, que al dictar sus resoluciones lo hacen sólo atendiendo a las disposiciones legales aplicables y no a sugerencias o peticiones de otros entes.

La independencia de los magistrados agrarios al formar parte de un órgano que no tiene vínculo jerárquico de subordinación o dependencia o entidad alguna

[73] *Proceso, composición y defensa, op. cit.*, p. 238.

de la administración pública federal garantiza imparcialidad y firmeza en sus fallos. Con ello se trata de solucionar en forma definitiva los añejos problemas que se originan en el agro mexicano y de los cuales ha sido en gran parte responsable un pesado burocratismo.[74]

Los tribunales agrarios son autónomos. Esto implica completa dependencia de la ley y absoluta independencia de otra instancia.[75]

Para que los juzgadores cumplan con su función deben estar protegidos y rodeados de una serie de garantías, entre otras, de tipo económico, social y de independencia y autonomía en el ejercicio de su cargo.[76]

Las garantías económicas y sociales se traducen en salarios decorosos y prestaciones de seguridad social que hagan posible el desempeño de su función con independencia y dignidad.

Las garantías de independencia y autonomía en el ejercicio de su cargo se manifiestan a través de:

a. Inamovilidad judicial

La inamovilidad judicial debe ser entendida como el derecho del titular del órgano jurisdiccional para no ser removido ni cambiado de su puesto por razones meramente administrativas o por lo que, con deplorable criterio burocrático, se ha denominado necesidades del servicio.[77]

La inamovilidad judicial es la máxima garantía –afirma Víctor Fairén Guillen–[78] con respecto al Estado del cual administrativamente depende el juzgador, para evitar abusar de su facultad administrativa e intentar influir en la conducta jurisdiccional del magistrado.

Los magistrados agrarios "durarán en su encargo seis años. Si concluido dicho término fueren ratificados serán inamovibles" (art. 17 de la LOTA).

---

[74] **ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo, M.,** "La nueva normatividad agraria", *Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, núm. 7, 1992, p. 226.
[75] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *"Primer año de justicia agraria", Informe del Tribunal Superior Agrario 1992–1993*, México, Tribunal Superior Agrario, 1993, p. 11.
[76] **GÓMEZ LARA, Cirpiano,** *op. cit.*, p. 174.
[77] *Ibid.*, p. 176.
[78] *Op. cit.*, p. 108.

Los seis años que indica el artículo anterior pueden considerarse como un periodo de prueba, el cual resulta ser muy prolongado, a cuyo término podrán ser ratificados. Al respecto la legislación agraria no prevé el procedimiento de ratificación, pero es lógico pensar que es el mismo que para su designación.

El término de seis años al que se ha hecho referencia es aplicable para los magistrados de los tribunales unitarios y para los del Tribunal Superior Agrario, excepción hecha del magistrado presidente de este último, quien por disposición del artículo 4 de la LOTA "durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto".

La ratificación se debe hacer conforme al mismo procedimiento de su nombramiento, es decir, será propuesto por los propios magistrados que integran ese cuerpo colegiado y se debe votar. Éste es un procedimiento interno y no está especificado en la legislación de la materia.

La inamovilidad de los magistrados agrarios terminará por remoción en caso de falta grave en el desempeño de su cargo y retiro, ya sea voluntario o forzoso.

– Remoción de los magistrados agrarios

El artículo 17 de la LOTA en su segundo párrafo señala que "Los magistrados únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación". En este sentido resulta aplicable supletoriamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

– Retiro de los magistrados agrarios

El retiro de los magistrados de los tribunales agrarios –a criterio de Sergio García Ramírez– puede ser voluntario o forzoso.[79]

El retiro voluntario tiene lugar cuando por decisión personal del magistrado renuncia a su cargo, en cuyo caso el Tribunal Superior Agrario es competente para resolver sobre la renuncia (fracción III del art. 8 de la LOTA).

[79] *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 170.

En el retiro forzoso pueden existir dos hipótesis: por cumplir setenta y cinco años de edad o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo (art. 13 de la LOTA).

La primera hipótesis completa la idea de que para ser magistrado se requiere tener más de treinta años y menos de setenta y cinco. En el año que transcurre se retiró por la causa antes señalada el primer magistrado agrario.

El retiro por causa de incapacidad física o mental para desempeñar el cargo de magistrado es también resuelta por el Tribunal Superior Agrario de conformidad con la competencia que le confiere la fracción III del artículo 8 de la LOTA. Para tomar su decisión se deberá apoyar en dictámenes médicos y psiquiátricos del magistrado.

Ahora bien, la incapacidad puede ser temporal, principalmente la física y podrá revestir la figura de la licencia, la cual se otorgará por tres meses con goce de sueldo o por más tiempo sin goce de sueldo (fracción III del art. 18 de la LOTA).

b. Prohibiciones

Las prohibiciones son restricciones para los magistrados en el desarrollo de otras actividades que pudieran colocar al juzgador en situación de dependencia o compromiso inconveniente para el buen desempeño de su labor jurisdiccional, al privarlo de tiempo y dedicación o aprovechar su función para obtener ventajas profesionales indebidas.[80]

Los magistrados agrarios "están impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo público o de particulares, excepto los de carácter docente. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia" (art. 29 de la LOTA). Esta disposición también le es aplicable a los secretarios de acuerdos y a los actuarios. Esta prohibición se debería extender también a los secretarios de estudio y cuenta.

La prohibición anterior es conveniente, sobre todo por los antecedentes de nuestra materia, en la que antes de 1992 las resoluciones obedecían más a

[80] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 172.

criterios políticos que jurídicos, es decir, estaba comprometida la magistratura a resolver a favor de tal o cual grupo por los compromisos políticos o administrativos que tenían.

La prohibición de desempeñar otro cargo tiene interrelación con la independencia económica ya tratada con anterioridad, y afortunadamente en la práctica se cumple cabalmente. Pero en caso de que no fuera así, el magistrado, secretario de acuerdos o actuario se harían acreedores a las sanciones que prevé el artículo 225 del Código Penal.

c. Responsabilidad

Es regla que los servidores públicos se hallan sujetos a múltiple responsabilidad con motivo de la conducta ilícita en que incurran en el desempeño de su función. Si dejan de cumplir o violan los deberes del cargo incurren en responsabilidad y afrontan las consecuencias jurídicas de que ahí se provienen.[81]

Los magistrados agrarios titulares de la función jurisdiccional no están exentos de la responsabilidad jurídica de los ilícitos que cometan en el desempeño de su cargo. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en el capítulo octavo, denominado "De las responsabilidades", en su artículo 30 señala que:

> Los magistrados de los tribunales agrarios y demás servidores públicos de éstos, son responsables por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme al procedimiento que se establezca en el reglamento que expida el Tribunal Superior.
>
> Las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los tribunales agrarios y los servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por el propio Tribunal Superior.
>
> Las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los tribunales unitarios serán aplicadas por los magistrados de los propios tribunales.

Los magistrados agrarios podrán incurrir en responsabilidad administrativa y penal.

---

[81] *Ibid.*, p. 178.

– Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa es atribuida a todo servidor público por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión (art. 71 de RITA).

Los magistrados y demás servidores de los tribunales agrarios incurrirán en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se les aplicarán las sanciones contenidas en el artículo 53 de dicho ordenamiento.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos[82] en su artículo 47 señala veintidós causas de responsabilidad administrativa, entre las que destacan: falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta, faltas de respeto al público; agravio o abuso con los inferiores; ejercer funciones que no le corresponda; ejercer otro cargo incompatible; no excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extra de su remuneración, entre otras.

El artículo 50 de la ley que nos ocupa también sanciona al servidor público que inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello realice cualquier conducta injusta.

El magistrado será sancionado conforme a Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos cuando dicte sentencia dentro del programa de justicia itinerante y fuera de la sede del tribunal (art. 57 del RITA).

Al magistrado o cualquier funcionario agrario que se le acredite que incurrió en cualesquiera de las causas señaladas se le podrán aplicar las siguientes sanciones: apercibimiento (público o privado), amonestación (pública o privada), suspensión, destitución, multa e inhabilitación. Esta última se aplica por actos que conlleven lucro o causen daños o perjuicios; si el lucro o el daño es de un valor inferior a 100 días de salario mínimo, la pena será de 6 a 12 meses; si supera ese monto, será de 3 a 10 años (art. 52 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos).

[82] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982.

Para determinar la existencia de responsabilidad agraria se podrá interponer queja o denuncia ante la Contraloría Interna del Tribunal Superior Agrario, y ésta dará cuenta al presidente del tribunal, quien resolverá si hay elementos suficientes para iniciar el procedimiento correspondiente (art. 72 del RITA).

La denuncia deber ser entendida en términos de lo dispuesto por el artículo 109 constitucional, el cual señala que cualquier ciudadano podrá formular denuncia bajo su estricta responsabilidad y mediante la presentación de elemento de prueba. O bien la denuncia puede ser formulada por el magistrado inspector del tribunal unitario (art. 42 del RITA).

La queja administrativa debe presentarse en la oficialía de partes del tribunal superior o del unitario, según corresponda el servidor público contra el que se haga valer, en forma verbal (cuando se trate de comunidades indígenas, ejidos o ejidatarios, comuneros o avecindados) o por escrito en los casos restantes. En el primer caso se levantará acta de la diligencia y se le dará copia al quejoso (arts. 78 y 79 del RITA).

La Contraloría Interna del Tribunal Superior Agrario es competente para investigar las responsabilidades administrativas y opinar sobre la procedencia de la responsabilidad y la posible sanción aplicable. En el procedimiento de investigación se debe respetar la garantía de audiencia del afectado; por ello se le debe citar a una audiencia para que ofrezca pruebas y alegue lo que a su derecho convenga; la audiencia debe tener lugar en un plazo no menor de cinco días no mayor de quince contados a partir de la citación; a la audiencia puede acudir personalmente el afectado o a través de un representante; la audiencia puede diferirse a petición del imputado o con causa justificada, en caso de que no existan suficientes datos para resolver o surjan nuevos elementos a investigar; concluidos los alegatos, tres días después la contraloría deberá emitir su opinión (art. 73 y 82 del RITA).

En caso de que la opinión sea positiva y proceda una sanción, el presidente del Tribunal Superior Agrario la debe someter a consideración del pleno de dicho tribunal para que éste resuelva la sanción aplicable (art. 73 del RITA y fracción IX del artículo 9 de la LOTA).

Hecho lo anterior, la sanción se debe notificar al interesado y al tribunal unitario o superior, según al que pertenezca el funcionario, para que aplique la sanción (art. 81 del RITA).

– Responsabilidad penal

Los servidores públicos y en especial los magistrados agrarios, tienen responsabilidad penal cuando cometen delitos con motivo o en ejercicio de sus funciones.

El artículo 81 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios señala que si de las investigaciones realizadas por la Contraloría Interna de los tribunales agrarios con motivo de una queja o denuncia administrativa, o del estudio del caso por el Tribunal Superior Agrario resuelve que existe la presunción de responsabilidad penal se formulará denuncia ante el ministerio público correspondiente. La denuncia la formula la Dirección General de Asuntos Jurídicos (fracción VIII del art. 36 del RITA).

La responsabilidad penal deberá determinarse mediante el procedimiento que señala el Código Federal de Procedimientos Penales, y la sanción será conforme al Código Penal. Este ordenamiento en sus artículos 212 y siguientes determina los delitos cometidos por los servidores públicos y las penas a las que se hacen acreedores.

"La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal" (fracción II del artículo 109 constitucional).

Las responsabilidades tratadas con anterioridad también son conocidas como responsabilidad judicial, en razón de que son aquellas en que incurren los jueces de las diversas jerarquías cuando cometen faltas graves o delitos en el ejercicio de sus funciones judiciales.[83]

La responsabilidad de cualquier funcionario agrario deberá hacerse efectiva inexorablemente en cuantos casos se reclamen, sin importar causas o rangos, conscientes de que la corrupción es uno de los grandes males de nuestro país a la que no se le debe permitir el acceso o permanencia en los tribunales agrarios.

d. Impedimentos, excusas y recusación

[83] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Responsabilidad judicial", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2837.

– Impedimentos de los magistrados agrarios

> Los impedimentos en materia procesal son definidos como ciertos hechos o circunstancias que cuando se presentan hacen suponer que el funcionario judicial impedido no va a actuar en el asunto concreto de que está conociendo –o va a conocer– con la debida imparcialidad y justicia con que debe hacerlo.[84]

La imparcialidad y objetividad en la impartición de la justicia es un principio procesal que debe ser observado también en el ámbito agrario.

De tal manera que cuando el juzgador tiene interés personal, moral o material, directo o compromiso, animosidad o conflicto y parcialidad manifiesta[85] encontramos que existe impedimento para conocer y resolver el asunto sometido a su jurisdicción.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 27 indica que los magistrados y secretarios de acuerdos de los tribunales agrarios están impedidos para conocer de los asuntos en los cuales se presenta alguna de las causales prevista por el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El ordenamiento legal antes citado fue reformado por decreto del 19 de mayo de 1995, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 del mismo mes y año, y los impedimentos se indican en el ahora artículo 146, Son:

I. Tener parentesco en linea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores,

II. Tener íntima amistad o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere la fracción anterior;

III. Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I de este artículo;

---

[84] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 177.
[85] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op., cit.*, p. 173.

IV. Haber presentado querella o denuncia el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I, en contra de alguno de los interesados;

V. Tener pendiente el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I, un juicio contra alguno de los interesados o no haber transcurrido, más de un año desde la fecha de la terminación del que hayan seguido hasta la fecha en que tome conocimiento del asunto;

VI. Haber sido procesado el servidor público, su cónyuge o parientes, en los grados ya expresados en la fracción I, en virtud de querella o denuncia presentada ante las autoridades, por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores;

VII. Estar pendiente de resolución un asunto que hubiese promovido como particular, semejante a aquel que le es sometido a su conocimiento o tenerlo su cónyuge o sus parientes en los grados expresados en la fracción I;

VIII. Tener interés personal en asunto donde alguno de los interesados sea juez, árbitro o arbitrador;

IX. Asistir, durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costeare alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos;

X. Aceptar presentes o servicios de alguno de los interesados;

XI. Hacer promesas que impliquen parcialidad a favor en contra de alguno de los interesados; sus representantes, patronos o defensores, o amenazar de cualquier modo a alguno de ellos;

XII. Ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados;

XIII. Ser o haber sido tutor o curador de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título;

XIV. Ser heredero, legatario, donador o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público ha aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en este sentido;

XV. Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados;

XVI. Haber sido juez o magistrado en el mismo asunto, en otra instancia, no es motivo de impedimento para magistrados de los tribunales unitarios –de circuito– el conocer el recurso de apelación contra sentencias del orden penal cuando hubiesen resuelto recursos de apelación en el mismo asunto en contra de los autos a que se refieren las fracciones II a IX del artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales;

XVII. Haber sido agente del ministerio público, jurado, perito, testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trata, o haber gestionado o recomendado anteriormente el asunto a favor o en contra de alguno de los interesados, tratándose de juicios de amparo, se observará lo dispuesto en la Ley de Amparo; y

XVIII. Cualquier otra análoga a las anteriores.

El artículo antes transcrito prevé todas aquellas causas de impedimentos en las que el magistrado o secretario de acuerdos se encuentren relacionados estrechamente con las partes o con el tema de la controversia y que pudieran influir para actuar con parcialidad.

De conformidad con la teoría general del proceso, las partes tienen la garantía de la imparcialidad del juzgador, y en caso de que por alguna causa como las ya indicadas, el juzgador pudiera ser parcial a favor de una de ellas y en perjuicio de la otra, la parte perjudicada puede recusarlo, o bien, el juzgador debe excusarse.

– Excusa de los magistrados agrarios

La excusa es el acto procesal por medio del cual un funcionario judicial se inhibe, de oficio, de conocer o seguir conociendo un proceso, cuando hay una causa legal para ello. La recusación es el acto por medio del cual una de las partes en el proceso pide que un funcionario judicial se inhiba de seguir conociendo del asunto, cuando exista un impedimento legal para ello.[86]

Excusa de los magistrados o secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios. Durante la tramitación de la excusa de los magistrados de los tribunales unitarios, conocerá del asunto el secretario de acuerdos del propio tribunal (*párrafo tercero* del art. 28 de la LOTA). Sin embargo, la ley es omisa para el caso de que quien se excuse sea el secretario de acuerdos. Cuando esto suceda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5 del RITA, podrá habilitarse como

[86] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op., cit.*, p. 179.

secretario de acuerdos al secretario de estudio y cuenta, actuarios, jefe de unidad jurídica o al jefe de control de procesos, quienes podrán actuar como secretarios de acuerdos para el caso específico en el que se encuentre excusado el secretario de acuerdos.

Por otra parte, de lo señalado en el párrafo tercero del artículo 28 de la LOTA se desprende que el proceso no se suspende, lo cual a mi criterio es un desacierto de la ley, puesto que puede ocurrir que mientras que el Tribunal Superior Agrario califica y resuelve la excusa, se concluye el proceso y el secretario de acuerdos resuelve la controversia.

> Si se resuelve fundada la excusa del magistrado del tribunal unitario, para sustituirlo en el trámite y resolución del caso, el Tribunal Superior decidirá trasladar el conocimiento del asunto al tribunal unitario más cercano, decidirá al magistrado supernumerario o determinará que sea el secretario de acuerdos quien asuma el conocimiento (párrafo tercero del art. 66 del RITA).

Las tres hipótesis planteadas con anterioridad –como afirma Sergio García Ramírez–[87] presentan inconvenientes y ventajas. La primera, que conozca la controversia el tribunal unitario agrario más cercano, tiene el inconveniente de que las partes tendrán que trasladarse hasta el otro tribunal que ha de conocer su asunto, lo cual puede implicar más tiempo y dinero en su desplazamiento; la segunda, que se nombre un magistrado supernumerario, evita ese problema, pero trae consigo otro, que el magistrado se distraiga de sus tareas para atender esa; y la tercera, que el secretario de acuerdos asuma el conocimiento de la controversia, presenta el inconveniente de que puede estar mediatizado o influido por el magistrado impedido.

A mi criterio, aun y a pesar del inconveniente ya señalado, la hipótesis que invariablemente debiera prevalecer es la primera, es decir, que el asunto sea sometido al conocimiento y resolución del tribunal unitario más cercano al poblado en el que se ubique la controversia; lo anterior para garantizar la imparcialidad y objetividad debida.

Excusa de los magistrados del Tribunal Superior Agrario. Éstos pueden excusarse y es competente para resolver el propio tribunal superior, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 9 de la LOTA. Sin embargo, el magistrado impedido no puede participar en las deliberaciones ni en la decisión, sobre la excusa; en su lugar actúa el magistrado supernumerario,

[87] *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 177.

salvo que se trate del magistrado presidente, en cuyo caso se sigue el sistema para la sustitución de éste (párrafo segundo del art. 66 del RITA).

Es importante aclarar que para que el Tribunal Superior Agrario sesione válidamente se requiere la presencia de por lo menos tres magistrados (art. 7 de la LOTA), de tal manera que pudiera pensarse que no siempre es necesaria la presencia del magistrado supernumerario.

Si se resuelve fundada la excusa del magistrado, el propio tribunal superior deberá determinar que sea el magistrado supernumerario quien actúe en el conocimiento y resolución del asunto.

– Recusación de los magistrados agrarios

La legislación agraria no prevé la figura de la recusación. El artículo 28 de la LOTA señala que los magistrados y secretarios de acuerdos no son recusables. Pero de existir alguna de las causas señaladas con anterioridad, tienen el deber de excusarse, debiendo expresar su fundamento y remitirla para su calificación al Tribunal Superior Agrario, quien es el competente para resolver "los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales unitarios" (fracción VI del art. 9 de la LOTA).

El trámite de la recusación debe conducirse bajo la forma típica de un incidente; esto es, dar conocimiento a las partes, recibir y ordenar pruebas, escuchar alegatos y resolver.[88]

Al no existir la recusación en la materia agraria pudiera pensarse que las partes se encuentran impedidas para hacer cumplir la imparcialidad del magistrado o secretario de acuerdos; sin embargo, no es así, puesto que cuando el magistrado o secretario no se excuse debiendo hacerlo o se excuse sin causa legítima, cualquiera de las partes podrá acudir en queja al Tribunal Superior Agrario. Si éste encuentra justificada la queja impondrá la sanción correspondiente (párrafo tercero del art. 28 de la LOTA).

La disposición de que los magistrados y secretarios de acuerdos no son recusables como se establece en el artículo 28 de la LOTA, es acertada, para evitar que las partes litigantes la hagan valer injustificadamente y prolonguen innecesariamente el proceso.

[88] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 175.

La disposición legal en cita prevé dos hipótesis: que el magistrado o secretario de acuerdos no se excusen cuando exista causal de impedimento y que no existiendo esto se excusen para sustraerse a su deber jurisdiccional. Y es necesario agregar una tercera hipótesis que prevé el artículo 68 del RITA, el cual, además de las hipótesis anteriores, considera también la que se presenta cuando el magistrado o el secretario de acuerdos se excusen fundándose en causas diversas de las que les impiden conocer el asunto (fracción III). Las tres conductas indebidas de los magistrados o secretarios de acuerdos deben ser sancionadas.

El propio artículo antes citado nos indica cuáles son los efectos si la queja resuelta fundada:

> En el caso de la fracción I –es decir, que el magistrado teniendo impedimento para conocer del asunto no se excusa– si la queja resulta fundada, el Tribunal Superior impondrá la sanción que corresponda en los términos de ley y ordenará la sustitución inmediata del magistrado en el conocimiento de la causa, por el magistrado del tribunal unitario más cercano, por un magistrado supernumerario o por el secretario de acuerdos correspondiente.

El artículo de referencia es omiso respecto a las sanciones aplicables a los magistrados o secretarios de acuerdos que se excusen sin tener impedimento o se excusen por causas diversas a las que le impidan conocer del asunto.

El párrafo antes transcrito ordena la sustitución del magistrado impedido sólo cuando existiendo un impedimento no se excuse; sin embargo, también debería ordenar la sustitución cuando el magistrado impedido funde su excusa en causa diversa a la real, puesto que demostrada la causa real se debe impedir el conocimiento y resolución del asunto al magistrado o secretario de acuerdos impedido.

La excusa omisa, la excusa injustificada o la excusa fundada en causas no reales desemboca en una sanción, es decir, de una excepción dilatoria estamos en presencia de una responsabilidad de los funcionarios agrarios, que puede ser sancionada administrativa y penalmente.

Sergio García Ramírez afirma que

> la queja puede desembocar, por otra parte, en la imposición de sanción al juzgador que no se excuso, debiendo hacerlo, o al que se excuso sin causa

legítima. Esta consecuencia, que no afecta al proceso en que apareció el impedimento, se vincula con el régimen de responsabilidades de funcionarios de la justicia agraria.[89]

Sin embargo, la afirmación anterior no es del todo cierta, puesto que de demostrarse fundada la queja habrá sustitución del magistrado impedido y en ese sentido, la queja si afecta al proceso.

Los impedimentos, al igual que la competencia, constituye una limitación a la jurisdicción.

e. Derechos y obligaciones

Víctor Fairén Guillén[90] encuentra como obligación de los jueces y magistrados la de administrar justicia.

En la legislación agraria se especifica que los tribunales agrarios fueron creados para la administración de la justicia agraria (fracción XIX del art. 27 constitucional). Para ello, tanto los tribunales unitarios agrarios como el Tribunal Superior Agrario en el ámbito de respectivas competencias deberán dirimir las controversias que le sean sometidas a su conocimiento.

Los magistrados y todo servidor público de los tribunales agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en caso de incumplimiento se hará acreedor a las sanciones correspondientes (art. 71 del RITA).

En correspondencia con la obligación, los magistrados tienen derechos, los que pueden identificarse como derechos a autonomía y plena jurisdicción, inamovilidad, independencia económica (activa y pasiva).

En líneas anteriores nos hemos referido ya a la plena autonomía y jurisdicción de que gozan los magistrados, así como a la inamovilidad. En este apartado nos referiremos sólo a la independencia económica.

---

[89] *Ibid.*, p. 178.
[90] *Op. cit.*, p. 115.

La independencia económica activa puede identificarse con un sueldo decoroso que le permita al magistrado satisfacer sus necesidades. El artículo 14 de la LOTA determina que "los emolumentos de los magistrados no podrán ser reducidos durante el ejercicio de su cargo". La disposición anterior es un derecho que garantiza la autonomía e independencia de estas instituciones.

La independencia económica pasiva se equipara con el derecho a la jubilación, puesto que ésta es otro estímulo para el funcionario judicial, es la certidumbre de que cuando quede inutilizado para el servicio, ya sea por edad o por cualquier otro motivo, no se quedará sin recursos para vivir él y su familia.[91]

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 13 prevé que el retiro de los magistrados se producirá al cumplir setenta y cinco unos de edad.

7. Límites de la jurisdicción agraria

La jurisdicción es una función del Estado, y al hablar de límites es determinar hasta dónde llega esta función.

La doctrina procesal califica los límites de la jurisdicción en objetivos y subjetivos.

Los límites objetivos de la jurisdicción también reciben el nombre de "competencia", la cual es definida como la facultad de un órgano jurisdiccional para conocer un negocio determinado, cuando éste se encuentra dentro de las atribuciones que la ley otorga a dicho órgano.[92]

El límite subjetivo de la jurisdicción es aquel que se atribuye al titular del órgano jurisdiccional que examina, si quien ha de desempeñar la función jurisdiccional en representación del Estado reúne los requisitos necesarios para ocupar ese cargo y reuniéndolos no tenga un impedimento para desplegar su función con la debida imparcialidad en el caso concreto.[93] El límite subjetivo de la jurisdicción agraria ya fue analizado con anterioridad.

---

[91] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 173.
[92] *Ibid.*, p. 182.
[93] **ARELLANO GARCÍA, Carlos,** *Teoría general del proceso,* 7ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 358 y 359.

El límite objetivo de la jurisdicción agraria, es decir, la competencia de los tribunales agrarios, se analizará a continuación.

B. Competencia agraria

Los conceptos de competencia y jurisdicción son frecuentemente identificados como sinónimos; sin embargo, son conceptos autónomos pero complementarios.

El tema de la competencia –afirma Cipriano Gómez Lara– no es exclusivo del derecho procesal, sino también se aplica en el derecho publico; en tal virtud, competencia en sentido amplio puede definirse "como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones".[94]

En cambio, en sentido estricto "puede decirse que la competencia es aquella parte de la potestad jurisdiccional que está legalmente atribuida a un órgano judicial determinado frente a una cuestión también determinada".[95] Es decir, la competencia es el límite y la medida de la jurisdicción.

La competencia doctrinariamente se divide en objetiva y subjetiva. La primera se refiere al órgano jurisdiccional, y la segunda, es decir, la subjetiva, atiende a la capacidad legal del titular de la competencia (ésta ya fue analizada con anterioridad en los temas de requisitos para ser magistrado, impedimentos, excusas y recusación).

Nos ocuparemos ahora de la competencia objetiva, la que ha sido clasificada por la doctrina procesal bajo cuatro criterios: la materia, el grado, el territorio y la cuantía.[96]

1. Competencia por materia

La competencia por material "surge como consecuencia de la complejidad y especialización de la vida social moderna, que extraña, a su vez, la necesidad de *una división del trabajo jurisdiccional*".[97]

---

[94] *Op. cit.*, p. 127
[95] **PINA, Rafael de** *et al.*, *op. cit.*, p. 88.
[96] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *op. cit.*, p. 128.

La división del trabajo jurisdiccional se hace atendiendo a la naturaleza jurídica de las normas sustantivas a aplicar.

Así se crean tribunales especializados en las diversas ramas jurídicas, como la civil, mercantil, penal, agraria, etcétera.

Los tribunales agrarios, al ser tribunales especializados, en razón de su competencia material conocen sólo de aquellas controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria.

La fracción XIX del artículo 27 constitucional determina la competencia material de los tribunales agrarios en forma genérica al especificar que la impartición de la justicia agraria tendrá por objeto garantizar la seguridad jurídica "en la tendencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad [...]".

La competencia específica la determina la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en el artículo 9, el cual señala la competencia del Tribunal Superior Agrario, y el artículo 18 del mismo ordenamiento determina la competencia de los tribunales unitarios agrarios.

a. Competencia material del Tribunal Superior Agrario

Es pertinente diferenciar las facultades y la competencia del Tribunal Superior Agrario. Las facultades son atribuciones administrativas que le confiere el artículo 7 de la LOTA al tribunal superior para el mejor funcionamiento y organización de los tribunales agrarios. En cambio, la competencia que le confiere el artículo 9 de la LOTA es en sentido procesal una parte de la jurisdicción.

En este momento sólo se hace referencia a la competencia del Tribunal Superior Agrario, el cual de conformidad con el artículo 9 de la LOTA, es competente para conocer:

- Del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por los tribunales unitarios relativas a conflictos por límites entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; restitución de tierras de núcleos de población ejidales o

[97] *Ibid.*, p. 129.

comunales; y juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias (fracciones I, II y III),

- De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios (fracción IV),
- Establecer jurisprudencia (fracción V),
- De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior Agrario como de los unitarios (fracción VI),
- De las excitativas de justicia (fracción VII), y
- De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran (fracción VIII).

Esta competencia es ordinaria y permanente; en cambio, la especial o transitoria es aquella que ejerce el Tribunal Superior al conocer y resolver los asuntos de reparto agrario instaurados hasta el 4 de enero de 1992 –fecha en que entró en vigor el decreto que reformó el artículo 27 constitucional– y que se encontraban pendientes de resolución.

Cabe aclarar que no existe disposición legal expresa que le confiera competencia al Tribunal Superior para conocer y resolver los asuntos relativos a dotación de tierras, bosques o aguas a los núcleos de población, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población agrícola. El Tribunal Superior Agrario conoce de estos asuntos por la interpretación que hace de los artículos tercero transitorio del decreto que reformó el artículo 27 constitucional y del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria. Interpretación que resulta ser parcial, y, por tanto, discutible.

b. Competencia material de los tribunales unitarios agrarios

Los tribunales unitarios agrarios al igual que el Tribunal Superior Agrario, tienen competencia ordinaria o permanente y especial o transitoria.

La competencia transitoria de los tribunales unitarios agrarios también se deriva de la interpretación de los artículos tercero transitorio del decreto que reformó el artículo 27 constitucional, y del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria. Estos tribunales tienen competencia para conocer y resolver los asuntos de restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Por lo que hace a la competencia para conocer de los demás asuntos que se encontraban en trámite al entrar en vigor el decreto que reformó el artículo 27 constitucional, y que preveía la legislación anterior, deriva dicha competencia de la disposición expresa del párrafo tercero del artículo tercero transitorio del decreto antes citado, que a la letra dice:

> Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la Ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a estos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Los asuntos que recibieron los tribunales unitarios agrarios, ya sea por conducto del Tribunal Superior Agrario, de la comisión agraria mixta, del delegado agrario en el estado o del Cuerpo Consultivo Agrario, son entre otros, de restitución de tierras, reconocimiento y titulación de bienes comunales, privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, suspensión de derechos agrarios, conflictos por la posesión y goce de unidades de dotación, nulidad de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias, conflictos por límites de terrenos ejidales y comunales entre sí, o con pequeños propietarios, exclusiones de pequeñas propiedades de bienes comunales, inexistencia de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera. Estos asuntos que ya fueron concluidos en su totalidad o están por concluirse.

La competencia ordinaria de los tribunales unitarios agrarios la precisa el artículo 18 de la LOTA, el cual nos dice que

> Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen, en relación con las tierras dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.
> Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:
> I. 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;
> 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 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;
> 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 los que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;
VII. De las 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 perjuicios a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sea eficaz e inmediatamente subsanada;
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 agrarias.

La Ley Agraria confiere competencia a los tribunales unitarios agrarios en los casos y en los artículos siguientes:

- Reconocimiento como avecindado del núcleo de población ejidal (art. 13)
- Prescripción adquisitiva de derechos ejidales (art. 48)
- Venta de derechos ejidales en subasta pública, cuando dos o más herederos no se pongan de acuerdo quién de entre ellos conservará la titularidad de los derechos ejidales (art. 18)
- Impugnación de la asignación de tierras en el interior del ejido (art. 61)
- Incumplimiento de la obligación garantizada del usufructo de tierras de uso común o parceladas (art. 46)
- Pago de indemnización por expropiación (art. 96)
- Controversias respecto a las resoluciones de deslinde de terrenos declarados nacionales (art. 160)

El derecho sustantivo que determinan los artículos de la Ley Agraria antes mencionados pueden ejercitarse fundándose en la fracción XIV del artículo 18 de la LOTA.

La fracción XIX del artículo 27 constitucional señala que la impartición de la justicia agraria por los tribunales agrarios garantizará la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad; sin embargo, del análisis de la competencia del Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios agrarios que les atribuye la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se desprende que no existe ninguna acción que le dé competencia a los tribunales agrarios para conocer de controversias relacionadas con la pequeña propiedad, excepto cuando se les demande a los pequeños propietarios. En este sentido, las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, fracción XIX, limitan la competencia de los tribunales agrarios.

En la práctica, el criterio de los tribunales unitarios agrarios está dividido entre quienes admiten demandas promovidas por pequeños propietarios y quienes no le dan entrada argumentando incompetencia material.

Al respecto se considera que los tribunales unitarios agrarios son competentes para conocer y resolver un asunto planteado por un pequeño propietario, siempre y cuando figuren como partes un ejido, una comunidad o sus integrantes.

2. Competencia por territorio de los tribunales agrarios

La competencia de los órganos judiciales en función del territorio "implica una división geográfica del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social".[98]

Es decir, el criterio para fijar la competencia en razón del territorio es determinar las necesidades de la impartición de justicia en zonas geográficas determinadas.

La iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios[99] sugirió que

> A efecto de fijar la competencia territorial de los tribunales; –unitarios agrarios– se propone autorizar al Tribunal Superior para establecer los distritos en que se divida el territorio de la República para fines de administración de justicia agraria. En cada distrito se establecería el número de tribunales unitarios que determine el propio tribunal superior, se introduce la posibilidad de que en los casos en que se considere

[98] *Ibid.*, p. 130.
[99] Iniciativa dirigida a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 10 de febrero de 1992, pp. IV y V.

conveniente, los tribunales unitarios tengan, además de su sede permanente, sedes temporales para que, según las necesidades de las diversas regiones la justicia pueda ser administrada en los lugares en que se haga necesario. Con este propósito se faculta al Tribunal Superior para que fije los itinerarios que deberán observar los tribunales unitarios.

En virtud de lo anterior, el artículo 5 de la LOTA dispone que

Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. Por cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio tribunal superior.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 8 de la LOTA, las atribuciones del Tribunal Superior son:

I. Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta Ley;
II. Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca [...].

El artículo 46 del RITA refuerza estas facultades al determinar que

El Tribunal Superior hará la división del país en distritos de justicia agraria en los que ejercerán su jurisdicción los tribunales unitarios, tomando en cuenta los volúmenes de trabajo. Los distritos podrán comprender una o más entidades federativas o regiones de éstas.

Por otra parte, el artículo 18 de la LOTA señala que "Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia –material– de este artículo [...]".

El Tribunal Superior Agrario en uso de las facultades que le conceden la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, en los artículos transcritos con anterioridad, el 8 de mayo de 1992

acordó establecer 34 tribunales unitarios agrarios en el territorio nacional, y fijó la competencia territorial de cada uno de ellos.[100]

Esta competencia, previo el análisis del volumen de trabajo en materia de justicia agraria en las diversas entidades de la República, fue modificada por acuerdo del Tribunal Superior Agrario del 22 de septiembre de 1993.[101]

Desde septiembre de 1993 hasta la fecha se han creado ocho tribunales unitarios y se ha modificado la competencia territorial.

Los acuerdos del Tribunal Superior Agrario de 1992 y 1993 a los que hemos hecho referencia determinan que cuando un solo tribunal unitario ejerza jurisdicción en más de una entidad federativa tendrá una sede primordial y una sede alterna, y que para cumplir con los requerimientos de justicia en cada una de ellas, en las sedes alternas se llevarán a cabo programas de justicia itinerante.

A nuestro criterio, el establecimiento de sedes alternas es una desafortunada y errónea interpretación del segundo párrafo del artículo 5 de la LOTA, el cual señala que en cada uno de los distritos en que se divida el territorio de la República, el Tribunal Superior Agrario determinará el número de tribunales unitarios que considere pertinentes. Es decir, lo anterior implica que en un sólo distrito podrán existir dos, tres o más tribunales unitarios, y no que por cada distrito exista un solo tribunal con sedes alternas.

En la práctica judicial agraria las sedes alternas representaron algunos problemas para los tribunales unitarios, porque el personal que labora en ellos se han visto obligados a estar dos o tres días de la semana en la sede principal y el resto de la semana en la sede alterna, incluyendo por supuesto al magistrado unitario, quien de no asistir a la audiencia de ley lo actuado en ella será nulo, tal y como lo señala la última parte del artículo 185 de la Ley Agraria.

De acuerdo con la teoría general del proceso, la competencia territorial es prorrogable, es decir, las partes en conflicto, por acuerdo anticipado, pactan someter sus diferencias ante un juzgador distinto al que según las reglas generales debiera conocer el asunto. Sin embargo, en materia agraria no tiene lugar la prórroga jurisdiccional.

---

[100] Acuerdo que establece distritos para la impartición de la justicia agraria y fija el número y la competencia territorial de los tribunales unitarios agrarios, *Diario Oficial de la Federación* del 16 de junio de 1992.
[101] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de septiembre de 1993.

La competencia territorial de los tribunales agrarios, se encuentra referida sólo a los tribunales unitarios agrarios, y no existe disposición respecto a la competencia del Tribunal Superior Agrario.

La ausencia de disposición expresa es explicable, puesto que en materia jurisdiccional el Tribunal Superior Agrario tiene determinada su competencia por materia (asuntos de rezago agrario relativos a distribución de tierra) y grado (recurso de revisión) que por territorio.

El Tribunal Superior Agrario no tiene restricción alguna en orden al territorio en que surge el asunto litigioso.[102]

3. Competencia por grado

Este criterio supone diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional.[103]

Es decir, la competencia por grado se fija atendiendo a la jerarquía judicial, y presupone la idea del proceso biinstancial.

En la materia agraria los tribunales son autónomos y de plena jurisdicción, lo cual puede interpretarse también como ausencia de jerarquía. Y efectivamente, el Tribunal Superior Agrario no depende jurisdiccionalmente de los tribunales unitarios ni éstos de aquél. La dependencia existente es únicamente administrativa.

El proceso agrario es por naturaleza uniinstancial; sin embargo, excepcionalmente es biinstancial en las tres hipótesis que determina el artículo 198 de la Ley Agraria. Este dispositivo legal señala que en contra de las sentencias que dicten los tribunales unitarios en primera instancia procederá el recurso de revisión, y en atención a lo anterior, el artículo 9 de la LOTA confiere competencia al Tribunal Superior Agrario para conocer y resolver del recurso de referencia.

---

[102] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 249.
[103] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *op. cit.*, p. 129.

El tema del recurso de revisión es analizado ampliamente en el punto IV de este capítulo.

4. Competencia por cuantía

Un criterio más de clasificación de la competencia de acuerdo con la teoría general del proceso es la competencia por cuantía, la cual se determina en razón a la importancia económica del litigio. Tal clasificación no existe en la materia agraria.

5. Facultad de atracción del Tribunal Superior Agrario

Una variante de la competencia en la legislación agraria la encontramos en la facultad de atracción que ejerce el Tribunal Superior Agrario, sobre asuntos que son de la competencia territorial de los tribunales unitarios, pero que por su peculiar importancia y naturaleza el Tribunal Superior Agrario puede atraer, conocer y resolver.

En efecto, el artículo 10 de la LOTA determina que "El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o petición fundada del Procurador Agrario".

Las "características especiales" de los juicios atraídos pueden consistir en la naturaleza de la controversia por su cuantía, transcendencia social o jurídica y el carácter de las partes contendientes.

Quienes pueden solicitar al Tribunal Superior Agrario que ejercite la facultad atrayente son alguno de los magistrados que integran el Tribunal Superior, el procurador agrario; o bien, el Tribunal Superior Agrario de oficio puede ejercer tal facultad (art. 16 de la RITA). Tanto la petición de alguno de los magistrados como el ejercicio de oficio de la facultad atrayente deben estar fundadas, y en su acuerdo se deberán expresar las "características especiales" que reviste el juicio atraído.

La expresión de que el "Tribunal Superior podrá conocer de los juicios que por sus características así lo ameriten" que indica el artículo 10 de la LOTA, implica facultad, atribución, es decir, se le deja a su libre albedrío el ejercicio o no de tal facultad.

El artículo 17 del RITA indica que

> Cuando el Tribunal Superior resuelva conocer de un juicio en los términos del artículo anterior, se notificará el acuerdo al tribunal unitario correspondiente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha de la resolución, para que, una vez cerrada la instrucción, remita el expediente original al Tribunal Superior, sin perjuicio de que éste pueda acordar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. El acuerdo mediante el cual el Tribunal Superior resuelva atraer el juicio, será notificado personalmente a las partes.

De los artículos anteriores se desprende que cuando el Tribunal Superior Agrario recibe petición fundada para ejercer su facultad de atracción debe tomar el acuerdo respectivo y de ser positiva la petición o se acuerde de oficio, se debe notificar al tribunal unitario agrario que conoce del asunto y a las partes. El tribunal unitario conocerá de la controversia, pero no resuelve, sino que concluida la audiencia de ley y rendidos los alegatos de las partes, remite inmediatamente el expediente debidamente integrado al Tribunal Superior Agrario, para que éste dicte la sentencia que corresponda. Y en caso de que la revisión del expediente, el tribunal considere pertinente, podrá ordenar pruebas o diligencias para mejor proveer, tal y como faculta el artículo 186 de la Ley Agraria.

El Tribunal Superior Agrario, al resolver la controversia atraída, debe sujetarse a las disposiciones legales que indican los artículos 188 y 189 de la Ley Agraria, es decir, la resolución debe dictarse en un término que no exceda de los veinte días, y la deberá dictar a verdad sabida, pero fundando y motivando su resolución.

En contra de las resoluciones que dicte el Tribunal Superior Agrario en ejercicio de su facultad de atracción y a que se refieren las hipótesis que indica el artículo 198 de la Ley Agraria, no procederá el recurso de revisión, en primer lugar, porque el artículo de referencia determina que dicho recurso sólo procede "contra la sentencia de los tribunales unitarios", y además, que al resolverla el Tribunal Superior Agrario, carece de competencia para revisar su propia sentencia, atendiendo al principio procesal de que las autoridades no puedan revocar sus propias resoluciones. Por lo tanto, dicha resolución sólo puede ser impugnada mediante el juicio de amparo.

Resuelta en definitiva la controversia debe devolverse el expediente al tribunal unitario correspondiente para que éste lleve a cabo la ejecución.

C. Conflictos de jurisdicción

La demanda agraria debe presentarse en el tribunal unitario agrario competente en razón de su territorio y materia.

Pero en el caso de que la demanda agraria sea presentada al conocimiento de un tribunal considerado como incompetente, la doctrina procesal señala dos formas de plantear la incompetencia: la declinatoria y la inhibitoria.

La incompetencia por declinatoria en la legislación agraria está prevista en el artículo 168 de la Ley Agraria, en tanto que la inhibitoria en los artículos 169 de la LA, y 9, fracción IV, de la LOTA.

1. Incompetencia por declinatoria

El artículo 168 de la LOTA señala que

> Cuando el tribunal, al recibir la demanda o en cualquier estado del procedimiento agrario, se percate de que el litigio o asunto no litigioso no es de su competencia, en razón de la materia, del grado o de territorio, suspenderá de plano el procedimiento y remitirá lo actuado al tribunal competente [...].

La declinatoria se hace valer de oficio, como lo señala el artículo antes transcrito o por las partes (por lo general por la parte demandada) como una excepción procesal. Se afirma que es la parte demandada quien objeta la competencia del tribunal, ya que el actor ha acudido ante el tribunal por considerarlo competente. Asimismo por regla general, quien ha sometido determinado asunto a la competencia de un tribunal no puede posteriormente objetarla o impugnarla.

La declinatoria "constituye una típica excepción procesal, no referida a la pretensión sustancial del actor, sino a la competencia del órgano jurisdiccional".[104]

[104] *Ibid.*, p. 144.

Esta excepción en materia agraria, de conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 185 de la LA, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 192 del mismo ordenamiento legal, se resuelve de plano en la misma audiencia, y si resulta demostrada la procedencia de esta excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así desde luego y se debe dar por terminada la audiencia y remite todo lo actuado al tribunal o autoridad competente.

2. Incompetencia por inhibitoria

La incompetencia por "inhibitoria se intentará ante el juez que la parte crea competente, pidiéndole que dirija oficio al que estime no serlo, para que se inhiba y remita los autos".[105]

Atendiendo a la definición anterior,

> Cuando el tribunal agrario recibiere inhibitoria en que se promueva competencia y considerare sostener la suya, el mismo día lo comunicará así al competidor y remitirá el expediente con oficio inhibitorio, con informe especial al Tribunal Superior Agrario, el cual decidirá en su caso, la competencia (art. 169 de la LA).

En atención a la disposición legal antes transcrita, la fracción IV del artículo 9 de la LOTA confiere competencia al Tribunal Superior Agrario para conocer de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios.

Consideramos que el artículo 169 de la LA antes transcrito debiera indicar que cuando un tribunal reciba inhibitoria y resulte demostrada su incompetencia debe inhibirse de conocer el asunto y declinar su competencia a favor del tribunal u autoridad solicitante.

La facultad del Tribunal Superior Agrario para conocer de los conflictos de competencia sólo se constriñe a los tribunales unitarios agrarios; es decir, sólo se piensa en la competencia por territorio, y se dejan de lado las controversias que pudieran surgir en razón de la materia sostenida, por ejemplo, entre un tribunal unitario agrario y un juzgado civil.

---

[105] **CABANELLAS, Guillermo,** *Diccionario de derecho usual,* Buenos Aires, Bibliografía Omeba, t. I, 1968, p. 436.

En la práctica judicial agraria encontramos que se presentan con mayor frecuencia las excepciones de declinatoria que solicitudes de inhibitoria. Las declinaciones se realizan a favor de tribunales unitarios o de juzgados civiles.

Cuando un tribunal unitario agrario declina su competencia a favor de otro de su misma naturaleza es atendiendo a que las tierras materia de juicio salen de su jurisdicción territorial, y para determinarlo en ocasiones es necesario practicar una prueba pericial o inspección ocular. Lo anterior se justifica en razón de que recordemos que las dotaciones o ampliaciones de tierras a los núcleos de población ejidales en ocasiones se otorgaban en tierras que abarcaban dos o más entidades federativas. Por regla general, los representantes ejidales promueven ante el tribunal unitario agrario donde está asentado el núcleo de población; es decir, la zona urbana, por la cercanía con la sede del tribunal y no en donde están ubicadas las tierras materia de la controversia.

Cuando un tribunal unitario agrario declina su competencia a favor de otra autoridad, lo hace generalmente a favor de los juzgados civiles atendiendo a la competencia por materia, en virtud de que las tierras ejidales o comunales ya salieron de ese régimen legal y son de propiedad privada.

En realidad, tanto la declinatoria como la inhibitoria persiguen el mismo objetivo que el tribunal unitario agrario que se considera incompetente deje de conocer un asunto determinado.

Por regla general, lo actuado ante un juez incompetente es nulo de pleno derecho, y así lo determina la última parte del artículo 168 de la LA, "salvo cuando se trate de incompetencia por razón de territorio".

Respecto a la disposición legal antes citada, Rubén Delgado Moya opina que

> es incorrecto que se tenga por válido lo actuado ante un tribunal agrario que se ha declarado incompetente por <<razón de territorio>>, en virtud de que no hay motivo legal alguno para que se haga tal distinción, puesto que aquí se trata de actuaciones realizadas por un tribunal que a sí mismo (*motu proprio*), se ha declarado incompetente. Refuerza nuestro argumento al adagio latino: <<Donde existe la misma causa, debe existir el mismo efecto>>.[106]

[106] *Ley Agraria (comentada y actualizada)*, México, Pac, 1994, pp. 339 y 340.

Sin embargo, no compartimos ese criterio puesto que el derecho agrario y el proceso en particular no es de estricto derecho; por su naturaleza social, se sustrae a las normas procesales, y constituye peculiaridades y principios propios, como el de celeridad y expeditez además de que sería ocioso que se repusiera lo actuado ante el tribunal incompetente territorialmente, cuando su resultado sería el mismo.

El artículo 168 de la LA señala que "en cualquier estado del procedimiento agrario" el tribunal unitario agrario podrá declinar su competencia. Es importante que la declinatoria sea antes de dictar sentencia, es decir, antes de ser resuelta la controversia, de lo contrario carecería de eficacia jurídica la incompetencia.

D. Auxiliares en la jurisdicción

Al tratar la jurisdicción agraria se ha hecho referencia sólo al titular de ella; es decir, al magistrado, y se ha omitido hablar de todo su equipo de trabajo, sin el cual sería imposible la impartición de la justicia agraria; por ello, este apartado está dedicado a analizar los auxiliares de la función jurisdiccional y la organización jurisdiccional.

1. Auxiliares del Tribunal Superior Agrario

El Tribunal Superior Agrario para realizar su función jurisdiccional a la que nos hemos referido con anterioridad y que se encuentra señalada en el artículo 9 de la LOTA, además para llevar a cabo las facultades administrativas que le confiere el artículo 8 del ordenamiento en cita, contará con los siguientes órganos: Secretaría General de Acuerdos, Oficial Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Centros y Unidades de Informática de Publicaciones de Justicia Agraria y Capacitación (art. 2 del RITA).

> Asimismo, el Tribunal Superior Agrario contará con los subsecretarios de acuerdos y, en general, los tribunales agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior teniendo en cuenta las previsiones presupuestales [...] (art. 6 del RITA).

Además, cada magistrado contará con los secretarios de estudio y cuenta que permitan las previsiones presupuestales (arts. 3 y 4 del RITA).

2. Auxiliares de los tribunales unitarios agrarios

El artículo 5 del RITA señala que los tribunales unitarios, por su parte, contarán con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

I. Uno o varios secretarios de acuerdos, cuando así lo estime el Tribunal Superior, y en el caso de que el tribunal unitario tenga varias sedes, se podrá designar a uno o más secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal Superior;
II. Secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal Superior;
III. Actuarios y peritos;
IV. Unidad jurídica;
V. Unidad de control de procesos; y
VI. Unidad administrativa.

De los auxiliares en la impartición de justicia agraria antes señalados, merecen mención especial la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior, secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios, secretarios de estudio y cuenta (tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios) y actuarios, por la trascendente labor que desempeñan y que incide en la función jurisdiccional.

a. Secretarios de acuerdos

El artículo 22 de la LOTA señala como atribuciones del secretario general de acuerdos del Tribunal Superior Agrario y de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios agrarios, las siguientes: dar cuenta diariamente al presidente del tribunal superior o al magistrado, respectivamente, de todos los documentos que se reciban dentro de las veinticuatro horas siguientes; autorizar los despachos, exhortos, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten; realizar certificaciones y razones necesarias que impliquen dar fe pública; asistir al magistrado en el desahogo de diligencias de pruebas; expedir copias certificadas de las actuaciones que obren en los autos; cuidar de los expedientes; guardar en el secreto del tribunal los documentos que así lo requieran; formular inventario de los expedientes y conservar en su poder los que estén en trámite; prestar los expedientes a las partes interesadas para su consulta; devolver a las partes las constancias que hubieren presentado como prueba en los autos; notificar personalmente a las partes cuando así se requiera; ordenar que se despachen sin demora los asuntos y correspondencia del tribunal; y desempeñar todos las demás funciones que la ley determine.

Asimismo, deberán asistir personalmente al magistrado en la audiencia de ley, preparar el desahogo de las pruebas a desahogarse y dar fe de lo asentado en el acta de audiencia bajo su responsabilidad (art. 50 del RITA).

El secretario general de acuerdos del Tribunal Superior Agrario desempeña además las siguientes actividades: turnar y entregar a los magistrados ponentes los expedientes para que instruyan el procedimiento y formulen el proyecto correspondiente (art. 22 de la LOTA); acordar lo relativo a las sesiones del tribunal, dar cuenta de los asuntos en las sesiones y levantar la votación; llevar el libro de gobierno, recibir, turnar y llevar seguimiento de los recursos de revisión, conflictos de competencia entre los tribunales unitarios, contradicciones de tesis, casos de atracción de competencia, impedimentos y excitativas de justicia, y turnarlos al magistrado ponente; auxiliar en el turno diario de los expedientes; dar fe y firmar las actuaciones y acuerdos; formular el acta de cada sesión del tribunal y hacer el engrosamiento de sus resoluciones y comunicar los acuerdos que se tomen; llevar el registro de las firmas de los magistrados, secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios; coordinar y controlar el servicio de pasantes; llevar el seguimiento de cada expediente y compilar la estadística de los juicios y procedimientos de los tribunales agrarios; llevar registro de las inspecciones practicadas a los tribunales unitarios, de los programas de itinerancia; vigilar la buena marcha de oficialía de partes, archivo y atención e información al público; coordinar las actividades de los peritos y actuarios adscritos al Tribunal Superior Agrario y organizar el padrón de peritos y otorgarles el registro correspondiente (art. 31 del RITA).

Funciones todas ellas que tienen claras implicaciones con la función jurisdiccional que realizan, sin perjuicio de las demás funciones administrativas de los secretarios de acuerdos, puesto que son los jefes inmediatos de la oficina –del Tribunal Superior Agrario o de los tribunales unitarios– en el orden administrativo y dirigen las labores de ellos de acuerdo con las instrucciones del presidente del Tribunal Superior Agrario y del magistrado del tribunal unitario agrario, respectivamente (art. 21 de la LOTA).

Los requisitos para ser secretario de acuerdos tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios son los mismos que para magistrado con la salvedad de que a los de los tribunales unitarios se le podrá dispensar la antigüedad del título y el tiempo de práctica profesional, si acreditaran con documentos públicos haber ocupado un cargo similar en un órgano jurisdiccional por más de tres años (arts. 12 y 20 de la LOTA).

El Tribunal Superior Agrario está facultado para nombrar a los secretarios de acuerdos, actuarios y peritos, cesarlos, suspenderlos, aceptar sus renuncias,

cambiarlos de adscripción y concederles licencias (fracción VII del art. 8 de la LOTA).

b. Secretarios de estudio y cuenta

Las tareas de los secretarios de estudio y cuenta tanto del Tribunal Superior Agrario como de los tribunales unitarios agrarios son: elaborar los proyectos de sentencia y demás resoluciones que se le encomienden; analizar los expedientes de los que deban elaborar proyectos, y, en general, proporcionar al magistrado el apoyo conforme a las atribuciones propias de su cargo (art. 49 del RITA). Además de practicar, en casos urgentes, las notificaciones personales que le sean encomendadas por el magistrado (párrafo segundo del art. 48 del RITA).

Los requisitos para ser secretario de estudio y cuenta lo especifica el artículo 5 de RSIPTA, el cual señala como tales ser ciudadano mexicano, contar con título profesional de licenciado en derecho y con la cédula profesional correspondiente, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional.

El artículo 26 de la LOTA señala que los secretarios de estudio y cuenta serán designados mediante concurso.

Los secretarios de estudio y cuenta, al igual que todos los demás funcionarios agrarios, deberán tener como postulados básicos la lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, efectividad y eficacia, valor civil, y transparencia.[107]

c. Actuarios

Los actuarios cumplen una importante labor de auxilio a la función jurisdiccional, principalmente en materia de comunicación procesal y ejecución de resoluciones jurisdiccionales.[108]

Efectivamente, las funciones que le otorga la LOTA en su artículo 24 a los actuarios denota una trascendente labor en el proceso agrario. Las obligaciones que indica el citado artículo son recibir las actuaciones que le sean turnadas y

[107] **MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl,** "El secretario de estudio y cuenta", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 14, año V, enero–abril de 1997, pp. 121–123.
[108] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 273.

practicar las notifaciones y diligencias ordenadas por los tribunales; devolver las actuaciones, previas anotaciones correspondientes; y llevar el libro en el que estén asentadas las diligencias y notificaciones practicadas. El Manual de Organización de los Tribunales Agrarios[109] y de acuerdo con la función que desempeñan le confiere atribuciones para llevar a cabo las ejecuciones de sentencias que le sean turnadas, practicar las inspecciones que les sean turnadas, entre otras.

Los requisitos para ser actuario son los mismos que para los secretarios de estudio y cuenta, los cuales quedaron precisados con anterioridad (arts. 23 de la LOTA y 5 del RSIPTA).

d. Peritos

Los peritos son aquellas personas que llevan a cabo una investigación o examen de personas, hechos u objetos, expertas en alguna ciencia, técnica o arte, con objeto de ilustrar al juez o magistrado que conoce de una causa civil, penal, agraria, etcétera, sobre cuestiones que por su naturaleza requieren de conocimientos especiales que sean del dominio cultural de los expertos cuya opinión resulta necesaria para la resolución de una controversia jurídica.[110]

Las controversias que se plantean ante los tribunales agrarios frecuentemente requieren para su solución de peritajes, principalmente en topografía, paleografía, dactiloscopia y grafoscopia.

Por ello, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios dispuso la creación de un padrón de peritos a nivel nacional para que sean designados para que actúen en su especialidad en los juicios y procedimientos agrarios (art. 52)

El padrón de peritos lo deberá organizar la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario, y les otorgará el registro correspondiente (fracción XV del art. 31 de la LOTA). Siempre y cuando dichos peritos demuestren los conocimientos técnicos, científicos o profesionales de su especialidad (art. 53 del RITA).

Los peritos adscritos al Tribunal Superior Agrario realizan trabajos a fin de integrar debidamente los expedientes de regazo agrario y ejecutar esas resoluciones.

---

[109] Elaborado por el Tribunal Superior Agrario en agosto de 1995, pp. 31 y 32.
[110] **BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago,** "Peritaje", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.,* p. 2385.

El Tribunal Superior Agrario a la fecha no ha dado a conocer a los tribunales unitarios el padrón de peritos. Estos tribunales enfrentan dificultades para desahogar las pruebas periciales que ofrecen las partes, puesto que cuando hay necesidad procesal de designar un perito en rebeldía de alguna de las partes o designar perito tercero en discordia, en caso de que los dictámenes de las partes sean discordantes no saben a quién recurrir y recurre frecuentemente a otras dependencias, como la Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia, a la Procuraduría de Justicia de la entidad federativa en la que tiene su sede el tribunal agrario, y a las universidades.

Los obstáculos para disponer de un cuerpo de peritos adscritos permanentemente a los tribunales unitarios agrarios genera retraso en la impartición de la justicia agraria.

Por último, otros auxiliares de la función jurisdiccional agraria son las unidades jurídicas y de control de procesos. Esta última realiza funciones que serán tratadas al realizar en nuestro siguiente punto el proceso agrario, mientras que la primera será objeto de estudio en el inciso F del presente capítulo, relativo a los medios de impugnación de las resoluciones agrarias.

Es importante que se haga una atinada selección de funcionarios agrarios, que conscientes del espíritu patriótico de la legislación y de la importancia que para la vigorización de la soberanía nacional representa la recta impartición de la justicia, sean fieles intérpretes de la ley, y dotados de un amplio sentido humanitario, celosos guardianes de la armonía, el orden y el bienestar social de quienes entregan todo su esfuerzo al desarrollo del campo y a producir aquella riqueza agropecuaria que habrá de alimentar a los habitantes de nuestro país, y a quienes, el comercio internacional, adquieran la gran variedad de productos que fructifican el campo mexicano.[111]

Sin lugar a dudas, deben incrementarse los programas que coadyuven a la profesionalización de los servidores públicos agrarios para dar lugar a una efectiva carrera judicial. Se debe atender estrictamente a lo que dispone el Reglamento de Selección e Incorporación de Personal a los Tribunales Agrarios, y abandonar los tradicionales sistemas de designación de funcionarios, que no son necesariamente los mejores; todo ello con el fin de que los tribunales agrarios cuenten con un eficiente, limpio y honorable servicio judicial, tal y como lo requieren y demandan los campesinos de México.

[111] **ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo, M.,** "La nueva normatividad agraria", *op. cit.*, p. 226.

E. Instituciones que participan en el proceso agrario

En este apartado se abordan dos instituciones que participan en el proceso agrario y que cuadyuvan o inciden en la función jurisdiccional. Una es la Procuraduría Agraria y la otra el Registro Agrario Nacional.

1. Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria tiene su fundamento constitucional en la fracción XIX, párrafo segundo, del artículo 27, la cual señala: "[...] La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".

Efectivamente, la Ley Agraria, en su título séptimo, regula a la Procuraduría Agraria.

El artículo 134 de la LA define a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Procuraduría Agraria en su organización, funcionamiento y control no está sujeta a la Secretaria de la Reforma Agraria (art. 3 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria).[112] Lo anterior, atendiendo a su naturaleza y objetivos.

En el derecho mexicano encontramos antecedentes de instituciones que tenían funciones similares a las que hoy tiene la Procuraduría Agraria. En la época colonial existía el Protector Fiscal; en la época independiente se expidió la Ley de Procuraduría de Pueblos; en la época contemporánea, concretamente en 1953, se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios;[113] y hasta 1991 estuvo en funciones la Dirección General de Procuración Social, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

A diferencia de las instituciones que le antecedieron a la Procuraría Agraria, ahora ésta tiene funciones y facultades más amplias e independientes.

---

[112] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1996.

[113] **ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo M.**, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, p. 75.

El artículo 135 de la LA señala que la Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los sujetos agrarios; constituyendo ésta su competencia genérica, en tanto que su competencia especifica está señalada en el artículo 136 de la LA.

La Procuraduría Agraria promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de justicia agraria tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y la propiedad privada rural. Para ello proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieren (art. 4 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria).

La Procuraduría Agraria participa en el proceso agrario generalmente a petición de parte, y excepcionalmente de oficio sólo cuando la Ley Agraria o el reglamento interior de esa institución así lo ordene.

Participa a petición de parte en la mayoría de las veces como representante legal de algunas de las partes en el proceso agrario. Esta función es importante, puesto que los campesinos pertenecen a una clase social que se caracteriza por los bajos ingresos que perciben, y en la mayoría de las veces carecen de recursos económicos para pagar los servicios de un defensor particular. Los servicios que brinda la Procuraduría Agrario son gratuitos.[114]

Dentro de las atribuciones más relevantes que señalan los artículos 136 de la LA y 5 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, se encuentran las de representación legal; asesoría jurídica para el desahogo de consultas acerca del ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los núcleos agrarios y sus integrantes; de conciliación y arbitraje cuando surjan controversias entre los sujetos agrarios; de prevención y denuncia ante las autoridades competentes y ser defensora de los derechos humanos de los sujetos agrarios.

La Procuraduría Agraria es una institución social que tiene importantes funciones y coadyuva en la impartición de la justicia agraria y asegura el acceso de los sujetos agrarios a la justicia.

2. Registro Agrario Nacional

[114] *Vid. infra*, p. 251.

El Registro Agrario Nacional es una institución que directamente influye en la seguridad jurídica de la tenencia en la tierra, objetivo central del proceso agrario.

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, y fue creado para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, derivada de la inscripción de todos aquellos documentos que creen, modifiquen o extingan derechos u obligaciones relacionados con la tenencia de la tierra ejidal, comunal o pequeña propiedad rural (art. 148 de la LA).

El Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional[115] señala que esta institución tendrá tres funciones: registral, catastro rural y asistencia técnica (art. 3). De estas funciones la registral y de asistencia técnica tiene importantes implicaciones en el proceso agrario.

La función documental implica la inscripción y registro de todos aquellos documentos que creen, modifiquen o extingan derechos u obligaciones relacionados con la tenencia de la tierra ejidal, comunal o pequeña propiedad rural y en razón de ello, los tribunales agrarios con frecuencia recurren al Registro Agrario Nacional para que les remitan constancias registrales y tener así mayores elementos para resolver, ya que estas constancias son pruebas documentales que hacen prueba plena en juicio y fuera de él (art. 150 LA).

Asimismo, las resoluciones dictadas por los tribunales agrarios que creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales deben ser inscritos en la institución que se analiza, para que surtan efectos contra terceros, además de que tratándose de sentencias declarativas muchas veces su inscripción en el Registro Agrario Nacional tiene el efecto jurídico de una ejecución (art. 152 de la LA).

La función de asistencia técnica del Registro Agrario Nacional actualmente está enfocada sólo a proporcionar apoyo técnico al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) y debiera también proporcionar apoyo a los tribunales agrarios en la práctica de trabajos técnicos e informativos, dictámenes periciales en topografía, máxime que el Registro Agrario Nacional absorbió los recursos técnicos y humanos de las desaparecidas coordinadoras agrarias de las entidades federativas, como consecuencia de la reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria.[116]

---

[115] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de abril de 1997.
[116] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 1998.

En conclusión, el Registro Agrario Nacional auxilia a la función jurisdiccional al proporcionar constancias registradas de su archivo y que sirven para que los tribunales agrarios tengan mayores elementos para resolver las controversias sometidas a su conocimiento. Asimismo, contribuye a dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural.

IV. PROCESO AGRARIO

En este apartado desarrollaremos el proceso agrario auxiliándonos de la teoría general del proceso y recurriendo frecuentemente a las disposiciones procesales contendidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que es de aplicación supletoria a la legislación agraria, tal y como lo prevé el artículo 167 de la Ley Agraria.

A. Definición de proceso, procedimiento, juicio y litigio

En la ciencia procesal los conceptos de proceso, procedimiento y juicio son frecuentemente utilizados como sinónimos; sin embargo, no lo son.

La Ley Agraria utiliza indistintamente como sinónimos de proceso los conceptos de procedimiento (arts. 164, 168 y 179), juicio (arts. 168 y 190) y litigio (arts. 163 y 164).

El derecho procesal ha procurado diferenciar tales conceptos aún y cuando en la legislación y en la práctica se confunden frecuentemente, pero tienen una clara delimitación doctrinal.

La palabra "proceso", en su aceptación más general, significa "conjunto de fenómenos, actos o acontecimientos, que se suceden en el tiempo y que mantienen ente sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación".[117]

Partiendo de la amplia definición anterior, se deduce la existencia de procesos químicos, físicos, jurídicos, etcétera. Dentro de los procesos jurídicos encontramos el legislativo, administrativo y el jurisdiccional. Sin embargo, entre los procesos jurídicos tiene gran importancia el jurisdiccional, al extremo que se le

[117] **PALLARES, Eduardo,** *op cit.*, p. 640.

considera como el proceso por antonomasia. Por proceso jurisdiccional se entiende el que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales, o sea, los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades.[118]

Carlos García Arellano define al proceso jurisdiccional como "el cúmulo de actos, regulados normativamente de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas a la solución de la controversia o controversias planteadas".[119]

En la extensa bibliografía procesal encontramos gran número de definiciones de proceso jurisdiccional; sin embargo, el más acertado nos parece el antes señalado.

Partiendo de la concepción anterior, podemos afirmar que el proceso agrario es el conjunto de actos realizados por los sujetos agrarios y por los tribunales agrarios, quienes tienen facultades jurisdiccionales para aplicar las leyes agrarias en la solución de las controversias que les sean sometidas a su conocimiento.

Existen un sinnúmero de teorías sobre la naturaleza del proceso; la más aceptada es la que plantea que en el proceso se establecen relaciones jurídicas entre sujetos. La relación jurídica es definida como "relación entre seres humanos sujeta a la norma jurídica o que está reglamentada".[120] Es decir, es el vínculo que se establece entre los sujetos de derecho a los que las normas jurídicas les atribuyen derechos u obligaciones, por esa atribución las relacionan entre sí, ya que toda imputación normativa supone un derecho y a la vez una obligación.[121]

La relación jurídica procesal se establece entre las partes (actora y demandada), y el juez, en el momento de la notificación de la demanda. Pero no sólo se establece ese vínculo jurídico entre las partes y el juez, sino también entre el juez y los testigos, entre el secretario y el juez, entre el tercero y el juez. En tal virtud, en el proceso hay tantas relaciones jurídicas como derechos y obligaciones recíprocas se establecen entre sujetos que intervienen en el proceso.[122]

Partiendo de las nociones de proceso ya expresas se puede identificar con mayor claridad las diferencias con el procedimiento.

---

[118] *Idem.*
[119] *Teoría general del proceso, op. cit.*, p. 6.
[120] **PALLARES, Eduardo,** *op. cit.*, p. 702.
[121] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *op. cit.*, p. 211.
[122] **GARCÍA ARELLANO, Carlos,** *op. cit.*, p. 10.

Procedimiento en general es un conjunto de actos relacionados entre sí que tienden a la realización de un fin.[123]

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el proceso o el de una fase o segmento suyo.[124]

De la definición anterior podemos deducir que el proceso está conformado o es un conjunto de procedimientos en tanto que son momentos, formas o maneras de proceder, encadenados entre sí y proyectados al proceso.

Las acepciones "proceso" y "juicio" tampoco deben ser confundidas, puesto que juicio etimológicamente proviene del latín *judicium*, que a su vez proviene del verbo *judicare*, compuesto de *jus*, derecho, y *direre, daré*, que significa dar, declarar o aplicar el derecho en concreto.[125]

En su definición doctrinaria, juicio es "la operación mental que realiza el juez para conocer previamente el asunto que va a fallar en cuanto al fondo, y que ha sido objeto del proceso".[126]

Juicio y sentencia son dos conceptos que frecuentemente se identifican; sin embargo, juicio es la operación mental que realiza el juzgador y que se materializa a través de la sentencia.

La Ley Agraria, en su artículo 163, señala que "Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir, y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley".

De esta disposición deducimos que el legislador confundió el concepto de "juicios agrarios" con el de "proceso agrario", porque al indicar "sustanciar" "dirimir" alude a una serie concatenada de actos, y al señalar que el fin es "resolver" alude a juicio. Por ello, es importante determinar la diferencia entre proceso y juicio,

---

[123] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 226.
[124] **ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto,** *Proceso, autocomposición y defensa, op. cit.*, p. 116.
[125] **PALLARES, Eduardo,** *op. cit.*, p. 464.
[126] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 227.

porque el proceso tiende a obtener un juicio (judicial) sobre el litigio, pero el juicio se circunscribe a un solo momento el decisivo.

Otro concepto que se confunde con frecuencia es el de litigio y juicio.

Litigio es el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro. "Es decir, que el litigio supone dos personas con intereses encontrados sobre un bien o un derecho y que ese conflicto de intereses es de trascendencia jurídica y se exterioriza a través de una demanda".[127] Por ello se afirma que el litigio es un presupuesto procesal.

De tal manera que las diferencias entre juicio y litigio son evidentes, puesto que el juicio es un razonamiento del juzgador sobre el litigio o conflicto jurídico de las partes que contienden en el proceso.

B. Demanda

La demanda es definida como el acto procesal por el cual una persona, que se constituye en el mismo en parte actora o demandante, formula una pretensión ante el órgano jurisdiccional e inicia un proceso.[128] La demanda es, pues, el primer acto del proceso y con el cual se inicia.

Todos los actos que se realizan en el proceso deben revestir la forma determinada por la legislación con el fin de darle legalidad al acto.

La demanda, al igual que cualquier acto procesal, debe cumplir con las formalidades procesales que la ley prevé.

El proceso agrario se caracteriza por la ausencia de formalidades excesivas, tomando en cuenta que el mismo está dirigido a individuos que carecen de educación y cultura jurídica.

1. Requisitos

[127] **CARNELUTTI,** *Sistema de derecho procesal civil,* t. I, Buenos Aires, Uteha, 1944, p. 44.
[128] **OVALLE FAVELA, José,** *Derecho procesal civil, op. cit.,* p. 50.

La Ley Agraria es omisa respecto a los requisitos que debe contener la demanda. Por ello, el Tribunal Superior Agrario, a través de la circular 3/92,[129] determinó que:

Los requisitos indispensables que deberá contener el escrito inicial de demanda son:

I. El tribunal ante el que se promueve;
II. Los nombres y domicilios del actor y del demandado;
III. Lo que se pide o demanda, expresándolo en términos claros y precisos. Cuando la materia del juicio sea algún terreno, éste deberá localizarse, señalando poblado, municipio, y estado en que se encuentra. También deberá identificarse plena y adecuadamente indicando la superficie, linderos y las colindancias. Es muy conveniente anexar un croquis cuando sea posible;
IV. Los hechos en que el actor funde su petición;
V. Los fundamentos de derecho.
Cuando la demanda sea omisa o deficiente en este punto, el tribunal podrá suplir la deficiencia, de acuerdo con la parte final del artículo 164 de la Ley Agraria; y
VI. Las copias para correr traslado, tanto de la demanda como de los documentos anexos.

Para la elaboración de la demanda se puede recurrir también a los requisitos que señala el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual es de aplicación supletoria a la materia agraria.

Sin embargo, si se hace un análisis comparativo de los requisitos que debe contener la demanda indicados en la circular del Tribunal Superior Agrario número 3/92, y el artículo 322 del CFPC, se concluirá que en esencia son los mismos.

2. Presentación

El artículo 170 de la Ley Agraria indica que "El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia; en este caso se solicitará a la Procuraduría Agraria coadyuve en la formulación por escrito de manera concisa [...]".

[129] Denominada "Omisiones en las demandas que se presentan ante los tribunales agrarios", acordada el 18 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1993.

La demanda por comparecencia "consiste en la presentación personal del demandante ante la autoridad judicial con el propósito de expresar verbalmente su pedimento, a fin de que la autoridad recoja los términos de éste, por escrito, para los fines del ejercicio de la acción".[130]

La comparecencia del actor ante los tribunales agrarios a presentar oralmente su demanda es una aplicación del principio de oralidad del proceso agrario.

La redacción original del artículo 170 de la Ley Agraria señalaba que en el caso de la demanda por comparecencia "el tribunal la formulará por escrito en forma breve y concisa"; sin embargo, atendiendo al principio procesal de imparcialidad, en 1993 se reformó el citado artículo y se suprimió esta obligación de los tribunales agrarios y la transfirió a la Procuraduría Agraria, quien debe elaborar la demanda por escrito y "En su actuación dicho organismo se apegará a los principios de objetividad e imparcialidad debidas" (art. 170 de la LA). La disposición anterior está en concordancia con las facultades que los artículos 135 y 136 de la LA confieren a esa institución.

La demanda por comparecencia es muy conveniente, pues con esp se protege a un buen número de hombres del campo que carecen de recursos económico para contratar a un profesional del derecho para que les formule la demanda con la técnica adecuada y de manera imparcial.[131]

La demanda se presenta en la oficialía de partes de la unidad de control de procesos de los tribunales agrarios, y antes de ser recibida, el funcionario calificado que determine el magistrado unitario correspondiente –generalmente el jefe de audiencia campesina– procede a revisarla, e indica al o a los interesados los requisitos que faltan, para que se subsane la omisión, si el o los interesados insisten en presentarla con las omisiones e irregularidades que el funcionario les ha señalado, el tribunal debe recibirla. En la copia simple del escrito de demanda de los interesados, así como en el original de la misma, el empleado que la reciba deberá anotar la fecha y hora de presentación, firma y sello, para posteriormente entregarla a la secretaría de acuerdos para que se dicte el acuerdo que corresponda.

3. Los tribunales agrarios frente a la demanda

[130] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 434.
[131] **SOTOMAYOR GARZA, Jesús G.,** *El nuevo derecho agrario en México,* México, Porrúa, 1993, p. 212.

Una vez que se ha recibido la demanda, los tribunales agrarios pueden dictar tres tipos de acuerdos: admisión, prevención o desechamiento.

a. Admisión

El tribunal podrá admitir la demanda cuando ésta presente los requisitos enumerados en la circular 3/92 del Tribunal Superior Agrario o los indicados por el artículo 322 del CFPC, ambos descritos con anterioridad, y además que dicha demanda cumpla con los presupuestos procesales.

El acuerdo que admite a trámite la demanda agraria deberá contener como elementos esenciales los siguientes:

1) Quién demanda
2) Qué se demanda
3) A quién se demanda
4) Indicar los fundamentos legales del prestación
5) Número de expediente bajo el cual quedó registrada la demanda
6) Fecha de la audiencia, especificando el día, hora y domicilio del tribunal agrario donde se llevará a cabo celebración de la audiencia
7) Advertencia de que el demandado deberá contestar la demanda a más tardar durante la audiencia, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo se le tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo
8) Advertencia para las partes de que en la audiencia señalada deberán ofrecer y presentar sus pruebas, y que dichas pruebas serán desahogas en la audiencia y se recibirán los alegatos de las partes
9) Fecha y firma del magistrado y del secretario de acuerdos del auto admisorio

Los elementos esenciales a que hemos hecho referencia los podemos deducir de los artículos 170, 178, 173, 174, 185 y siguientes de la Ley Agraria, así como del Prontuario de Procedimientos ante los Tribunales Agrarios.[132]

b. Prevención

El tribunal agrario puede prevenir al demandante cuando la demanda sea obscura o irregular para que lo aclare, corrija o complete.

[132] *Versión preliminar*, México, Tribunal Superior Agrario, 1994, pp. 63–66.

El artículo 181 de la Ley Agraria autoriza a los tribunales agrarios para que dicten autos de prevención. El artículo de referencia señala que:

> Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si hubiera irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que los subsane dentro de término de ocho días.

La disposición legal antes citada hace referencia a que "se hubiere omitido en ella algunos de los requisitos previstos legalmente"; sin embargo, como se expresó con anterioridad, la Ley Agraria no señala ningún requisito que debiera contener la demanda. Por otra parte, a mi criterio, el artículo de referencia debiera indicar que en caso de no desahogar la prevención en el término indicado no se le dará entrada a la demanda.

El complemento a la disposición legal es importante porque en la práctica se observa que el criterio de los tribunales colegiados de circuito es que los tribunales agrarios sólo están autorizados para prevenir, pero no para no admitir o desechar la demanda, y se afirma que las irregularidades y omisiones que presente la demanda serán motivo de análisis al emitir sentencia.[133]

El Tribunal Superior Agrario determina en la circular 3/92 que "Ante las omisiones de la demanda, el desechamiento de ésta deberá ser la última y extrema opción del Tribunal". Es decir, que se debe tener por no admitida la demanda cuando no se satisfacen en tiempo y forma las prevenciones realizadas por las omisiones e irregularidades que presenta la demanda.

c. Desechamiento

De acuerdo con la doctrina procesal, el juzgador puede rechazar la demanda cuando a la misma le falta algún requisito para su admisión o algún presupuesto procesal, como son la competencia del órgano jurisdiccional o la legitimación procesal de las partes.[134]

---

[133] Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 277/94, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XIV, octubre de 1994, p. 274, bajo el rubro "AGRARIO. EL TRIBUNAL UNITARIO CARECE DE FACULTADES PARA DESECHAR LA DEMANDA".

[134] **DORANTES TAMAYO, Luis,** *op. cit.*, p. 303.

Sin embargo, en la legislación agraria no encontramos ninguna disposición que autorice a los tribunales agrarios a desechar la demanda. Ante la ausencia de disposición legal podemos recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual en su artículo 325 autoriza al juez para que deseche la demanda obscura o irregular.

Pero los criterios emitidos hasta ahora por los tribunales colegiados de circuito son en el sentido de que los tribunales agrarios carecen de facultades para desechar la demanda cuando no se desahoga la prevención, y por tanto no opera la supletoriedad del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En tanto que el criterio del Tribunal Superior Agrario, es que deseche la demanda cuando no se reúnan los requisitos que señala la circular 3/92.

En la práctica cotidiana los tribunales unitarios agrarios sí desechan la demanda, lo cual consideramos que es acertado, porque sería ocioso que se diera trámite a demandas improcedentes y se llevara a cabo el proceso a sabiendas de antemano que jurídicamente es improcedente.

C. Emplazamiento y notificaciones

1. Emplazamiento

a. Definición

A los medio a través de los cuales sé comunica el juez con las partes o los jueces entre sí se les denomina medios de comunicación procesal.

Dentro de los medios de comunicación entre el juzgador y las partes se encuentra el emplazamiento, la notificación, la citación y el requerimiento.

El emplazamiento es "un acto procedimental que como notificación persigue dar a conocer al demandado la existencia de una demanda en su contra, y así enterarle de la petición del actor, y la oportunidad de contestarla dentro de un plazo".[135]

[135] **FLORES GARCÍA, Fernando,** "Medios de comunicación procesal" *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.,* p. 2102.

El emplazamiento no debe ser confundido con la notificación, citación o requerimiento.

El emplazamiento es de trascendental importancia para el proceso, puesto que de acuerdo con la teoría de la relación jurídica, con este acto se entabla la relación jurídica procesal entre las partes y el tribunal. El emplazamiento produce los siguientes efectos:

I. Prevenir el juicio a favor del juez que lo hace;
II. Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el juez que lo emplazó;
III. Obligar al demandado a contestar ante el juez que lo emplazo, salvo el derecho de provocar incompetencia, y
IV. Producir las consecuencias de la interpelación judicial (art. 328 de CFPC).

b. Requisitos

En la Ley Agraria en el título décimo, denominado "De la justicia agraria", capítulo III, denominado "Del juicio agrario" en los artículos 170 al 176 y 178 se hace referencia al emplazamiento. Tal es la importancia del mismo, que el ordenamiento de referencia dedica varios artículos para determinar la peculiar forma legal de cómo debe emplazarse a los sujetos agrarios.

El artículo 170 de la Ley Agraria señala que:

> Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca a más tardar durante la audiencia. En el emplazamiento se expresará, por lo menos, el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y hora que se señale para la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, y la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas, salvo las que no puedan ser desahogadas, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas, en un plazo se quince días.
>
> Atendiendo a circunstancias especiales de lejanía o apartamiento de las vías de comunicación y otras que hagan difícil el acceso de los interesados al tribunal, se podrá ampliar el plazo para la celebración de la audiencia hasta por quince días más [...].

Del análisis del precepto legal antes transcrito podemos afirmar que:

- Una vez que la demanda ha sido presentada y admitida por el tribunal se procede a emplazar al demandado.

- El emplazamiento deber tener los siguientes requisitos: deberá señalar el nombre del actor (quien ejercita la acción), lo que demanda (la pretensión u objeto de la acción), la causa de la demanda (el derecho que alega para reclamar tal pretensión), el día y hora para la celebración de la audiencia, y el apercibimiento de que presente todas las pruebas y los medios para su desahogo.

En la práctica cotidiana, como se indicó líneas arriba, los requisitos del emplazamiento que indica el artículo 170 de la Ley Agraria se expresan también en el acto admisorio de la demanda que elaboran los tribunales agrarios, auto con el que también se le corre traslado al demandado. Y se agrega al emplazamiento el requerimiento de que señale domicilio en el municipio sede del tribunal y que deberá contestar la demanda a más tardar durante la audiencia, en la inteligencia de que en caso de no hacerlo se tendrá por contestada en sentido afirmativo; asimismo, que deberá acudir a la audiencia, o, en caso contrario, perderá su derecho a ofrecer y desahogar pruebas.

- El artículo que se comenta también contiene especificaciones respecto al tiempo que debe haber entre el emplazamiento y la audiencia, y se establece un mínimo y un máximo; esto obedece a que se conceden cinco días como mínimo para que el demandado pueda preparar su defensa, recabar pruebas y elaborar su demanda, y un máximo de diez días, por la naturaleza de los sujetos agrarios y su apreciación sobre el tiempo, cuando transcurren más de diez días se les olvida la fecha de la audiencia.

- La disposición de excepción a ese término cuando por lejanía del lugar en el que habita el demandado y el lugar donde se ubica el tribunal o de cualquier otra circunstancia, en la práctica generalmente no se amplía el término, porque los tribunales agrarios están distribuidos geográficamente que siempre están cerca de los justiciables.

c. Formalidades

La forma en la que se debe practicar el emplazamiento tiene que ver con quién lleva a cabo el emplazamiento y dónde se lleva a cabo el emplazamiento.

Respecto a la primera interrogante, el artículo 171 de la Ley Agraria indica que "El emplazamiento se efectuará al demandado por medio del secretario o actuario del tribunal [...]".

Generalmente, quien practica el emplazamiento son los actuarios, y los secretarios de acuerdos lo hacen sólo cuando acude el demandado al tribunal y no se encuentra en el mismo el actuario. La LOTA en la fracción XI del artículo 22 autoriza al secretario de acuerdos también a "Notificar en el Tribunal, personalmente, a las partes en los juicios o asuntos que se ventilen ante él, y realizar, en casos urgentes, las notificaciones personales cuando se requiera", esta facultad la reitera el artículo 48 del RITA.

Al emplazarse se corre traslado de la demanda (art. 178 de la LA). Lo anterior tiene como finalidad que el demandado conozca con precisión lo que le reclama el actor, y en consecuencia presente su contestación.

Respecto a la pregunta de ¿dónde se lleva a cabo el emplazamiento? El artículo 171 de la LA señala que se efectuará en el lugar que el actor designe para ese fin, y que podrá ser:

I. El domicilio del demandado, su finca, su oficina o principal asiento de negocios o el lugar en que labore, y
II. Su parcela u otro lugar que frecuente y en el que sea de creerse que se halle al practicarse el emplazamiento.

El emplazamiento deberá practicarse personalmente, pero si no es posible hacerlo así, la Ley Agraria autoriza el uso de cédula y edictos.

El artículo 172 de la LA indica que cuando el demandado se encuentra en el domicilio señalado se le emplazará personalmente. Pero si no se encuentra y el lugar es su domicilio, su finca, su oficina, donde labora o el principal asiento de su negocio, se dejará cédula con la persona de mayor confianza del demandado. En cuyo caso se

> recogerá el acuse de recibo y, si no supiere o no pudiere firmar la persona que debiera hacerlo, será firmado por alguna otra presente, en su nombre, asentándose el nombre de la persona con quien haya practicado el emplazamiento en el acta circunstanciada que se levante y que será agregada al expediente (art. 175 de la LA).

En el caso de notificación personal, el acuse de recibo lo firmará la persona a quien se emplaza, "si no supiere o no pudiere firmar lo hará a su ruego un testigo; si no quisiera firmar o presentar un testigo que lo haga, firmará el testigo requerido al efecto por el notificador. Este testigo no puede negarse a firmar, bajo multa del equivalente de tres días de salario mínimo de la zona de que se trate" (art. 176 de la LA).

Sin embargo, si el domicilio señalado no fuera el domicilio del demandado, su finca, su oficina, el lugar donde labora el principal asiento de sus negocios y no se encuentra no podrá emplazársele, ni aun por cédula; en este caso, se intentará *emplazar de nuevo cuando el actor lo solicite y señale el domicilio correcto* (art. 172 de la LA).

El actor tiene el derecho de acompañar a quien practique el emplazamiento para facilitar la ubicación del demandado (art. 174 de la LA).

El emplazamiento podrá practicarse en el lugar donde se encuentre el demandado, siempre y cuando no se conozca el lugar donde viva o tenga el principal asiento de sus negocios, o cuando viviendo o trabajando en el lugar se nieguen la o las personas requeridas a recibir el emplazamiento (art. 173 de la LA).

Cuando el demandado –o alguna otra persona a la que se notifica por primera vez un auto personal– no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentra, previa certificación de esos hechos y de que no puede hacerse la notificación personal,

> el tribunal acordará que el emplazamiento o la notificación se haga por medio de edictos que contendrán la resolución que se notifique (auto admisorio si es emplazamiento o el auto en caso de notificación personal) en su caso una breve síntesis de la demanda (lo que se demanda y la causa de la demanda) y del emplazamiento (nombre del actor y fecha y hora para la audiencia) y se publicarán por dos veces dentro de un plazo de diez días, en uno de los diarios de mayor circulación en la región en el que esté ubicado el inmueble relacionado con el procedimiento agrario y en el periódico oficial del Estado en que se encuentre localizado dicho inmueble, así como en la oficina de la Presidencia Municipal que corresponda y en los estrados del tribunal (art. 173 de la LA).

Los emplazamientos o notificaciones por edictos surtirán efectos una vez transcurridos quince días contados a partir de la última publicación (art. 173 de la LA).

Si el emplazado o notificado por edictos no comparece a la audiencia o en el término concedido, las subsecuentes notificaciones personales se harán en los estrados del tribunal, sin perjuicio de que el tribunal haga uso de los medios de comunicación masiva (como el correo, teléfono, radio, televisión o distribución de volantes) para hacer del conocimiento de los interesados sus resoluciones (art. 173 de la LA)

El artículo 173 de la LA al que nos hemos referido ampliamente y que regula el emplazamiento y la notificación personal por edictos, fue adicionado por decreto de 30 de junio de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio del mismo año, con la intención de

> sustraer del ámbito de la rígida legislación civil federal, los temas que ahora regula esta disposición, en concordancia con los principios tutelares del Derecho Agrario, sobre todo en materia de edictos, que recibe una regulación más amplia que la que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.[136]

Efectivamente, el sistema de notificación por edictos se aparta del que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Agraria al tomar en cuenta las condiciones del medio rural. Por ello introduce un sistema más acorde con los principios del derecho agrario.

2. Notificaciones

Por notificación se entiende el acto por el cual se hace saber en forma legal a alguna persona –partes, testigos, peritos, entre otros– una resolución judicial.[137]

Las partes tienen la obligación procesal de en su primer escrito o en la primera diligencia en que intervengan señalar domicilio ubicado en la población sede del tribunal o en las oficinas de la autoridad municipal en donde vivan para que se practiquen las notificaciones personales al interesado o a su representante, en cuyo caso se les notificará por instructivo. "En este caso, las notificaciones personales así practicadas surtirán efectos legales plenos" (art. 173 de la LA). Cuando no se cumpla con esta obligación procesal, las notificaciones personales se harán en los estrados.

---

[136] **LÓPEZ NOGALES, Armando y Rafael LÓPEZ NOGALES,** *Ley Agraria comentada*, 3ª ed., México, 1997, p. 349.
[137] **PINA, Rafael de** *et al., op. cit.*, p. 230.

El artículo 174 de la Ley Agraria precisa el derecho que tiene el actor de acompañar a quien ha de practicar el emplazamiento para hacerle las indicaciones que faciliten la entrega. Esta disposición es acertada, pero el legislador debió ampliar la disposición también para las notificaciones personales y citaciones, porque en la zonas rurales en las que han de practicarse las diligencias no hay señalamientos precisos de números, calles o colonias, sino por el contrario, se señalan frecuentemente "domicilios conocidos", y cuando el actuario se constituye a llevar a cabo la diligencia se encuentra con el problema de que el domicilio y las personas que se buscan son desconocidos para los vecinos del lugar.

3. Citaciones

La citación es el acto de poner en conocimiento de alguna persona un mandamiento del juez o tribunal para que concurra a la práctica de alguna diligencia judicial.[138]

Los tribunales agrarios pueden citar a los peritos, testigos y, en general terceros que no constituyen parte, mediante cédula o por cualquier otro medio fidedigno, cerciorándose quien haga el citatorio de la exactitud de la dirección de la persona citada (art. 177 de la LA).

Con la expresión "o por cualquier otro medio fidedigno" se autoriza a hacer uso de los medios de comunicación masiva para hacer del conocimiento de los interesados las resoluciones judiciales. "Con lo anterior, se busca hacer la ley más acorde con la realidad y los usos y costumbres imperantes en el campo, ya que con frecuencia los medios de comunicación distintos a los que utilizan la palabra escrita tienen mayor penetración en ese medio".[139]

En la práctica judicial agraria, aparte de los señalados con anterioridad, con frecuencia se cita a la audiencia a los integrantes del comisariado ejidal o de bines comunales en su carácter de representantes de la asamblea y auxilian al órgano jurisdiccional a encontrar la verdad material cuando se trata de conflictos sucesorios, por el uso y disfrute de tierras, entre otros. También son citados al proceso los colindantes cuando se solicita la prescripción positiva de derechos ejidales (art. 48 de la LA).

---

[138] *Idem.*

[139] Exposición de motivos de la reforma a la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en 1993, visible en *La reforma a las leyes agrarias y orgánica de los tribunales agrarios de 1993*, México, Tribunal Superior Agrario, 1994, p. 11.

La citación no debe ser confundida con el requerimiento, puesto que éste es el acto de intimidar, en virtud de una resolución judicial, a una persona que haga o que se abstenga de hacer alguna cosa.[140] Por tanto, el requerimiento se puede hacer a las partes y a los terceros y demás sujetos que son citados al proceso.

Dentro de los medios de comunicación entre los tribunales agrarios encontramos el despacho y el exhorto.

Los despachos son oficios que un juez de superior jerarquía, dentro de su esfera de acción jurisdiccional, ordenándole a uno inferior la práctica de alguna diligencia judicial. Los exhortos son comunicaciones escritas que un juez dirige a otro de diversa competencia territorial para pedirle su colaboración, siempre y cuando ambos se encuentren en el mismo nivel jerárquico o equivalente.[141]

En la materia agraria los despachos no se ajustan totalmente a la definición anterior, puesto que quien los envía, el Tribunal Superior Agrario jurisdiccionalmente hablando, no es un tribunal de superior jerarquía a los tribunales unitarios agrarios, porque ambos, tanto el Tribunal Superior Agrario como los tribunales unitarios agrarios, son autónomos y de plena jurisdicción, y los segundos dependen del primero sólo administrativamente, mas no jurisdiccionalmente.

Sin embargo, por la competencia jurisdiccional del Tribunal Superior Agrario, principalmente la relativa a los asuntos de distribución de tierras, bosques o aguas y a los recursos de revisión, se hace necesario dirigir comunicaciones procesales a los tribunales unitarios agrarios para que practiquen diligencias judiciales dentro de su circunscripción territorial.

Las diligencias más comunes son emplazamientos, notificaciones, realización de inspecciones oculares, trabajos técnicos informativos y topográficos, y ejecuciones. Para el desahogo de las dos últimas diligencias, con frecuencia el Tribunal Superior Agrario adscribe temporalmente brigadas compuestas por actuarios e ingenieros topógrafos, en virtud de la carga de trabajo que tienen los actuarios de los tribunales unitarios y de que no disponen de ingenieros topógrafos.

Por lo que hace a los exhortos,

---

[140] *Idem.*
[141] **FLORES GARCÍA, Fernando,** "Medios de comunicación procesal", *op. cit.,* p. 2105.

En los juicios que se ventilan ante un tribunal unitario ha surgido la necesidad de practicar notificaciones y otros actos procesales en circunscripciones territoriales diferentes de la que legalmente corresponde aquél; 2º Para evitar cualquier duda [...]. La práctica de estas diligencias se solicitará mediante exhorto, y (además) 3º Con el propósito de agilizar los procedimientos agrarios, es conveniente hacer uso de los actuales sistemas de comunicación, por lo que se autoriza el uso del "fax" [...].[142]

Las diligencias que practiquen los tribunales unitarios mediante exhorto son en su mayoría emplazamientos.

D. Contestación de la demanda y reconvención

El demandado puede asumir diferentes actitudes frente ala demanda, pero las más comunes son dos: contestar o no contestar la demanda.

La contestación de la demanda es una carga procesal, no una obligación; es un derecho y su ejercicio o no, redundará en beneficio o perjuicio del demandado. En tal virtud, el demandado puede contestarlo o no. E incluso, al contestarlo puede contradecir la pretensión del actor o allanarse a ella.

1. Contestación de la demanda

La contestación de la demanda es el escrito en el que el demandado evacua el traslado de la demanda y da respuesta a ésta.[143] Es decir, es el acto por el cual el demandado ejercita su defensa y se opone a la acción del actor; es la oportunidad de defenderse y contrarrestar las pretensiones del accionante.

Cuando el demandado contesta la demanda puede asumir diversas actitudes; las más frecuentes son: a) contestar la demanda oponiendo excepciones, defensas y objetando las pruebas del actor; b) allanarse a las pretensiones del actor, o c) oponer reconvención.

---

[142] Circular 5/92 denominada "Notificaciones que se deben practicar en una circunscripción territorial diferente de la que corresponde al tribunal unitario agrario que conoce del juicio", acordada por el Tribunal Superior Agrario en sesión del 18 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1993.

[143] **PALLARES, Eduardo,** *op. cit.*, p. 190.

Cuando el demandado contesta la demanda deberá oponer sus excepciones y defensas en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento (fracción III del art.185, y 192 de la LA).

Cuando el demandado acepta las pretensiones del actor y se allana a éstas, al confesar expresamente en toda sus partes el magistrado debe explicar los efectos jurídicos, y cuando la confesión sea verosímil, se encuentre apoyada en otros elementos de prueba y esté apegada a derecho, el tribunal pronunciará sentencia inmediatamente; en caso contrario, continuará con el desahogo de la audiencia (art. 180 de la LA).

En nuestra materia el momento procesal oportuno para contestar la demanda es antes o a más tardar en la audiencia; además, puede contestarla por escrito o mediante comparecencia "En este último caso, el tribunal solicitará a la Procuraduría Agraria que coadyuve a su formulación por escrito en forma concisa" (art. 178 de la LA).

La disposición legal anterior en la que se expresa que la demanda puede ser contestada por comparecencia, está en concordancia con la disposición legal de que la demanda puede ser presentada por comparecencia. Lo anterior, atendiendo a los principios de oralidad e igualdad procesales.

En la práctica cotidiana los demandados que comparecen a contestar la demanda lo hacen en la audiencia por escrito y a través de su abogado patrono, por lo que excepcionalmente la Procuraduría Agraria formula la contestación de demanda por escrito, en los términos del artículo 178 de la LA.

La Ley Agraria es omisa respecto a los requisitos que deberá contener la contestación de demanda, por lo que es necesario recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, el cual en su artículo 329 señala que "la demanda deberá contestarse negándola, confesándola u oponiendo excepciones. El demandado deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la demanda, afirmándolos, negándolos, expresándolos que ignore, por no ser hechos propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar".

Generalmente, el demandado en su contestación hace valer defensas o excepciones, que se dirigen a desacreditar las afirmaciones de los actos, desvirtuando los hechos que aquél refiere o proporcionando diversas

interpretaciones acerca de ellos. Se trata, en fin, de enfrentar y contrarrestar el ataque contenido en la demanda.[144]

2. Reconvención

"Si el demandado opusiere reconvención, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después. En el mismo escrito o comparecencia deberá ofrecer las pruebas que estime pertinente [...]" (art. 182 de la LA).

La reconvención, o también denominada "contrademanda", es la facultad que la ley concede al demandado en un juicio para presentar a su vez otra demanda en contra del actor o demandante, exigiéndole contraprestaciones distintas que pueden formar parte de la controversia.[145]

La reconvención es en sí una demanda en la que el demandado ejercita su derecho de acción en contra del actor; por tal motivo, debe reunir los siguientes requisitos:

a) Debe promoverse en el momento de la contestación, no antes ni después; en esta última situación se estaría frente a otro concepto procesal y es distinta la actuación de las partes y del tribunal;
b) Debe reunir los mismos requisitos de la demanda, y
c) Las pruebas ofrecidas por las partes podrán servir lo mismo para la demanda que se contesta como para la contrademanda que se opone.[146]

Cuando el demandado contesta la demanda y opone reconvención –nos dice José Becerra Bautista–, el juez puede admitirla o desecharla.[147]

Los tribunales agrarios podrán prevenir al demandado en lo principal para que aclare o subsane las irregularidades de su demanda reconvencional o incluso no darle entrada a dicha demanda si, por ejemplo, la pretensión no tiene relación con el objeto de la demanda principal.

El tribunal unitario agrario está autorizado para desechar la demanda reconvencional cuando ésta es presentada después de contestada la demanda.[148]

---

[144] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 448.
[145] **BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago,** "Reconvención", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2692.
[146] *Ibid.*, p. 2693.
[147] *Op. cit.*, p. 71.

En caso de que al contestar la demanda se opusiere reconvención

se dará traslado al actor para que esté en condiciones de contestar la que a su derecho convenga y (cuando dicha contestación y demanda reconvencional se presente en la audiencia), el tribunal diferirá la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el reconvenido esté de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia (art. 182 de la LA).

Sin embargo, si la contestación y demanda reconvencional se presenta antes de la audiencia el tribunal puede optar por tener por contestada la demanda y por admitida la demanda reconvencional, y ordenará su emplazamiento al actor en lo principal y señalará nuevo día y hora para la audiencia, o bien, podrá reservarse el acuerdo para la audiencia.

La contestación de demanda presentada días antes de la audiencia raras veces ocurre, por lo general, es presentada en la audiencia.

E. Audiencia

El concepto "audiencia" proviene del latín *audientia,* y consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa.[149]

La audiencia es una garantía de seguridad jurídica consagrada por la Constitución, y la que implica el cumplimiento también de otras garantías como un juicio previo al acto privativo seguido ante tribunales previamente establecidos y con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (arts. 13, 14 y 16 constitucionales).

1. Formalidades previas

[148] Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 539/97, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. VI, noviembre de 1997, p. 480, bajo el rubro "DEMANDA RECONVENCIONAL EN MATERIA AGRARIA. CASO EN QUE EL TRIBUNAL UNITARIO PUEDE DESECHARLA".

[149] **BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel,** "Audiencia", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.,* p. 264.

La audiencia en el proceso agrario es la fase que le sigue a la demanda y al emplazamiento, y aparece convocada por el tribunal en el acto mismo de emplazar al demandado y concluye con la emisión de una sentencia –o con la sanción de un convenio– habiendo escuchado previamente los alegatos de las partes; por ello, la audiencia es una actividad procesal de carácter e integración complejos, en la que muchos actos concurren y que se puede interrumpir y reanudar cuando sea necesario y lo autorice la ley.[150]

La audiencia es el acto procesal a través del cual se va a desarrollar gran parte del procedimiento agrario porque en ella se ratifica la demanda, se contesta y se opone la reconvención, se ofrecen, admiten y desahogan las pruebas, se exhorta a la composición amigable, se reciben los alegatos y se emite la sentencia. Por ello, acertadamente se le define como acto complejo.

a. Asistencia de las partes

Los artículos 183 y 184 de la LA señalan varios supuestos que se pueden presentar al inicio de la audiencia de ley y que tienen que ver fundamentalmente con la presencia de las partes.

– Inasistencia del actor y asistencia del demandado

Si al iniciarse la audiencia no estuviera presente el actor y si el demandado, al primero se le impondrá una multa de uno a diez días de salario mínimo de la zona de que se trate y no se emplazará de nuevo a juicio si no se ha pagado la multa (art. 183 de la LA).

La inasistencia del actor a la audiencia demuestra falta de interés jurídico y se le sanciona por su irresponsable conducta al haber puesto en movimiento al órgano jurisdiccional y causado gastos y molestias al demandado al preparar su defensa.

El monto de la multa queda al prudente arbitro del tribunal. Es importante que el magistrado agrario actúe con un sentido de justicia social y tome en cuenta las condiciones económicas y sociales de los sujetos agrarios para que de preferencia imponga la multa mínima.

[150] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.,* p. 465.

Cuando la inasistencia del actor se deba a que no fue debidamente notificado de la celebración de la audiencia, obviamente no se impone multa alguna, sino que el tribunal debe diferir la audiencia y ordenar su notificación.

– Inasistencia del actor y del demandado

Puede ocurrir que a la audiencia no se presente ni el actor ni el demandado, en cuyo caso se tendrá por no practicado el emplazamiento (a efecto de que no sea sancionada la conducta de ambas partes) y éste podrá ordenarse de nuevo si el actor lo pidiera (art. 184 de la LA). Generalmente, cuando esta circunstancia se presenta es porque las partes actoras y demandada están en pláticas conciliatorias extrajudicialmente.

Cuando no se presenten ni el actor ni el demandado y se constate que la inasistencia de este último se debe a que no fue debidamente emplazado, el tribunal tendrá por no practicado el emplazamiento y se ordenará de nuevo cuando el actor lo pida (art. 184 de la LA).

– Asistencia del actor y no del demandado

Cuando estando presente el actor y al "ser llamado a contestar la demanda no estuviere presente el demandado y constare que fue debidamente emplazado, lo cual comprobará el tribunal con especial cuidado, se continuará la audiencia" (art. 180 de la LA).

Si el demandado no comparece a la audiencia o

> no satisface el acto la carga procesal de contestar la demanda, desaprovecha un imperativo legal creado en su propio interés y ello, además de implicar una grave culpa contra sí mismo, origina en nuestra legislación una consecuencia jurídica: se presumen confesados los hechos de la demanda que dejó de contestar [...]. El hecho de no realizar el acto en que consiste esta carga procesal, se denomina "rebeldía" (o contumacia) por no acudir al emplazamiento hecho por la autoridad judicial.[151]

Por la trascendencia de declarar la rebeldía del demandado, los tribunales agrarios analizan con sumo cuidado que quien haya practicado el emplazamiento lo haya hecho con las formalidades legales.

[151] **BECERRA BAUTISTA, José,** *Derecho procesal civil, op. cit.*, pp. 74 y 75.

Entre las consecuencias jurídicas de la rebeldía se encuentran que se tiene una confesión ficta, es decir, que se presumen confesados los hechos de la demanda que se dejó de contestar y se abre el término de prueba porque a pesar de la confesión ficta de la demanda, el actor tiene que ofrecer pruebas para acreditar los hechos constitutivos de su acción.[152]

Cuando el demandado comparece tarde a la audiencia continuará la misma "con su intervención según el estado en que se halle y no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción si o demostrare el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor que le impidiera presentarse a contestar la demanda" (art. 180 de la LA). De la disposición anterior se desprende que en caso de acreditar el caso fortuito o la fuerza mayor que impidió al demandado presentarse a tiempo para contestar la demanda, se le permitirá que la conteste, oponga excepciones, defensas y ofrezca pruebas.

Además, el demandado podrá acreditar el caso fortuito o fuerza mayor que le impidió asistir a la audiencia, hasta antes de que el tribunal dicte sentencia.[153]

Cuando la demanda sea confesada expresamente en todas sus partes, es decir, que exista allanamiento, y explicado sus efectos jurídicos por el magistrado y cuando la confesión (ficta) sea verosímil, se encuentre apoyada en otros elementos de prueba y esté apegada a derecho, el tribunal pronunciará sentencia de inmediato; en caso contrario, continuará con el desahogo de la audiencia (art. 180 de la LA).

Es decir, aun y cuando exista confesión ficta, si no es verosímil y no se encuentra apegada a derecho, continuará la audiencia con el desahogo de las pruebas de la parte actora.

El tribunal unitario agrario, el día y hora señalados para la audiencia verificará la asistencia de las partes, y dependiendo de la circunstancia que se presente podrá optar por las posturas legales a que se ha hecho referencia con anterioridad, pero cuando se encuentre presente el actor y el demandado legalmente emplazado se cerciorará de que ambas partes se encuentren

---

[152] *Ibid.*, pp. 74 y 75.

[153] Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo *directo 365/95, publicado en el Semanario Judicial de la Federación,* novena época, t. III, octubre de 1996, p. 262, bajo el rubro "AUDIENCIA EN EL JUICIO AGRARIO, EL QUE SE ENCUENTRE EN ESTADO DE RESOLUCIÓN NO CONSTITUYE IMPEDIMENTO PARA TRAMITAR LA PETICIÓN DEL DEMANDADO QUE PRETENDE JUSTIFICAR SU INASISTENCIA A LA".

asesoradas por sus abogados patronos o que ninguna de ellas lo está atendiendo al artículo 179 de la LA.

b. Asesoría jurídica de las partes

Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersone al procedimiento (art. 179 de la LA).

Aun y cuando el artículo 179 de la LA señala que será optativo para las partes acudir asesoradas, en la práctica esta disposición presenta algunos inconvenientes. Uno de ellos consiste en que una de las partes se presente asesorada y otra no, en cuyo caso el tribunal podrá optar por dar vista a la Procuraduría Agraria para que le designe un defensor, pero a pesar de ello, en ocasiones la parte que carece de asesor legal se opone a que le sea designado. O bien, el tribunal puede pedirle al asesor legal que abandone la audiencia para que las partes estén en igualdad de circunstancias; sin embargo, esto representa dos problemas: que el tribunal tenga que suplir totalmente a las partes, poniendo así en riesgo su deber imparcial, y, por otra parte, tomando en cuenta las características de los sujetos agrarios no podrán éstos por sí solos exponer sus planteamientos de derecho.

2. Inicio de la audiencia

Una vez que el tribunal agrario inicia la audiencia –la cual deberá estar presidida por el magistrado asistido por el secretario de acuerdos; en caso contrario será nula lo actuado en ella (arts. 185, fracción VI, último párrafo, y 50 del RITA)– y habiéndose cerciorado de la asistencia de las partes debidamente asesoradas abrirá la audiencia, la que se llevará a cabo de la siguiente forma:

a. Intervención del actor

Se le concede el uso de la voz a las partes por su orden, primero al actor para que ratifique su demanda, ofrezca sus pruebas y presente a los testigos y peritos que pretenda sean oídos; luego al demandado para que conteste su demanda, oponga reconvención si lo desea y ofrezca sus pruebas y presente a los testigos y peritos que pretenda sean oídos.

Al momento de ratificar la demanda el actor puede ampliarla, en cuyo caso se le correrá traslado al demandado y se le emplazará. Aplicado por analogía el artículo 182 de la LA se diferirá la audiencia para que el demandado esté en posibilidades de contestar la ampliación de demanda.

La demanda puede ampliarse mientras no se integre la litis, es decir, la ampliación procede hasta antes de que el demandado conteste la demanda. Por tanto, tratándose de la ampliación de demanda, no es aplicable el artículo 71 del CFPC, que determina que ésta se puede presentar hasta antes de la audiencia final de primera instancia; en razón de que no existe en este caso supletoriedad y no existe tampoco afinidad entre el procedimiento agrario y el procedimiento civil ordinario.[154]

b. Intervención del demandado

Por su parte, el demandado al contestar la demanda puede oponer reconvención, en cuyo caso se debe correr traslado al demandado con la copia de la demanda y se diferirá la audiencia por el término de diez días para garantizar que el demandado pueda preparar su defensa en forma adecuada y oportuna (art. 182 de la LA).

3. Desarrollo de la audiencia

a. Amigable composición

El artículo 185, fracción VI, de la LA, señala que "En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una amigable composición".

De la disposición legal en cita se desprende que en cualquier y en todo momento el tribunal debe exhortar a las partes a una composición amigable.

[154] Criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en el amparo directo 540/95, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. III, enero de 1996, p. 277, bajo el rubro "DEMANDA, OPORTUNIDAD PARA EFECTUAR SU AMPLIACIÓN EN EL JUICIO AGRARIO". Y además criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. III, enero de 1996, p. 278, bajo el rubro "DEMANDA, SU AMPLIACIÓN EN EL JUICIO AGRARIO. INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 71 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES".

En nuestro criterio, el momento procesal oportuno para hacer la primera exhortación es una vez que se ha contestado la demanda y ofrecido las pruebas. Debido a que las partes han escuchado mutuamente sus reclamaciones y defensas y pueden negociar sus prestaciones, además de que están más sensibles y conscientes de lo que han alegado y pueden probar.

Los tribunales agrarios hacen importantes esfuerzos conciliadores, conscientes de que el convenio es la mejor forma de concluir los conflictos agrarios.

En la legislación agraria anterior a 1992 y aplicable actualmente a los expedientes de rezago agrario, se establecía el convenio como medio de solucionar conflictos, pero su ámbito era muy limitado, pues sólo se concretaba a los siguientes casos:

— Conflictos por límites de bienes comunales, en cuyo caso los representantes de los núcleos de población podían celebrar "convenios a fin de dar solución al problema" (art. 370 de la LFRA),

— En caso de confirmación y titulación de bienes comunales, las autoridades agrarias debían exhortar a los campesinos para que se pusieran de acuerdo en la determinación de sus derechos;[155]

— Para la modificación o rectificación de inscripciones en el Registro Agrario Nacional se requería de "resolución presidencial que así lo ordene, o convenio expreso de las partes interesadas" (art. 453 de la LFRA), y

– En caso de conflictos por la posesión y goce de unidades de dotación individuales o de uso común el comisariado ejidal citaba a las partes a una conciliación (art. 434 de la LFRA).

La amigable composición supone que el magistrado en su carácter de árbitro activa o propicia soluciones o propuestas de acercamiento entre intereses contrapuestos, propiciando fórmulas equitativas cuya obligatoriedad es facultativa; es decir, que se rige por las reglas de la caballerosidad y el honor que el compromiso supone.[156]

---

[155] Artículo 12 del Reglamento para la Tramitación de Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales del 6 de enero de 1958, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de febrero del mismo año.

[156] **GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo,** *Notas y estudio sobre el proceso civil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, 1994, p. 19.

El magistrado agrario, al exhortar a las partes a una amigable composición, debe actuar en conciencia, asumiendo el carácter de un amigable componedor, sugiriendo soluciones de equidad más que de rigideces técnicas y frialdades legales, mostrando un inconfundible apoyo a la justicia con rostro humano.

En la práctica procesal agraria los tribunales sólo exhortan a las partes a una amigable composición y a la suscripción del convenio en el que se exprese su voluntad, mas no fungen como conciliadores en sentido estricto, es decir, no proponen una solución al conflicto ni la someten a consideración de las partes, sino que las dejan a su libre arbitrio para que lleguen a una composición amigable.

Los tribunales agrarios están obligados a exhortar a las partes a una composición amigable, pero no a formular una conciliación.[157]

La exhortación a la amigable composición debe ser externada por el magistrado, además de que deber ser hecha a las partes, puesto que se pretende que sean los ejidatarios personalmente y no a través de apoderado, los que resuelvan sus propios conflictos, toda vez que la voluntad de concluir el juicio por la vía de convenio es una facultad única y exclusiva de las partes, con independencia de la opinión de sus representantes.[158]

El convenio suscrito entre las partes pone fin al proceso y el tribunal debe calificarlo, lo que implica analizarlo para determinar que sus cláusulas estén apegadas a derecho, a la moral y las buenas costumbres, en cuyo caso lo debe sancionar y elevar a la categoría de cosa juzgada. Y por tanto, el convenio sancionado es inatacable, puesto que refleja la voluntad expresa de las partes. Y de conformidad con la fracción XIII del artículo 18 de la LOTA, el tribunal es competente para ejecutar el convenio.

La Procuraduría Agraria realiza funciones de conciliación fuera del procedimiento agrario. Su función no se limita, como los tribunales agrarios, a exhortar a la composición amigable, sino que funge como conciliador y árbitro. Esta facultad está regulada por el artículo 136 de la LA, el cual señala que "Son

[157] Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el amparo directo 123/95, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. II, noviembre de 1995, p. 583, bajo el rubro "TRIBUNALES AGRARIOS, NO ESTÁN OBLIGADOS A FORMULAR UNA PROPUESTA DE CONCILIACIÓN PARA CUMPLIR CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 185, FRACCIÓN VI DE LA LEY AGRARIA".

[158] Criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. III, octubre de 1997, p. 592, bajo el rubro "ADVENIMIENTO EN MATERIA AGRARIA, OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL DE EXHORTAR PERSONALMENTE A UNA COMPOSICIÓN AMIGABLE".

atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes: [...] III. Promover y procurar la conciliación de intereses, entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria [...]".

El Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria,[159] en el artículo 5, indica que "Para el logro De sus objetivos la Procuraduría tendrá las siguiente facultades: [...] IV. Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios en las materias reguladas por la ley, como vía preferente para la solución de los conflictos [...]". La función conciliadora y de árbitro es realizada a través de la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, regulada por el artículo 21 del citado reglamento.

La Procuraduría Agraria, como conciliadora de intereses en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario, desempeña una importante tarea, la cual tiene gran importancia por ser una actividad clara de procuración de justicia un tanto preventiva del proceso agrario, pues favorece la autocomposición de interesas que implica una solución consensada[160].

b. Fijación de la litis

Con la contestación de la demanda (ya sea la principal o la reconvencional, si se presenta) se integra la litis.

La litis se integra con las cuestiones de hecho y de derecho que las partes someten al conocimiento y decisión del juez y que han sido calificadas por éste.[161]

Eduardo Pallares afirma que la litis puede ser abierta o cerrada. Es abierta cuando la ley concede a las partes la facultad para modificarla hasta antes de dictar la sentencia cuando se presentan excepciones supervivientes. Es cerrada cuando no puede ser modificada por las partes después de que la hayan fijado en los escritos de demanda y contestación.[162]

---

[159] Decreto del 20 de diciembre de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre del 1996.
[160] **HERNÁNDEZ LARA, Fröylán,** "Procuraduría Agraria", *Las Nuevas Procuradurías,* Revista de administración pública del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 28.
[161] **PALLARES, Eduardo,** "Litis", *op. cit.,* p. 545.
[162] *Ibid.,* pp. 545 y 546.

Es decir, la litis versa sobre las acciones y excepciones que las partes hacen valer y que tienen que acreditar ante los tribunales agrarios, para que éstos pronuncien su resolución sobre estas cuestiones.

Por la naturaleza de las cuestiones agrarias, a nuestro criterio la litis debe ser cerrada, es decir, que una vez que la demanda sea contestada el tribunal proceda a declarar sobre que versa la litis, lo cual implica precisar el objetivo y encaminar las pruebas a dilucidar los hechos y el derecho de las acciones y excepciones ejercitadas por las partes y a las cuales deberá señirse al dictar su resolución.

En la práctica cotidiana los tribunales agrarios generalmente no precisan la litis en la audiencia. Esto representa algunos inconvenientes, como los siguientes:

- No tienen claro el objetivo del procedimiento.
- No se pronuncian sobre algunas acciones o excepciones que se hacen valer en la ampliación de la demanda, en la demanda reconvencional o en la contestación a éstas, y que son diversas a las acciones o excepciones intentadas en la demanda principal y que por su naturaleza debieran tramitarse en proceso diverso.
- Al no tener precisas las acciones y excepciones sobre las que tiene que buscar la verdad material y jurídica, admite pruebas inconducentes o superfluas.

Luego que el tribunal unitario agrario ha precisado la litis y que la misma ha quedado asentada en el acta, deberá admitir y desahogar las pruebas ofrecidas por las partes.

c. Admisión, desahogo y valoración de pruebas

La prueba, en su acepción procesal, ha sido definida como "la obtención del cercioramiento del juez acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En ese sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de los hechos expresados por las partes.[163]

Las partes deben demostrar al juzgador, a través de sus pruebas, que son verdaderos los hechos que aducen en su demanda o en su contestación; por ello, despliegan una serie de actos por sí mismos o por conducto de terceros para lograr en la mente del juzgador convicción sobre los hechos de la controversia.

[163] **OVALLE FAVELA, José,** "Prueba", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit., p.* 2632.

Al analizar el tema de la prueba en la teoría general del proceso encontramos los siguientes elementos: la carga de la prueba, el objeto de la prueba, los medios de prueba y el procedimiento de desahogo y sistemas de valoración de las pruebas.[164]

– La carga de la prueba

La carga de la prueba es la facultad que tienen las partes para proponer o proporcionar los medios de prueba que confirmen su acción o excepción.

El ofrecimiento y rendición de pruebas constituye una carga procesal y no una obligación, habida cuenta que una actitud omisa de las partes redundará en la improcedencia de la acción o excepción al no haberlas acreditado o aprobado.

El artículo 187 de la Ley Agraria señala que "Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones".

De la disposición anterior se deduce que no sólo el actor o el demandado deben probar, sino ambos, según se trate, deberán probar su acción o su excepción. Asimismo, al ser la prueba una carga procesal, es una actividad optativa para las partes, que si no la llevan a cabo sufren las consecuencias de su inactividad procesal.

El citado artículo 187 de la Ley Agraria señala que aun y cuando las partes asumen la carga de la prueba

> El tribunal podrá, si considera que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes, apremiar a las partes o a terceros, para que exhiban los que tengan en su poder, para que comparezcan como testigos, los terceros señalados por las partes, si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlos.

La disposición legal que se transcribe obliga al tribunal agrario a apoyar el desahogo de las pruebas de las partes, principalmente de la documental y testimonial.

---

[164] *Ibid.*, p. 2633.

En la práctica procesal agraria las partes abusan de esa disposición, pues con frecuencia, en el caso de la documental, aquellas solicitan al tribunal que requiera al Registro Agrario Nacional, a la Secretaría de la Reforma Agraria o alguna otra autoridad que remita tal o cual documental, argumentando que ya fue solicitada por los interesados, y que no ha sido expedida; sin embargo, anexan el acuse de recibo de esa autoridad en la que consta su presentación de dos o tres días antes, es decir, no conceden a la autoridad solicitada el tiempo prudente para que le expida la documental requerida, lo que demuestra la intención de las partes de que el tribunal les recabe de oficio sus pruebas e integre y perfeccione las mismas. En el caso de la testimonial, basta que las partes expresen la frase mágica de que "bajo protesta de decir verdad no lo puedo presentar" para que el tribunal ordene su presentación con la fuerza pública, lo que implica diferir la audiencia para el desahogo de la prueba testimonial, citar al testigo con los apercibimientos de ley, o incluso girar oficio a las autoridades judiciales correspondientes para que sea presentado el testigo; todo ello en demérito de la celeridad y economía del proceso agrario.

Por lo anterior se recomienda que los tribunales agrarios se apeguen a la disposición legal y tomen las determinaciones pertinentes sólo cuando dichas pruebas *sean esenciales para el conocimiento de la verdad de los hechos cuestionados*.

– El objeto de la prueba

Sólo los hechos están sujetos a prueba. El derecho lo estará únicamente cuando se funde en usos y costumbres o se apoye en leyes o jurisprudencia extranjeras,[165] puesto que se presume que la ley positiva es conocida por el juez.

Pero no todos los hechos son objeto de la prueba, sino sólo los hechos controvertidos que no han sido confesados por las partes. Por ello es conveniente que el tribunal agrario precise la litis, para determinar sobre qué hechos versa la prueba.

– Pruebas para mejor proveer

El magistrado agrario –a quien va dirigida la prueba y el que tiene que tener convicción al momento de resolver– debe buscar la verdad real o material y dejar de lado la verdad formal derivada de las pruebas que las partes aporten en el procedimiento.

[165] **BECERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, p. 95.

Es preciso que el magistrado conozca la realidad de los hechos controvertidos y no sólo la verdad que le presentan las partes. Por ello, la Ley Agraria en el artículo 186 faculta al tribunal para

> acordar en todo tiempo, cualesquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.
> En la práctica de estas diligencias, el tribunal obrará como estime pertinente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad.

La clara redacción de este precepto permite afirmar que: a) las "diligencias para mejor proveer" –como las define la doctrina procesal– es una facultad y no una obligación de los tribunales agrarios, como lo han interpretado los tribunales colegiales en repetidas ocasiones; b) implica ordenar de oficio la ampliación de pruebas ya propuestas por las partes y desahogadas, pero también la práctica de pruebas no ofrecidas por las partes que son necesarias para el conocimiento real de los hechos debatidos, en cuyo caso se debe actuar siempre bajo el principio de igualdad y equilibrio constante entre las partes, y c) la facultad de ampliación o práctica de pruebas puede ser ejercida por el tribunal en "todo tiempo", es decir, desde el inicio de la audiencia de ley en la que las partes ofrecen sus pruebas y el tribunal las admite hasta antes de dictar sentencia.

Las facultades que otorga el artículo 186 de la Ley Agraria a los tribunales agrarios es claro que

> rebasa el contenido de las tradicionales "diligencias para mejor proveer" que eran las medidas probatorias que el juez podía decretar, también de oficio, para mejorar su conocimiento sobre los hechos controvertidos, pero una vez que hubiese concluido la práctica de las pruebas propuestas por las partes y que éstas hubiesen formulado sus alegatos. Las diligencias para mejor proveer se decretaban después de la citación para sentencia y antes de que el juzgador emitiese su pronunciamiento de fondo.[166]

Los tribunales agrarios deben ejercer la facultad de ordenar pruebas para mejor proveer ampliando u ordenando la práctica de alguna de ellas, pero no deben relevar la carga de la prueba de las partes, de tal manera que dicha potestad no deberá ejercerse ante la ausencia total de pruebas, porque ello equivaldría sustituir a alguna de las partes y trastocar los principios y reglas del sistema probatorio. Además de que sería absurdo suponer que el tribunal decidiera qué medios de prueba ordenar para acreditar la acción o excepción, puesto que se estaría convirtiendo en parte.

[166] **OVALLE FAVELA, José,** *Derecho procesal civil, op. cit.,* p. 113.

Por lo tanto, con la facultad concedida a los tribunales agrarios para mejor proveer se pretende que se aclaren los puntos a debate y que se le permita al magistrado formarse un juicio exacto de los hechos controvertidos atendiendo a los principios procesales de celeridad, economía y concentración. A nuestro criterio, el momento procesal oportuno para ordenar pruebas para mejor proveer: es a) al admitir las pruebas ofrecidas por las partes y cuando la prueba idónea o fundamental para acreditar la litis no ha sido ofrecida por las partes; b) al momento de su desahogo podrá ampliarse alguna prueba sobre los hechos debatidos, o c) antes de dictar sentencia porque es el momento en el que se ha estudiado a fondo la litis y se ha determinado si las pruebas que obran en el expediente son suficientes elementos de convicción o no.

Es pertinente que los tribunales agrarios hagan uso de esta facultad potestativa siempre y cuando sea estrictamente necesario para el conocimiento de la verdad material o histórica.

– Los medios de prueba

Los medios de la prueba son los instrumentos, objetos, cosas o conductas humanas con los que se pretende demostrar o justificar la verdad o falsedad de un hecho controvertido y lograr la convicción del juez sobre esos hechos. "En el procedimiento agrario serán admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley" (art. 186 de la LA).

Puesto que la Ley Agraria no hace ninguna enunciación ni exclusión de medios probatorios, se debe recurrir a la teoría general del proceso para determinar cuáles son los diversos medios de prueba que se aplican en las disciplinas particulares en las que encontramos los siguientes medios de prueba:[167]

– Confesional
– Documental
– Pericial
– Testimonial
– Inspección judicial
– Presuncional
– Careos
– Ratificación de firmas
– Reconstrucción de hechos

[167] **OVALLE FAVELA, José,** "Prueba" *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.,* p. 2635.

– Fotografías, copias fotostáticas, notas taquigráficas, y en general todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

– El procedimiento de desahogo y sistemas de valoración de las pruebas

Es preciso recordar que el momento procesal oportuno para que las partes ofrezcan sus pruebas es al inicio de la audiencia. En ese sentido se pronuncia el artículo 185, de la LA fracción I, la cual señala que el actor expondrá sus pretensiones y luego el demandado su contestación, "y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos". Y cuando el demandado sea llamado a contestar la demanda y no esté se continuará con la audiencia, y en caso de que se presente tarde no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción si no demuestra el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor que le impidió presentarse en el momento oportuno (art. 180 de la LA).

Las partes deberán presentar en la audiencia "todas las pruebas que se puedan rendir" (fracción II del art. 185 de la LA).

Al ser admisibles todos los medios probatorios que no contravengan la ley, en el procedimiento agrario el tribunal deberá admitir las pruebas ofrecidas por las partes (art. 186 de la LA) y proceder a su desahogo.

Todos los medios probatorios en el proceso agrario se desahogan de conformidad con el procedimiento previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia.

– La prueba confesional

La confesión "es el reconocimiento expreso o tácito, que hace una de las partes de los hechos que le son propios, relativos a las cuestiones controvertidas y que le perjudica".[168]

La confesión también es definida como "el reconocimiento que hace una de las partes acerca de los hechos que se le atribuyen: admisión de un hecho, de una conducta propia, conforme a la ley, esto es, de manera espontánea, sin violencia

[168] **PALLARES, Eduardo,** "Confesión", *op. cit.*, p. 175.

moral o física, ni sorpresa ni engaño, por parte de quien tiene edad y el discernimiento suficiente para saber lo que dice".[169]

Las dos definiciones anteriores hacen referencia a dos tipos de reconocimiento: el expreso y el tácito.

La confesión es expresa cuando se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso. Y es tácita cuando se presume en los casos señalados por la ley (art. 95 del CFPC).

La Ley Agraria en su artículo 180 hace referencia, por una parte, a la confesión expresa del demandado al contestar la demanda, en cuyo caso el magistrado explicará los efectos jurídicos de dicha confesión, y cuando esté apegada a derecho, en otros elementos de prueba y sea verosímil pronunciará sentencia.[170] Y por otra, hace referencia también a la confesión tácita del demandado cuando al ser llamado a contestar la demanda no esté presente en la misma y conste que fue debidamente emplazado, en cuyo caso se le tendrá por confesados los hechos.

Asimismo, cuando la parte que ha de absolver posiciones no comparece (salvo que acredite que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor) o que habiendo comparecido rehúsa contestar, el tribunal deberá tener por ciertas las afirmaciones (fracción V del art. 185 de la LA).

En el procedimiento agrario la prueba confesional es desahogada de conformidad con las disposiciones legales previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, la Ley Agraria en el artículo 185 prevé algunas peculiaridades de la prueba.

Desahogo de la prueba confesional. En el desahogo de esta prueba se deberán observar las formalidades siguientes:

a) El absolvente debe estar debidamente citado para desahogar dicha prueba y se debió haber sido exhibido el pliego de posiciones con anterioridad a la citación (art. 103 del CFPC). Por ello, es importante que en el auto admisorio también se cite a las partes para que comparezcan a la audiencia a absolver posiciones,

[169] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 513.
[170] *Vid. supra*, p. 153 y 154.

apercibiéndolas que de no comparecer se les tendrá por confesas de las posiciones que fueran calificadas de legales,

b) Quien comparece a absolver posiciones será protestado en términos de ley para que se conduzca con verdad (art. 108), acto seguido, el tribunal abrirá el pliego de posiciones e impuesto de ellas, calificará, cerciorándose que las posiciones estén formuladas en términos claros y precisos, que no sean insidiosas, que sean afirmativas, que no contengan más de un hecho y que sean hechos propios de quien declara (arts. 105 y 99 del CFPC),

c) Quien ha de absolver posiciones desde luego que no debe estar asistido por su abogado, procurador, ni otra persona, ni se le dará traslado ni copia de las posiciones ni término para que se aconseje, salvo que requiera y se utilice un traductor (art. 107 del CFPC), y

d) Para el mejor desahogo de esta prueba el magistrado deberá explicar al absolvente que una vez que sea formulada y entendida la posición, deberá contestar categóricamente en sentido afirmativo o negativo y después si lo desea podrá agregar las consideraciones que considere necesarias (art. 109 del CFPC). Concluido el interrogatorio, la parte que lo formuló podrá dirigir nuevas posiciones al absolvente, las cuales también serán calificadas por el tribunal y una vez absueltas las posiciones, quien las absolvió puede formular preguntas a su contraparte (arts. 110 y 112). Las declaraciones serán asentadas literalmente en el acta que se levante a medida que se vayan produciendo y las hojas en que conste, así como el pliego de posiciones serán firmadas al pie y al margen por los absolventes (art. 114 del CFPC). En caso de que el absolvente manifieste desacuerdo con lo asentado en el acta, el tribunal decidirá en el acto si procede alguna rectificación (art. 115 del CFPC).

Las autoridades, corporaciones oficiales y establecimientos de la administración pública absolverán posiciones por medio de oficio (art. 127 del CFPC).

En el desahogo de las pruebas, específicamente en la confesional, el magistrado agrario no está sujeto a la rígida técnica del desahogo de las pruebas que provee el CFPC, puesto que la fracción II del artículo 185 de la LA faculta al magistrado para que permita a las partes que se hagan mutuamente las preguntas que quieran; interroguen a sus peritos y testigos; asimismo, "El magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos" (fracción IV del art. 185 de la LA).

Estas facultades hacen peculiar la prueba confesional en el derecho probatorio agrario y deben ser aprovechadas por los magistrados para obtener mayores elementos para resolver.

Valoración de la prueba confesional. Al valorar esta prueba el juzgador debe tener en cuenta que debe ser hecha por persona capaz de obligarse, que haya sido hecha con pleno conocimiento, sin coacción ni violencia, y que lo declarado sean hechos propios, en su caso, del representado, cedente y concerniente al negocio (art. 199 del CFPC). La confesión produce efecto jurídico sólo en lo que perjudica al absolvente, pero si es el único medio de prueba contra el absolvente, debe tomarse íntegramente, tanto en lo que lo perjudique como en lo que le favorezca (art. 96 del CFPC).

– La prueba testimonial

La prueba testimonial es originada por la declaración de un testigo, y testigo es toda persona ajena a las partes que declara en juicio sobre los hechos relacionados con la controversia; conocidos por ella directamente o a través de sus sentidos.[171]

La prueba testimonial es de gran importancia en el procedimiento agrario pues es el medio de prueba eficaz para acreditar hechos como la posesión.

Los testigos deben ser presentados por la parte oferente de la prueba en la audiencia (fracción I del artículo 185 de la LA) a menos que quien ofrece dicha prueba manifieste bajo protesta de decir verdad no poderlos presentar y el tribunal considera que el testimonio es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto (art. 187 de la LA). El tribunal los citará por cédula o por cualquier otro medio fidedigno (art. 177 de la LA). Quien tiene conocimiento de los hechos controvertido está obligado a declarar como testigo (art. 165 del CFPC).

Desahogo de la prueba testimonial. En el desahogo de la prueba testimonial se observarán las normas siguientes:

a) Al testigo debe sometérsele a la protesta de conducirse con verdad y advertirlo de las penas en que incurre el que se conduce con falsedad; se le tomarán sus generales, como su nombre, edad, estado civil, lugar de residencia, ocupación, si es pariente consanguíneo o afín de alguno de los litigantes y en

[171] **BECERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, p. 119.

qué grado; si tiene interés en el pleito (art. 176 del CFPC). Hecho lo anterior se procederá al examen, para lo cual los testigos serán examinados separadamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros (art. 177 del CFPC),

b) Las partes pueden formular en forma verbal y directamente las preguntas al declarante. Primero deben interrogar al promovente de la prueba y luego a las demás partes (art. 173 del CFPC). Cada respuesta del testigo debe hacerse constar en el acta de audiencia en forma que al mismo tiempo se comprenda en ella el sentido o términos de la pregunta formulada (art. 181 del CFPC),

c) Las preguntas y repreguntas que se le formulen al testigo deben estar formuladas en términos claros y precisos, han de ser conducentes a la cuestión debatida, deberán contener sólo un hecho y pueden ser en forma afirmativa o inquisitiva (art. 175 del CFPC). Cuando el testigo deje de contestar algún punto o lo haga con ambigüedad el tribunal podrá exigirle que dé las respuestas y declaraciones que procedan (art. 178 del CFPC), y

d) Los testigos enterados de su declaración firmarán al margen de las hojas que las contengan, y así se hace constar por el secretario; si no saben o no pueden leer o firmar la declaración, esta debe ser leída por el secretario, y el testigo debe imprimir su huella digital. Una vez ratificada, no podrá variarse el acto ni en la sustancia ni en la redacción (art. 183 y 184 del CFPC).

En el acto del examen del testigo o dentro de los tres días siguientes se puede atacar el dicho de los testigos, por cualquier circunstancia que afecte su credibilidad (art. 186 del CFPC). Estas circunstancias deberán ser tomadas en cuenta al valorar la prueba (art. 187 del CFPC).

Valoración de la prueba testimonial. El valor de esta prueba queda al prudente arbitrio del tribunal. Para apreciarla debe tomar en cuenta la coincidencia en lo esencial de los testigos, que hayan conocido el hecho de vistas o de oídas, que tengan el criterio necesario para juzgar el acto, que tengan completa imparcialidad sobre el hecho que declaran, que su declaración sea clara y precisa, que no hayan sido obligados a declarar por la fuerza, miedo, engaño, error o soborno y que den razón fundada de su dicho (art. 215 del CFPC).

– La prueba documental

Documento es en sentido amplio y general toda cosa o representación material destinada e idónea para reproducir o expresar por medio de signos una manifestación del pensamiento. Es toda cosa que tiene escrito algo con sentido inteligible.[172]

La prueba documental en el procedimiento agrario es un medio de prueba esencial; por ello, la Ley Agraria concede amplias facultades al magistrado para que "examine documento" y los aprecie según lo estime en conciencia (art. 185 fracción IV y 189 de la LA).

Los documentos se clasifican en públicos y privados. Son públicos aquellos documentos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública y los expedidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones (art. 129 del CFPC). Los privados son, por exclusión, los demás documentos (art. 133 del CFPC), en los que se encuentran exteriorizados actos particulares, independientemente de la intervención del funcionario público.

El CFPC en sus artículos 130, 132 al 141 precisa las particularidades de los documentos públicos y privados, disposiciones legales que tienen que atender las partes y el magistrado agrario en el procedimiento agrario, por virtud de la aplicación supletoria de dicho ordenamiento a la materia agraria.

El desahogo de la prueba documental ocurre en el momento mismo de su admisión, por su propia y especial naturaleza.

Valoración de la prueba documental. La misma se lleva a cabo al momento de dictar sentencia. El valor probatorio queda al libre arbitrio del juzgador, puesto que el magistrado debe apreciarla según lo estime en conciencia (art. 189 de la LA), a excepción de las constancias que expida el Registro Agrario Nacional, en cuyo caso hacen prueba plena en juicio y fuera de él (art. 150 de la LA).

Al valorar la prueba documental, el magistrado debe tomar en cuenta su autenticidad, contenido y alcances; es decir, debe tomar en cuenta si se trata de documentos públicos o privados, la naturaleza y requisitos de éstos, si son originales, copias simples o certificadas, lo asentado en ellos, su contenido y lo que se pretende probar; asimismo, si fueron objetados en términos de ley (disposiciones que se encuentran contenidas en los artículos 202 al 210 del CFPC).

[172] **PALLARES, Eduardo,** "Documento", *op. cit.*, p. 287.

– La prueba pericial

En la doctrina existe una gran discusión respecto a si la prueba pericial es una verdadera prueba o un procedimiento para obtener pruebas, si el peritaje es una prueba o el perito es un auxiliar o colaborador del juez para conocer los hechos cuya comprobación y calificación requieren conocimientos científicos y técnicos.

Al margen de tales discusiones doctrinarias en la materia agraria, se presentan controversias, cuya resolución depende en gran parte de la convicción que obtiene el magistrado de los dictámenes periciales.

El dictamen pericial ha sido definido como "el juicio emitido por personas que cuentan con una preparación especializada en alguna ciencia o arte, con el objeto de esclarecer algún o algunos hechos materia de la controversia".[173]

La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia y arte (art. 143 del CFPC).

En el procedimiento probatorio agrario los dictámenes periciales más frecuentes son en topografía (medición de tierras y fijación de límites de tierras), paleografía (para determinar la autenticidad de los títulos primordiales en que fundan la petición de reconocimiento a titulación de bienes comunales) dactiloscopía y grafoscopía (para determinar la autenticidad de huellas y firmas, respectivamente), principalmente cuando se demanda nulidad de inscripción de sucesores, de contratos que contravienen las leyes agrarias) contaduría (en los que se demanda la liquidación de alguna sociedad rural y pago de indemnización por expropiación de bienes ejidales); antropológicos (cuando ha de determinarse los usos y costumbres de grupos indígenas).

Desahogo de la prueba pericial. En el desahogo de la prueba pericial se observarán las normas siguientes:

a) Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a la que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviera legalmente reglamentado, de lo contrario, podrá ser nombrada cualquier persona a juicio de tribunal, aun cuando no tenga título,

[173] **OVALLE FAVELA, José,** *Derecho procesal civil, op. cit.*, p. 134.

b) Las partes deben designar cada una a su perito a menos que se pongan de acuerdo en nombrar uno solo (art. 145 del CFPC). Los peritos nombrados deberán ser presentados por las partes al tribunal a aceptar y protestar el cargo que se les confiere, y si no lo aceptaran o las partes no los presentan al tribunal, éste les nombrará uno (art. 147 del CFPC),

c) La prueba pericial será desahogada sobre el cuestionario presentado por la parte oferente, y deberá tener estrecha relación con los hechos controvertidos; tratándose de periciales en dactiloscopía y grafoscopía se deberán indicar cuáles son y dónde están los documentos considerados como indubitables y cuáles como dubitables; en el caso de paleografía o topografía se deberán proporcionar todos los elementos necesarios para que se lleve a cabo el desahogo de dichas pruebas,

d) El desahogo de la prueba pericial, dependiendo de la naturaleza del reconocimiento, podrá llevarse a cabo ante el propio tribunal, en cuyo caso él la presidirá y señalará día y hora para su desahogo, en el que los peritos deben practicar unidos la diligencia y si están de acuerdo y es posible presentar en un solo escrito su dictamen; en caso contrario, se les señalará un término para que rindan su dictamen conjunta o separadamente (art. 148 y 149 del CFPC). Cuando por la naturaleza del reconocimiento el tribunal no asista a la diligencia los peritos practicarán sus peritajes conjunta o separadamente, con la asistencia o no de las partes (art. 150 del CFPC), y

e) Rendidos los dictámenes; dentro de los tres días siguientes del últimamente presentado el tribunal los analizará, y si son discordantes en los puntos esenciales de la prueba nombrará perito tercero en discordia, a quien se le entregarán copias de los dictámenes de las partes y se prevendrá para que rinda el suyo. El perito tercero en discordia no está obligado a adoptar alguna de las opiniones de los otros peritos (art. 152 del CFPC).

En la práctica cotidiana se observa que los peritos designados por las partes invariablemente actúan con parcialidad, por lo que generalmente los dictámenes son discordantes y hay necesidad de que el tribunal nombre un perito tercero en discordia, lo cual representa un grave problema porque a la fecha la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario no ha dado a conocer el padrón de perito (facultad que le confiere la fracción XV del artículo 31 de la LOTA), lo que ha generado dificultades para nombrar peritos, y se recurre frecuentemente a la Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia, a la Procuraduría de Justicia de la entidad federativa en la que tiene su sede el tribunal agrario y a las universidades, para que en auxilio del tribunal les proporcionen peritos o pasantes. Lo anterior genera retraso en el desahogo de la prueba pericial, y, en consecuencia, alargamiento del proceso agrario.

Valoración de la prueba pericial. El valor de esta prueba queda al prudente arbitrio del tribunal (arts. 211 del CFPC y 189 de la LA).

– La prueba de inspección judicial

La inspección judicial es "el examen sensorial directo realizado por el juez, en personas u objetos relacionados con la controversia".[174]

El examen que realiza el magistrado al ser sensorial, no se limita a la vista, por lo que es incorrecto designar a esta prueba inspección ocular, puesto que el examen se realiza también a través de los otros sentidos, como el olfato, el oído, el tacto, etcétera.

A esta prueba también se le denomina "reconocimiento judicial". Tal denominación es correcta, puesto que la palabra "inspeccionar" significa reconocer o examinar una cosa con detenimiento.

Con la inspección judicial en el procedimiento agrario el magistrado podrá apreciar un terreno, las marcas puestas para señalar linderos, verá las huellas que han dejado las moloneras, conocerá elementos que le permitan apreciar si un inmueble se encuentra inexplorado, observará las evidencias de trabajo agrícola o pecuario, tomará nota sobre la existencia de aperos de labranza, reconocerá la existencia de un aserradero, además de adquirir conocimientos sobre otros puntos, comunes a todas las órdenes del enjuiciamiento; así inspeccionará documentos, títulos, libros, valores, etcétera.[175]

Desahogo de la prueba de inspección judicial. En el desahogo de esta prueba se observarán las normas siguientes:

a) La inspección judicial podrá llevarse a cabo a petición de alguna de las partes (en cuyo caso deberá precisar el oferente los puntos sobre los que versará la misma) o por disposición del tribunal, siempre y cuando el reconocimiento a practicarse no requiera conocimientos técnicos especializados (art. 161 del CFPC). En este último caso, en la audiencia el magistrado podrá "examinar documentos, objetos o lugares" (fracción IV del artículo 185 de la LA); cuando el objeto a inspeccionarse no se encuentre en la sala de audiencias se suspenderá ésta y el tribunal proveerá lo

[174] **BECERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, p. 137.
[175] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 526.

necesario para que sea desahogada en un plazo máximo de quince días (art. 170 de la LA),

b) La inspección deberá practicarse con oportuna citación, y las partes, sus representantes y abogados podrán concurrir a la inspección y hacer las observaciones que estimen oportunas (art. 162 del CFPC), y

c) De las diligencias se levantará un acta circunstanciada, que firmarán los que en ella intervengan, a la que se agregarán planos, fotografías del lugar u objeto inspeccionado, a juicio del tribunal o a petición de parte (arts. 163 y 164 del CFPC).

Atendiendo al principio de inmediatez procesal es conveniente que quien practique la inspección judicial sea el propio magistrado (que es el que se pretende crear convicción al momento de resolver) o en su defecto el secretario de estudio y cuenta (que es quien elabora el proyecto de resolución).

Valoración de la prueba de inspección judicial. Esta prueba hará prueba plena cuando se refiere a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales (art. 212 del CFPC).

– La prueba presuncional

La presunción "es la operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación como existente de otro desconocido o incierto. La presunción sentada por vía legal o por el raciocinio del juez, es el resultado de la aplicación de las máximas que el legislador o el juez deducen de su propia experiencia".[176]

De la definición anterior deducimos que las presunciones pueden ser las que expresamente establece la ley, y las que deduce el juzgador de hechos comprobados (art. 190 del CFPC). Ambas presunciones admiten prueba en contrario, y la parte que las niegue o impugne debe rendir contraprueba con la que se pruebe contra su contenido (arts. 193 y 194).

En cambio, la parte que alegue una presunción sólo debe probar los supuestos de la misma (art. 192 del CFPC).

[176] **PINA, Rafael de** *et al., op. cit.*, p. 323.

Valoración de la prueba presuncional. El artículo 218 del CFPC determina el valor de dicha prueba, y señala que las presunciones legales tienen pleno valor probatorio cuando no admitan prueba en contrario o admitiéndola no hayan sido destruidas y las presunciones humanas queden al prudente arbitrio del tribunal.

– La prueba de careos

Carear es la acción de confrontar unas personas con otras, para averiguar la verdad de sus declaraciones.

El careo es una prueba característica del procedimiento penal que el legislador agrario introdujo en la legislación en la fracción IV del artículo 185 de la LA, en la cual se faculta al magistrado para "carear a las personas entre sí (a las partes) o con los testigos y a éstos, los unos con los otros". Con lo anterior se pretende que el magistrado obtenga convicción sobre los hechos controvertidos observando el comportamiento de las partes y de los testigos, sus afirmaciones, contradicciones, actitudes y gestos.

Valoración de la prueba de careo. El magistrado deberá valorar esta prueba a verdad sabida y como lo estime en conciencia (art. 189 de la LA).

– La prueba de ratificación de firmas

En el proceso agrario se presentan con frecuencia documentos privados y es necesario en ocasiones ofrecer la prueba de reconocimiento de contenido y firma para robustecer la eficacia jurídica de los mismos.

Esta prueba tiene intima relación con la prueba testimonial, puesto que no en pocas ocasiones esta prueba se hace con objeto de que el testigo reconozca o acepte como suya el contenido y firma de algún documento.

Valoración de la prueba de reconocimiento de firmas. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 189 de la LA, el valor probatorio de esta prueba queda a la verdad sabida y según lo estime en conciencia el magistrado.

– Fotografías, copias fotostáticas, notas taquigráficas, y en general todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia

Estas pruebas también han recibido el nombre de la "prueba instrumental científica" . Con este término se pretende referirse a los instrumentos que sirven para conservar la memoria de hechos trascendentes para el proceso, que se obtienen por procedimientos mecánicos, físicos o químicos. En este amplio campo se encuentran todos los medios científicos aptos para obtener o reproducir sonidos y figuras, tales como las fotografías, las cintas cinematográficas, los discos, las cintas grabadas, las copias fotostáticas, los registros dactiloscópicos y fonográficos.[177]

Estos medios de prueba no tienen disposiciones específicas en la legislación civil ni agraria respecto o su desahogo o valoración; sin embargo, por su naturaleza por analogía se deben aplicar las reglas de la prueba documental, y la única modalidad que debe tenerse presente es la obligación de proporcionar al tribunal los aparatos o elementos necesarios para reproducir y apreciar los sonidos, las imágenes, las figuras, y tratándose de notas taquigráficas deben acompañarse con su traducción indicándose el sistema taquigráfico empleado.

Valoración de las pruebas en el proceso agrario

El magistrado, a quien va dirigida la prueba, es un hombre con una preparación jurídica y con una cultura general determinada, que varía en cada caso; es más, su experiencia judicial es un factor determinante al momento de resolver.[178] Es precisamente al momento de resolver cuando ha concluido el procedimiento probatorio cuando tiene que otorgarles a las pruebas el valor legal que éstas tienen y sacar conclusiones que le permitan llegar al descubrimiento de hechos desconocidos o controvertidos.

En materia de valoración de pruebas, la doctrina procesal registra tres sistemas diferentes: El sistema de la prueba libre, el sistema de la prueba legal o tasado, y el sistema de la prueba mixto.

El sistema de la prueba libre consiste en que el juez tiene absoluta libertad, sin trabas legales de ninguna especie para apreciar las pruebas como estime conveniente.

El sistema de prueba legal o tasado consiste en que la valoración de cada uno de los medios de prueba se encuentra previamente regulada por la ley y el juez debe aplicarla rigurosamente sea cual fuere su criterio personal.

---

[177] **BELERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.,* p. 157.
[178] *Ibid.,* p. 93.

El sistema mixto combina los dos sistemas anteriores porque por una parte el juez tiene facultades para otorgarle cierto valor probatorio al medio de prueba, pero debe también apoyarse en determinados elementos legales.

El artículo 189 de la Ley Agraria señala que "Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a las reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimen debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones".

Desde el punto de vista teórico y de la lectura del precepto legal en cita, podemos afirmar que el sistema de valoración de pruebas que siguen los magistrados agrarios es el de libre apreciación o sana crítica; sin embargo, en la última parte del precepto legal que se comenta se indica que deberán fundarse y motivarse las resoluciones, lo cual puede implicar un sistema mixto porque tendrán que otorgarse valor probatorio a los medios de prueba apoyados en la legislación.

El artículo 189 de la Ley Agraria evita la valoración legal previa, lo cual es correcto, pero confiere al tribunal la potestad de fallar según su conciencia, lo cual parece adecuado para casos muy particulares pero no en general. Las tradicionales reglas de la "sana crítica" sirven mejor a la estación de la prueba, aunque la exigencia de fundar las resoluciones puede atenuar la subjetividad del juicio.[179]

En la práctica cotidiana los magistrados agrarios al dictar sus resoluciones siguen el sistema legal o tasado al valorar las pruebas, debido a un abuso excesivo de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los tribunales agrarios, al aplicar el sistema de libre apreciación de pruebas al dictar sus sentencias deberán tener en cuenta que:

a) La "verdad sabida" debe ser entendida como aquello que conduce a resolver los pleitos acorde con las constancias de autos, sin atenerse a formalidades, ni sujetarse a reglas de estimación de pruebas, sino inspirándose en la equidad y en la buena fe,[180] y apreciar en "conciencia"

[179] **GELSI BIDART, Adolfo,** "Proceso y reforma procesal agraria en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XIV, núm. 199–200, enero–abril de 1995, p. 222.

[180] Criterio sustentado por el Tribunal Colegiado de Vigésimo Tercer Circuito, en el amparo directo 175/93, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XII, octubre de 199, p. 492, bajo el rubro "SENTENCIA EN MATERIA AGRARIA, DEBEN RESOLVERSE A VERDAD SABIDA LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN ANTE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, BASÁNDOSE EN LA EQUIDAD Y LA BUENA FE".

los hechos es pensar con justo criterio lógico el valor de las pruebas rendidas con la finalidad de acreditarlos, pues la conciencia que debe formarse para decidir el conflicto ha de ser precisamente el resultado del estudio de esos elementos, para justificar la conclusión obtenida y nunca puede consistir en la sola creencia o convicción puramente subjetiva del que juzgue.[181]

b) La libre apreciación de las pruebas no significa que los tribunales agrarios no examinen todas y cada una de las pruebas que aporten las partes, dando las razones en que se funden para concederles o no el valor en el asunto sometido a su decisión, pues no basta que en la sentencia se diga que se ha hecho el estudio y la estimación de las pruebas rendidas, sino debe consignarse en la misma ese estudio y esa estimación, a efecto de determinar con el resultado de ese examen si se probaron o no y en qué medida los hechos fundatorios del derecho exigido o de las excepciones o defensas opuestas.[182]

Los avances de la ciencia y la tecnología traen consigo nuevos e importantes instrumentos de prueba que perfeccionan y enriquecen los ya anteriores y proporcionan al juzgador mayores elementos de convicción.

Algunos medios de prueba producto de la tecnología, los medios de comunicación, principalmente en la electrónica, han sido aceptados. Tal es el caso del fax, puesto que la circular número 5/92[183] señala que con el propósito de agilizar los procedimientos agrarios es conveniente hacer uso de los actuales sistemas de comunicación, por lo que se autoriza el uso del fax para la transmisión de exhortos.

Los medios de prueba a que hemos hecho referencia deben ser valorados por el magistrado en términos de lo dispuesto por el artículo 189 de la LA, es decir, según lo estimen en conciencia.

d. Suspensión y diferimiento de la audiencia e interrupción del proceso

[181] Criterio sustentado por el Tribunal Colegiado del Duodécimo Circuito, en el amparo directo 573/93, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XIV, diciembre de 1994, p. 421, bajo el rubro "PRUEBAS, APRECIACIÓN DE LAS. POR LOS TRIBUNALES AGRARIOS".

[182] Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, en el amparo directo 235/94, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XIV, octubre de 1994, p. 365, bajo el rubro "SENTENCIAS AGRARIAS, DEBEN CONTENER EL ESTUDIO DE TODAS LAS PRUEBAS RENDIDAS POR LAS PARTES" (ARTÍCULO 189 DE LA LEY AGRARIA)".

[183] Denominada "notificaciones que se deben practicar en una circunscripción territorial diferente de la que corresponde al tribunal unitario agrario que conoce del juicio", acordada por el Tribunal Superior Agrario el 18 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1993.

Durante el procedimiento se presentan varios fenómenos que impiden la marcha del mismo y "tanto la legislación como la doctrina distinguen entre la suspensión propiamente dicha y la interrupción del proceso, las que tienen su fundamento en circunstancias diversas".[184]

La Ley Agraria en los artículos 194, 170 y 182 señala las causas por las que se podrán suspender y diferir las audiencias; en cambio, en el artículo 179 señala cuándo deberá suspenderse el procedimiento.

Suspensión y diferimiento de la audiencia

La suspensión es la paralización del procedimiento por la realización de un hecho o por el establecimiento de una situación que impide temporalmente el desarrollo normal de la audiencia.[185]

Diferir es sinónimo de aplazar, demorar.

En el procedimiento agrario el legislador utiliza correctamente como sinónimos suspender o diferir, puesto que la audiencia se aplaza temporalmente para la realización de un hecho.

La suspensión y diferimiento de la audiencia implica inobservancia legítima del plazo ordinario en razón de ciertos motivos que justifican un plazo más amplio, dependiendo de las características del caso.[186]

La suspensión y diferimiento de la audiencia no debe confundirse con interrupción del procedimiento.

La doctrina mexicana considera que en la suspensión en sentido estricto, el proceso se detiene por la existencia de una situación fáctica o jurídica que impide su continuación hasta que la misma sea superada; en tanto que la interrupción paraliza el procedimiento para asegurar la efectividad del contradictorio, en virtud de que una de las partes se encuentra en imposibilidad de defender sus intereses.[187]

---

[184] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Suspención del proceso", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.,* p. 3034.
[185] *Idem.*
[186] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.,* p. 463.
[187] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Suspensión del proceso", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.,* p. 3034.

Partiendo de la atinada diferenciación entre los conceptos de suspensión y diferimiento e interrupción, a continuación se exponen las causas por las que puede suspenderse y diferirse la audiencia en el procedimiento agrario, y luego nos referiremos a las causas de interrupción del proceso agrario.

La audiencia puede suspenderse y diferirse cuando las pruebas "no puedan ser inmediatamente desahogadas, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas, en un plazo de quince días" (art. 170 de la LA); asimismo, "cuando fuere necesario esperar a alguna persona a quien se hubiere llamado a la audiencia o conceder tiempo a los peritos para que examinen las cosas acerca de las que hayan de emitir dictamen o si ocurre algún otro caso que lo exija a juicio del tribunal, se suspenderá la audiencia por un plazo no mayor a tres días" (art. 194 de la LA).

Otras causas por las que a juicio del tribunal puede suspenderse y diferirse la audiencia es cuando por caso fortuito o fuerza mayor la audiencia no es presidida por el magistrado y es suspendida y diferida, tomando en cuenta que de continuarse "lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno" (art. 185 de la LA).

Una causa más de suspensión y diferimiento puede presentarse dentro del programa de justicia itinerante, puesto que el artículo 57 del RITA señala que no se llevará a cabo la audiencia, se desahogarán las pruebas correspondientes, se oirá alegatos y se diferirá la audiencia para dictar sentencia, toda vez que "En ningún caso se podrá dictar sentencia fuera de la sede del tribunal".

Una de las causas más frecuentes que se presentan en la práctica cotidiana por la que se suspenden y difieren las audiencias es porque al existir concentración procesal en una sola audiencia, ésta en ocasiones puede prolongarse todo el día, e inclusive alcanzar horas de la noche, por lo que el tribunal se ve en la necesidad de suspender y diferir otras audiencias que tienen programadas después de la que se desahoga, a fin de no hacer esperar infructuosamente a las partes de la siguiente audiencia, puesto que el artículo 194 de la LA señala que "Si a la hora señalada para una audiencia no se hubiere terminado el procedimiento anterior, las personas citadas deberán permanecer hasta que llegue a su turno el asunto respectivo, siguiendo rigurosamente para la vista de los procedimientos el orden que les corresponde, según la lista del día [...]". Además de que al prolongarse la audiencia todo el día e inclusive parte de la noche, los funcionarios del tribunal que han trabajado durante muchas horas, por explicable cansancio no podrán llevar a cabo por más tiempo la audiencia, y es cuando a juicio del tribunal debe suspender y diferir la audiencia para una fecha próxima.

El artículo 182 de la LA señala que cuando el demandado opone reconvención se le correrá traslado al actor para que éste pueda preparar su defensa "el Tribunal diferirá la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el reconvenido esté de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia".

El Código Federal de Procedimientos Civiles en los artículos 365 y 366 considera que el proceso se suspende cuando: 1) el tribunal del juicio no está en posibilidad de funcionar por un caso de fuerza mayor; 2) cuando alguna de las partes o su representante procesal, en caso, sin culpa suya se encuentra en absoluta imposibilidad de atender al cuidado de sus intereses en el litigio, y 3) cuando no pueda proporcionarse una decisión, sino hasta que se pronuncie una resolución en otro negocio.

Retomando dichas causales en la materia agraria referidas a la audiencia, el primer supuesto pudiera presentarse cuando la audiencia no se encuentra presidida por el magistrado (art. 185 de la LA); el segundo supuesto puede ocurrir cuando al iniciarse la audiencia no estén presentes ni el actor ni el demandado, que esté sólo el demandado y no el actor, o bien que estén ambos, pero aparezca que el demandado no fue emplazado legalmente (arts. 183 y 184 de la LA). En este último supuesto al demandado podrá otorgársele un "plazo no menor a cinco ni mayor a diez días" para que prepare su defensa y conteste la demanda, si así lo solicita (art. 170 de la LA). En los casos antes citados no es posible continuar con la audiencia por causas atribuidas a la defensa de las partes, aunque también pudiera ocurrir que la audiencia no se pudiera llevar a cabo por caso fortuito o fuerza mayor que impida que el asesor procesal de una de las partes llegue oportunamente a la audiencia, en cuyo caso, si está conforme la contraria, podrá suspenderse y diferirse la audiencia.

En el tercer supuesto, se presenta la excepción de litispendencia, es decir, una excepción dilatoria, en la que se hace necesario suspender la audiencia para que sea resuelto en juicio diverso que va a influir en la decisión del otro y que no es posible acumular ambos juicios. Un ejemplo lo constituye el hecho de que ante el tribunal agrario se encuentra pendiente de resolver una exclusión de pequeña propiedad de bienes comunales y se está promoviendo también un proceso de restitución de tierras sobre la superficie objeto de litis, de tal manera que este último procedimiento deberá suspenderse hasta en tanto sea resuelta la exclusión, porque en caso de ser procedente esta última, sería improcedente la restitución de tierras o viceversa.

El tema que se aborda trae consigo otro, que es de gran importancia en el proceso, y es el relativo a los incidentes calificados como de previo y especial pronunciamiento, es decir, todos aquellos que deberán resolverse con antelación al pronunciamiento de la sentencia, puesto que influyen en la misma.

Los incidentes ponen obstáculo a la continuación del procedimiento, y tienen –algunos de ellos– por objeto resolver una cuestión que deba quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal (art. 359 del CFPC).

En la materia agraria

Las cuestiones incidentales que se susciten ante los tribunales agrarios, se resolverán conjuntamente con lo principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidirlas antes, o que se refieran a la ejecución de la sentencia, pero en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento sino que se decidirá de plano (art. 192 de la LA).

En virtud de la naturaleza del proceso agrario, que es rápido y se concentra en una sola audiencia gran parte del procedimiento, no debe suspenderse para sustanciar artículos de previo y especial pronunciamiento.

Lo dispuesto por el transcrito artículo 192 de la Ley Agraria está reforzado en la fracción III del artículo 185 del mismo ordenamiento, la cual señala que todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo que expongan las partes resulte demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia, (debiera decir por "suspendida la audiencia!, puesto que sólo se pospone para fecha posterior).

Entre los incidentes más comunes encontramos los de nulidad, competencia, personalidad, acumulación y excusas.

La Ley Agraria en el párrafo segundo del artículo 192 se pronuncia específicamente de la excepción de conexidad, la cual de ser procedente dará lugar a la acumulación. El citado artículo señala "La conexidad sólo procede cuando se trate de juicios que se sigan ante el mismo tribunal y se resolverá luego que se promueva, sin necesidad de audiencia especial ni otra actuación". La procedencia de esta excepción dependerá también cuando exista identidad de personas, acciones y el bien o derecho controvertido sea el mismo.

Una de las excepciones que se presentan en el proceso agrario con frecuencia es la de incompetencia en razón de la materia, cuando el bien materia de litigio ha salido del régimen ejidal o comunal por expropiación.

Interrupción del proceso

La interrupción del proceso se produce por fallecimiento o desaparición de una de las partes o su representante, y la interrupción tiene por objeto que una de las partes no quede en estado de indefensión al no poder alegar lo que a su derecho conviene (art. 369 del CFPC).

Cuando fallece una de las partes la interrupción dura el tiempo indispensable para que se apersone en juicio el causahabiente o su representante. Cuando fallece el representante procesal de una de las partes la interrupción dura el tiempo necesario para que la parte que se ha quedado sin representante procesal provea su sustitución (art. 370 del CFPC).

La Ley Agraria, en el artículo 179, señala que es optativo para las partes acudir asesoradas, pero en el caso de que una de ellas lo esté y la otra no "con suspensión el procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, del cual para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersone al procedimiento".

Del precepto legal en cita podemos deducir que la intención del legislador fue precisamente la de interrumpir el procedimiento para que la parte que no está asesorada, que no puede defender sus intereses en términos jurídicos, lo pueda hacer una vez que designe y se apersone al procedimiento un defensor de la Procuraduría Agraria, no como erróneamente se ha interpretado el mencionado artículo 179, indicando que se trata de una suspensión y diferimiento de la audiencia.[188]

Refuerza nuestro criterio el hecho de que el efecto jurídico de la interrupción es que no se produzca acto procesal alguno mientras subsisten las causas de la interrupción (arts. 372 y 368 del CFPC), porque al no poder defenderse una de las partes se encuentra en estado de indefensión.

Asimismo, podemos concluir de lo dispuesto por el artículo 179 de la Ley Agraria que el proceso se reanuda cinco días después de que se apersone en el procedimiento el defensor de la Procuraduría Agraria.

En la práctica cotidiana, cuando una de las partes acude a la audiencia sin asesor legal "se suspende el procedimiento" o la audiencia, se gira oficio a la

[188] **GARCÍA, RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos del derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 425.

delegación de la Procuraduría Agraria en la entidad federativa en la que tiene su sede el tribunal para que designe un defensor y se difiere la audiencia para otra fecha. La delegación en cita, por oficio, informa al tribunal y al interesado, quién ha de ser el defensor que asista legalmente a la parte que lo requiere y en breve término se apersona al procedimiento.

En la práctica cotidiana, debido a la suspensión y diferimiento de la audiencia, ésta se realiza en varios momentos, y en ocasiones alguna de las partes que se encuentra asesorada en juicio ocurre a la continuación de la audiencia sin su asesor y manifiesta ignorar las causas por las que no se presenta. No se debe aplicar lo dispuesto por el artículo 179 de la Ley Agraria y no ha lugar a suspender el procedimiento y solicitar un defensor de la Procuraduría Agraria, puesto que dicho artículo debe ser interpretado ante la ausencia total de un defensor durante el procedimiento agrario, pero no al extremo de que por cada diligencia o actuación que no comparezca el asesor de una de las partes deba ordenarse la suspensión aludida y solicitar los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, pues ello equivaldría a alargar injustificadamente el procedimiento de la materia, a voluntad de las partes o de su asesor, por la sola insistencia de éste, lo cual redundaría inevitablemente en contra de lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución, en el sentido de que la justicia debe ser pronta y expedita.[189]

Aun y cuando la ley agraria no lo prevea, en la práctica el procedimiento agrario se interrumpe por fallecimiento de alguna de las partes y se reanuda cuando comparece a juicio y se apersona el sucesor legitimado en el caso del ejidatario, comunero o derechohabiente.

Al contrario de la Ley Agraria, la Ley de Amparo sí prevé lo relativo al fallecimiento de una de las partes durante el juicio. El artículo 216 de la Ley de Amparo señala que "En caso de fallecimiento del ejidatario o comunero que sea parte en un juicio de amparo, tendrá derecho en continuar el trámite el campesino que tenga derecho a heredarlo conforme a las leyes agrarias".

4. Terminación de la audiencia

El magistrado debe exhortar a las partes a una amigable composición en cualquier estado de la audiencia, y si se logra la avenencia las partes suscribirán el convenio, "el Tribunal lo sancionará y dará por terminada la audiencia y el procedimiento". En caso contrario, desahogadas que sean todas las pruebas "el

[189] Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, en el amparo directo 271/93, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo XIII, abril de 1994, p. 417, bajo el rubro "PROCEDIMIENTO AGRARIO, ASESORAMIENTO EN EL. ARTÍCULO 179 DE LA LEY AGRARIA EN VIGOR".

tribunal oirá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y enseguida pronunciará su fallo [...]" (fracción VI del art. 185 de la LA).

De la disposición anterior se desprende que la audiencia concluye una vez que se sanciona el convenio en el que se materializa la voluntad de las partes o se pronuncia sentencia. En este último caso, antes de que se dicte sentencia las partes presentan sus alegatos.

Los alegatos son las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido con base en las pruebas aportadas por las partes. Es decir, los alegatos son un silogismo mediante el cual se llega a la conclusión de que la norma abstracta tiene aplicación a los hechos controvertidos en la forma que han quedado demostrados con las pruebas.[190]

Los alegatos o argumentos que presentan las partes en el proceso agrario por su naturaleza oral y rápidez deben ser breves y concretarse a formular conclusiones sobre el acreditamiento de las acciones y excepciones de los puntos controvertidos y sostener que la sentencia que se dicte debe ser a favor de la parte que los formula.

Es decir, la intervención de las partes debe versar sobre los hechos, el derecho y las pruebas, con argumentos jurídicos tendientes a concluir la procedencia y fundamento de sus respectivos puntos de vista.

Los alegatos, más que un deber de las partes, es una carga procesal, de tal manera que si alguna de ellas o ambas no los presentan en el momento que le son requeridos por el tribunal, sólo le producirá consecuencias desfavorables, puesto que el magistrado puede libremente retomarlos o no al momento de dictar sentencia.

Presentados los alegatos verbalmente (o teniendo por perdido ese derecho a la parte que se le solicitó y no los presentó) el tribunal dictará sentencia.

Sin embargo, en caso de que de la estimación de pruebas se desprenda que el tribunal del conocimiento requiere de un estudio más detenido, citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término exceda en ningún caso de veinte días, contados a partir de la audiencia a que se ha hecho referencia (art. 188 de la LA).

[190] **BECERRA BAUTISTA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, p. 165.

En la práctica cotidiana, cuando el tribunal no dicta la sentencia en la audiencia por requerir tiempo para analizar las pruebas desahogadas, con frecuencia las partes solicitan que se les conceda un término de tres a cinco días para presentar por escrito sus alegatos. Lo anterior, atendiendo a lo voluminoso del expediente; petición a la que también con frecuencia el tribunal accede. Con lo anterior se da por terminada la audiencia y se cita a las partes para oír sentencia, no sin antes apercibirlas de que en caso de no presentar sus alegatos en el término concedido se les tendrá por perdido su derecho.

Presentados los alegatos o concluido el término concedido, se turna el expediente al secretario de estudio y cuenta para que elabore el proyecto de sentencia.

La naturaleza jurídica de la citación para oír sentencia es señalar la terminación de la actividad de las partes, y entre sus efectos podemos mencionar que no se pueden ofrecer pruebas (excepto la documental cuando es superviniente) y que no se puede recusar.[191]

Terminada la audiencia, por regla general no se practican diligencias probatorias de las partes, pero sí las ordenadas por el tribunal para mejor proveer, puesto que al estudiar el expediente para dictar la resolución el magistrado puede tener dudas y requerir de mayores elementos para resolver; por tanto, puede ordenar la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria.

Terminada que sea la audiencia en que se hubiera dictado sentencia, las partes podrán solicitar la devolución de los documentos y objetos presentados, y si no hay oposición de la parte contraria porque pretenda impugnar la resolución, el tribunal negará tal petición; en caso contrario, podrá devolverlos, previa razón de ello en el expediente (art. 196 de la LA).

a. Convenio

El concepto de convenio proviene del latín *convenire,* que significa "ser de un mismo parecer, ajuste o concierto entre dos o más personas". Doctrinariamente es definido como un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones.[192]

---

[191] *Ibid.*, p. 180.
[192] **PÉREZ DUARTE, Alicia Elena,** "Convenio", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 739.

El tribunal agrario, con fundamento en la fracción VI del artículo 185 de la LA, tiene la obligación de exhortar a las partes a una composición amigable; si se suscribiera el convenio respectivo se dará por terminado el juicio.

El convenio implica, pues, sacrificio y concesiones mutuas entre los litigantes. Cada vez más se pondera la utilización de este medio para solucionar los conflictos.

En la legislación agraria se expresa el propósito conciliador, seguramente influida por la experiencia sobre graves y profundos problemas muy frecuentes en el agro, que difícilmente serán resueltos de raíz al través de una sentencia.[193]

Actualmente la Ley Agraria en su artículo 185, fracción VI, dispone que

> en cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia [...].

La disposición anterior presupone que la exhortación del tribunal se hará dentro de la audiencia, no antes, ya que su misión conciliadora es dinámica y no pasiva, es decir, no se concreta a recibir el convenio, sino que debe propiciarlo.

Los convenios y laudos arbitrales celebrados ante y por la Procuraduría Agraria pueden ser sancionados y ejecutados por los tribunales agrarios siempre y cuando se encuentren apegados a derecho. Así lo dispone la fracción XIII del artículo 18 de la LOTA.

b. Sentencia

Sentencia es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.[194]

---

[193] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.,* p. 459.
[194] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Sentencia", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.,* p. 2891.

La sentencia ha sido calificada como la resolución más importante que pronuncia el tribunal, porque en ella expresa su "sentir" respecto a las cuestiones principales materia de juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.

En la doctrina procesal se distinguen dos tipos de sentencias las interlocutorias y las definitivas. Se utiliza con frecuencia la denominación de sentencias interlocutorias para designar a las resoluciones judiciales que ponen fin a la cuestión incidental o deciden un presupuesto de validez del proceso que impide la continuación del mismo y sentencia definitiva para designar a las que resuelven el fondo de la controversia; sin embargo, estas denominaciones no corresponden a la concepción moderna de las propias resoluciones judiciales, ya que provoca confusión, por lo que se considera apropiado utilizar el nombre de "autos" para designar a las interlocutorias y dejar el de "sentencia" (sin agregarle definitivas) para las que resuelven el fondo de la controversia.[195]

Al ser la sentencia un acto de trascendental importancia en el proceso y con la que precisamente termina el mismo, debe tener una estructura externa y requisitos internos.

La estructura de la sentencia deberá tener los requisitos siguientes: a) estar redactada en español; b) indicar el lugar, fecha y juez o tribunal que la dicta, los nombres de las partes contendientes, el carácter con el que litigan y el objeto del pleito; c) llevar las fechas y cantidades escritas con letra; d) no contener raspaduras ni enmendaduras, y e) estar autorizadas con la firma entera del juez, magistrado o secretario.[196]

La actual estructura de las sentencias proviene del derecho procesal civil español.[197] Está estructura está compuesta de: 1) preámbulo (en el que se contienen los datos de identificación del juicio, los cuales ya fueron señalados en el párrafo que antecede en el inciso b); 2) resultados (es la descripción del desarrollo concreto del proceso desde la presentación de la demanda hasta la terminación de la audiencia; 3) considerandos (es la valoración de las pruebas, fijación de los hechos y razonamientos jurídicos), y 4) puntos resolutivos (expresión concreta del sentido de la decisión.

---

[195] **FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ovalle Favela,** *Derecho procesal,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991, pp. 92 y 93.
[196] **PINA, Rafael de** *et al., op. cit.,* p. 335.
[197] **OVALLE FAVELA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.,* p. 178.

Los requisitos internos y esenciales de la sentencia de fondo son los siguientes: a) congruencia, b) motivación; y c) exhaustividad.[198]

La congruencia es "aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional por el cual debe haber identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico".[199]

Partiendo de la definición anterior, podemos afirmar que la congruencia de las sentencias se traduce en una correspondencia entre las pretensiones de las partes y lo resuelto por el tribunal.

La motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.[200]

La obligación de motivar y fundar las sentencias se deriva de un mandato constitucional contenido en el artículo 16, el cual señala que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento [...]".

En artículo 189 de la Ley Agraria manifiesta también la obligación a los magistrados de que funden y motiven sus resoluciones.

De manera que no basta que en la resolución el magistrado precise los motivos o las causas por las que resuelve en tal o cual sentido, sino que es menester que fundamente en la legislación, jurisprudencia, costumbre y demás fuentes del derecho su decisión. Sin embargo,

> el deber de fundamentar en derecho las sentencias, no se cumple con solo citar o mencionar los artículos del texto legal respectivo o, en general, los preceptos jurídicos que se estimen aplicables al caso; el deber de fundamentar en derecho exige, además, que el juzgador exponga las razones o argumentos por lo que estime aplicables tales preceptos jurídicos.[201]

---

[198] **PINA, Rafael de** *et al., op. cit.*, p. 336.
[199] **ARAGONESES, Pedro,** "Sentencias congruentes", *Pretensión, oposición, fallo,* Madrid, Aguilar, 1957, p. 87, citado por José Ovalle Fabela, *op. cit.*, p. 176.
[200] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *op. cit.*, pp. 297 y 298.
[201] **OVALLE FAVELA, José,** *El proceso civil en México, op. cit.*, pp. 177 y 178.

La motivación y fundamentación permiten al juzgador expresar sus razones y argumentaciones del porqué concedió valor probatorio a tal o cual medio probatorio que le permitió llegar a tener convicción de los hechos controvertidos; lo anterior con el claro objetivo de "mantener la confianza de los ciudadanos en la justicia y, al mismo tiempo, facilitar la fiscalización por el tribunal superior de las vías de las instancias y recursos extraordinarios".[202]

La exhaustividad de la sentencia consiste en que el tribunal al dictar su resolución debe resolver todos y cada uno de los puntos cuestionados aducidos por las partes y analizar todas las pruebas.

Es importante que los tribunales agrarios al dictar sus sentencias observen tanto los requisitos externos como los esenciales de las resoluciones; puesto que aún y cuando el artículo 189 de la Ley Agraria los autoriza a dictar sus resoluciones a "verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia" sí tienen la obligación de fundar y motivar sus resoluciones.

La teoría general del proceso ha formulado diversos criterios para clasificar las sentencias: por su finalidad, las clasifica en declarativas, constitutivas y de condena; por su resultado, en estimatoria y desistematoria; por su función en el proceso, las clasifica en interlocutorias y definitiva (a las cuales ya se hizo referencia); y por su impugnabilidad, las clasifica en definitivas y firmes.[203]

Son precisamente las sentencias definitivas y firmes las que nos interesa destacar por el momento por la relación que tienen con nuestro siguiente tema de análisis: la ejecución de las sentencias.

c. Ejecución de la sentencia

Ejecución proviene de la voz *exseutio,* del latín clásico, que en el bajo latín corresponde a *exsecutio*, del verbo *exsequor;* significa cumplimiento, ejecución, administración o exposición.[204]

---

[202] **PINA, Rafael de** *et al., op. cit.*, p. 337.
[203] **OVALLE FAVELA, José,** *El proceso civil en México, op, cit.*, pp. 173 y 174.
[204] **MEDINA LIMA, Ignacio,** "Ejecución de la sentencia", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 1232.

La ejecución de una sentencia es la realización material, la mutación en el ámbito fáctico que es una consecuencia de lo que la sentencia ha ordenado.[205]

El cumplimiento de lo ordenado en la sentencia debe realizarse aun y en contra de la voluntad del condenado, de lo contrario la coercibilidad del derecho manifiesto en una sentencia no tendrá aplicabilidad.

En la doctrina procesal existe una polémica sobre el desarrollo dialéctico de la controversia en la que se presentan dos etapas: una la constituye la fase del conocimiento y desarrollo del proceso y la otra, la ejecución de lo ordenado en la sentencia; sin embargo, no pretendemos tomar una posición en esta polémica, sino solo nos referiremos a la ejecución en sí misma.

Frente a la sentencia desfavorable el vencido puede adoptar por una de estas dos posiciones: acatar el fallo y cumplirlo voluntariamente o desobedecer el mandato contenido en la resolución. En este último caso, la falta de cumplimiento voluntario por la parte vencida abre paso a la ejecución forzosa.[206]

Previo al análisis de las modalidades que reviste la ejecución de la sentencia agraria es necesario determinar las características de la sentencia ejecutable.

No todas las sentencias llevan necesariamente una ejecución. Hay sentencias que por su naturaleza jurídica producen efectos con el solo pronunciamiento. Tal es el caso de las declarativas y constitutivas. La ejecución se refiere principalmente a las sentencias de condena (en sus tres modalidades: dar, hacer o no hacer), porque el contenido de ella exige al órgano jurisdiccional que va a ejecutar mayor actividad que en las declarativas y constitutivas.

Por regla sólo pueden ser ejecutadas las sentencias firmes y las definitivas. La sentencia firme es definida como "aquella que no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la autoridad de cosa juzgada". En cambio, la sentencia definitiva es "aquella que decide la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación".[207]

---

[205] **GÓMEZ LARA, Cipriano,** *op. cit.*, p. 301.
[206] **PINA, Rafael de** *et al, op. cit.*, p. 347.
[207] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** *"Sentencia", Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2892.

Las sentencias definitivas en el ámbito agrario son aquellas que dictan los tribunales unitarios agrarios que resuelven el litigio planteado en única instancia y aquellas que dicta el Tribunal Superior Agrario en segunda instancia al resolver el recurso de revisión en los casos previstos en el artículo 198 de la LA.

En contra de ambas sentencias –dictadas por los tribunales unitarios agrarios o por el Tribunal Superior Agrario– puede interponerse el amparo, el cual puede modificar o revocar la sentencia. Pero agotado que sea el recurso ordinario de revisión –en los casos procedentes– o transcurrido el término para interponer el amparo, o más aún, negados que sean ambos, la sentencia definitiva dictada causa ejecutoria y se convierte por tanto en sentencia firme.

De la naturaleza jurídica intrínseca de la sentencia se desprende la necesidad de que la situación creada por ella llegue a ser irrevocable; por tanto, aun y cuando se permite el reexamen de una controversia por jurisdicciones de grado superior –tribunal superior o tribunales de amparo– se establece un límite más allá del cual no son posibles nuevos recursos, a fin de evitar que los pleitos se hagan eternos y se propicie con ello incertidumbre e inseguridad jurídica.[208]

Aun y cuando toda sentencia produce efectos desde que se dicta, se materializa con su ejecución; por tanto, toda sentencia es apta para ejecutarse, en ese sentido la Ley Agraria concibe la ejecución inmediata de las sentencias; sin embargo, es necesario que causen ejecutoria, es decir, que sean cosa juzgada para que surtan efectos jurídicos plenos.

La cosa juzgada ha sido definida por la legislación como "la verdad legal, y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley" (art. 354 del CPFC).

La cosa juzgada existe desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia. La ejecutoriedad, de conformidad con los artículos 356 y 357 del CFPC, se produce por ministerio de ley o por resolución judicial. Causan ejecutoria por ministerio de ley las sentencias que no admiten ningún recurso y las sentencias consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante. Causan ejecutoria por declaración judicial las sentencias que admitiendo algún recurso no fueron recurridas o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto o se haya desistido el recurrente de él.

[208] **BECERRA BAUTISTA, José,** *op. cit.*, p. 215.

Los convenios sancionados por los tribunales agrarios son sentencias que causan ejecutoria por ministerio de ley porque es el resultado de la voluntad de las partes, existiendo con ello un consentimiento expreso éstas (fracción VI del art. 185 de la LA en concordancia con la fracción III del artículo 356 del CFPC).

El resto de las demás sentencias agrarias causan ejecutoria por declaración judicial porque aún y cuando no en todas las sentencias puede interponerse el recurso de revisión sí pueden ser objeto de análisis a través del amparo, el cual, independientemente de que puede ser considerado como un juicio o recurso, puede revocar la sentencia que se dicte; por tanto, como regla genérica las sentencias agrarias causan ejecutoria por declaración judicial.

El efecto jurídico de la sentencia que ha causado ejecutoria es la inimpugnabilidad y la indiscutibilidad de lo sentenciado. Por ello se afirma, es la verdad legal contra la cual no procede ningún recurso.

La ejecución de la sentencia agraria firme se lleva a cabo conforme a lo previsto por el artículo 191 de la LA, el cual señala

> Los tribunales agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes, sin contravenir las reglas siguientes [...].

En el derecho mexicano, el grado de intervención del juez varía de una disciplina a otra. En la agraria, la intervención de los magistrados agrarios es muy activa, puesto que el cumplimiento de la sentencia no se deja al arbitrio de la parte que obtuvo sentencia favorable, sino que se ejecuta la sentencia de oficio; facultad que se deriva de su naturaleza jurisdiccional de no sólo decir el derecho, sino hacerlo cumplir, aun por la fuerza cuando el vencido no cumple voluntariamente.

La ejecución forzosa de la sentencia es una consecuencia de la naturaleza del mandato de autoridad que corresponde a toda resolución judicial y se haya impuesta, además, para impedir dentro de lo humanamente posible, que queden fallidas, por voluntad de vencido en juicio, las legítimas pretensiones del vendedor. Pero el cumplimiento voluntario de la sentencia elimina la ejecución forzosa o coactiva.[209]

[209] **PINA, Rafael de** *et al., op. cit.*, pp. 347 y 348.

Por regla todo órgano jurisdiccional tiene potestad para hacer cumplir sus propias resoluciones. Los tribunales agrarios siguen esta regla, puesto que de conformidad con la fracción XIX del artículo 27 constitucional tienen autonomía y plena jurisdicción; además, el artículo 191 de la Ley Agraria los obliga a ejecutar sus resoluciones, puesto que el proceso agrario, como todo proceso, es de orden público, y no puede dejar el cumplimiento de la resolución al libre arbitrio del juzgador o de las partes. Por ello, para hacer eficaz esa fuerza ejecutiva se les faculta para dictar a su prudente arbitrio las medidas de apremio que consideren necesarias.

Las medidas de apremio son definidas como "el conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones".[210]

Las medidas de apremio que puede dictar el magistrado agrario se encuentran señaladas en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia agraria. El artículo de referencia como medios de apremio considera a la multa hasta por mil pesos y el auxilio de la fuerza pública (la cual se puede traducir en factura de cerraduras y otras modalidades que puede revestir). Si fuera insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

En la práctica cotidiana los tribunales agrarios hacen uso de las medidas de apremio en las sentencias de condena cuando implican dar, generalmente una parcela, un solar, una fracción de uso común, etcétera, y la más utilizada es la multa, y sólo en casos extremos y como última opción se ordena el uso de la fuerza pública.

Sin embargo, previo a estas situaciones extremas se deberán observar las reglas que señala el artículo 191 de la Ley Agraria, las cuales tienden a lograr un cumplimiento voluntario y pacífico de la sentencia. Las reglas son las siguientes:

I. Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a este respecto; y

II. El vencido en juicio podrá proponer fianza de persona arraigada en el lugar o institución autorizada para garantizar la obligación que se le impone, y el tribunal, con audiencia de la parte que obtuvo, calificará la

[210] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Medidas de apremio", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2095.

fianza o garantía según su arbitrio y si la aceptare podrá conceder un término hasta de quince días para el cumplimiento y aun mayor tiempo si el que obtuvo estuviera conforme con ella. Si transcurrido el plazo no hubiere cumplido, se hará efectiva la fianza o garantía correspondiente [...].

En la fracción I del artículo 191 de la LA antes transcrita, el legislador manifiesta una vez más su intención de que las partes (vencedor y vencido) lleguen a una amigable composición respecto a la forma y términos de la ejecución. Sin embargo, en la practica cotidiana son pocas las sentencias que se dictan en audiencia, y más aún, existe imposibilidad jurídica de ejecutarlas inmediatamente porque no están firmes.

Cuando la sentencia haya causado ejecutoria y se vaya a proceder a su ejecución es conveniente que se llame a las partes a una audiencia para interrogarlas sobre la forma de ejecución y exhortarlas a una amigable ejecución, puesto que quien "conozca la realidad agraria no desdeñará jamás esfuerzos por lograr que la paz en el campo se sustente más en convenios que en sentencias, y llegado el caso, en ejecuciones por avenimiento mejor que la intervención de la fuerza pública".[211]

La transcrita fracción II del artículo 191 de la LA autoriza para conceder al vencido un plazo para cumplir con la sentencia cuando no es posible ni conveniente, en cuyo caso hace uso de las medidas cautelares patrimoniales para garantizar el cumplimiento de la obligación. La autorización de plazos para el cumplimiento de la sentencia tiene una amplia tradición en la materia agraria, sobre todo tratándose de las sentencias de condena que implican entregar tierras en las que se pueden encontrar cosechas pendientes de levantar "en cuyo caso se fijará a sus propietarios el plazo necesario para recogerlas" (art. 302 de la LFRA, el cual tiene su antecedente en el artículo 248 del CA de 1942). O bien, tratándose de aguas de riego se otorgaba un plazo para cosechar los cultivos (art. 303 de la LFRA, el cual tiene su antecedente en el art. 249 del CA de 1942). Y tratándose de predios ganaderos en los que a fin de evitar una disminución de la capacidad productora de la zona y el remate de ganado a precios antieconómicos se concedía al vencido un plazo hasta por un año (art. 312 de la LFRA, el cual tiene su antecedente en el art. 257 del CA de 1942).

Atendiendo a la especial naturaleza agraria se autoriza un cumplimiento posterior de la sentencia, el cual no debe ser entendido como un diferimiento indefinido, por ello se trata de garantizar su cumplimiento mediante fianza.

[211] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 643.

En la práctica cotidiana de los tribunales unitarios agrarios generalmente la ejecución se lleva a cabo en sentencias firmes, a petición de parte (y no de oficio); se ordenan como medidas de apremio primero la multa, y en caso de que ésta sea ineficaz se ordena el auxilio de la fuerza pública (la cual se traduce en la presencia de elementos de la policía judicial de la entidad federativa donde se ubica el inmueble y en rompimiento de cerraduras, en caso necesario) y generalmente existe cumplimiento en el acto sin mediar plazo ni garantía.

> Si existiera alguna imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia relativa a un núcleo de población, la parte que obtuvo sentencia favorable podrá aceptar la superficie efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendrá por ejecutada, dejándose constancia de tal circunstancia en el acta que levante el actuario (art. 191 de la LA).

La imposibilidad jurídica o material a que hace referencia el párrafo antes transcrito no se debe constreñir sólo a sentencias relativas a tierras, sino también a aguas. La imposibilidad jurídica se puede presentar, por ejemplo, cuando a dos o más núcleos de población se les hubiere dotado de las mismas tierras, en cuyo caso se entregarán las tierras en el orden cronológico que hubieren sido dictadas las resoluciones (art. 313 de la LFRA). La imposibilidad material se puede presentar cuando se condena a entregar una superficie, pero en la realidad resulta de una dimensión menor, o bien, cuando por razones naturales sea imposible entregarlas; por ejemplo, tierras cubiertas por el mar, aguas con menos volumen del previsto o desaparición total de ellas. Tomando en cuenta estas circunstancias, el que obtuvo sentencia favorable podrá aceptar la superficie o agua deslindada, en cuyo caso se tendrá por ejecutada la sentencia.

> En caso de inconformidad con la ejecución la parte que obtuvo sentencia favorable, se presentarán al actuario los alegatos correspondientes, los que asentará junto con las razones que impidan la ejecución, en el acta circunstanciada que levante.
>
> Dentro de los quince días siguientes al levantamiento de la ejecución, el tribunal del conocimiento dictará resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y aprobará el plano definitivo (art. 191 de la LA).

Las disposiciones antes transcritas implican que al inconforme con la ejecución se le otorga la garantía de audiencia y serán tomados en cuenta sus alegatos por el tribunal, el cual dispone de quince días para dictar resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia.

De lo que se desprende que la sentencia agraria se forma verdaderamente de dos etapas: la resolución al cabo de la audiencia o en días siguientes a ésta, y la resolución al cabo de la ejecución. Aquélla sin ésta no parece tener plena fuerza como instrumento que expresa la verdad legal y que posee autoridad de cosa juzgada.[212]

En la resolución definitiva sobre la ejecución los tribunales agrarios no podrán modificar su sentencia, sino sólo expresarán las imposibilidades jurídicas o materiales que impiden la ejecución en los términos que prevé la sentencia; es decir, resolverán exclusivamente sobre la ejecución. Esta resolución puede ser impugnada a través del amparo.

F. Medios de impugnación de la sentencia

El concepto "impugnación" proviene del vocablo latino *impugnare*, palabra formada de *in* y *pugnare,* que significa luchar contra, combatir, atacar.[213]

El concepto impugnación tiene un sentido amplio, pero en la doctrina procesal y entendido como medio de impugnación es definido como los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.[214]

Los medios de impugnación surgen en la ciencia procesal reconociendo la falibilidad humana de los juzgadores, que por su condición de hombres pueden cometer errores al dictar sus resoluciones afectando con ello a las partes litigantes, quienes disponen de los medios legales para corregir agravios e injusticias.

La doctrina procesal dentro del género de medios de impugnación distingue varias categorías, como los remedios procesales (son aquellos instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa. Los más típicos son la aclaración de sentencia y la apelación), los recursos (que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas. Los más frecuentes son apelación, reclamación y queja) y los procesos impugnativos (que

[212] *Ibid.*, p. 649.
[213] **BECERRA BAUTISTA, José,** *op. cit.*, p. 569.
[214] **FIX ZAMUDIO, Héctor** *et al.*, *Derecho procesal, op. cit.*, p. 103.

son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior y distinto proceso).[215] El amparo es considerado como un proceso impugnativo.

1. Recurso de revisión

Dentro de los recursos denominados por la doctrina como ordinarios encontramos el de revisión, pero en sentido propio debe considerarse como apelación, puesto que a través de este medio de impugnación la parte agraviada por una resolución judicial acude al tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, para que examine todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones del procedimiento y de fondo, y como resultado de ésta revisión confirme, modifique o revoque la resolución impugnada, sustituyendo al juez de primera instancia (al a *quo*) o bien ordene la reposición del procedimiento.[216]

En el derecho procesal agrario los medios de impugnación son el recurso de revisión (art. 198 de la LA) y el amparo (art. 200 de la LA).

Al existir disposición expresa en la Ley Agraria respecto a los medios de impugnación ya señalados, no es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior Agrario al señalar que

> [...] la interpretación subsidiaria del recurso de apelación, planteada por el promovente, resulta de notoria improcedencia por tratarse de un recurso que no está previsto en la Ley Agraria, ya que la supletoriedad es una figura cuyos alcances se limitan a integrar lagunas respecto de instituciones reguladas en el ordenamiento que se suple, mas no a trasplantar íntegramente aquellas que son ajenas al cuerpo jurídico que se pretende complementar.[217]

La limitación a un recurso ordinario se debe a la celeridad y concentración del proceso agrario. Su regulación se encuentra en los artículos 198 al 200 de la LA, y 9, fracciones I, II y III de la LOTA.

---

[215] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Recurso", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 2703.
[216] *Idem.*
[217] Criterio sustentado en el recurso de revisión R.R. 02/93-4, promovido por Osman Iturbe Aguilar, poblado Unión Calera Arriaga, estado de Chiapas, magistrado ponente: Gonzalo M. Armenta Calderón, 2 de febrero de 1993, unanimidad de votos.

a. Procedencia

El artículo 198 de la LA señala que

El recurso de revisión en materia agraria procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelvan en primera instancia sobre:

I. Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población, o concernientes a límites de tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; [...].

La acción de controversia por límites regulada en la legislación agraria por la fracción XIX del artículo 27 constitucional; 198, fracción I; 9, fracción I, y 18, fracción I de la LOTA, tiene por objeto –a criterio de Luis Ángel López Escutia– que los tribunales agrarios determinen los límites, extensión y localización de la superficie que le corresponde a cada parte litigante atendiendo básicamente a los actos definitivos relacionados con el asunto, resolviendo lo necesario para la delimitación respectiva.[218]

De acuerdo con la competencia material de los tribunales agrarios, éstos no deben conocer de los conflictos por límites que surjan entre pequeños propietarios y autoridades agrarias con motivo de una indebida ejecución de resolución presidencial que dotó de tierras a un ejido e incorrectamente se incluyó una pequeña propiedad.[219]

El artículo 198 de la LA señala que el recurso de revisión también procede contra sentencias de los tribunales agrarios que resuelvan en primera instancia sobre

II. La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales; [...].

La restitución de bienes ejidales y también comunales está regulada por el artículo 49 de la LA, que establece el derecho sustantivo de esta acción a los

[218] En "Recurso de revisión en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 13, año IV, septiembre–diciembre de 1996, p. 64.

[219] Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el amparo en revisión 171/93, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XIII, marzo de 1994, p. 451, bajo el rubro "RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL DOTATORIA DE TIERRAS A UN EJIDO, INDEBIDA EJECUCIÓN DE UNA. LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 18, FRACCIÓN I DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS NO LES DA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO PROMOVIDO CONTRA LA".

núcleos ejidales o comunales que hubieran sido ilegalmente privados de sus tierras, aguas o bosques.

> La pretensión restitutoria regulada por la Ley Agraria, tiene por objeto que el núcleo agrario o sus integrantes, recobren el bien que les ha sido segregado de su patrimonio, así como de los frutos que han dejado de percibir como consecuencia de la desposesión ilegal del inmueble.[220]

Es importante aclarar que aún y cuando la transcrita fracción II del artículo 198 de la LA hace referencia sólo a la restitución de bienes ejidales, el artículo 49 de la LA contempla también la restitución de los bienes comunales; asimismo, la fracción II del artículo 18 de la LOTA. Este último precepto le atribuye competencia a los tribunales unitarios agrarios para resolver dentro de su jurisdicción "la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdicciones, fuera de juicio o contra actos de particulares".

Sin embargo, los tribunales de amparo han determinado que el recurso de revisión en este caso, sólo es procedente cuando se afectan intereses colectivos del núcleo, es decir, que el Tribunal Superior Agrario sólo tiene competencia para conocer en revisión de las resoluciones que emita el tribunal unitario, en aquellos asuntos en que se reclame la restitución a un núcleo agrario ejidal o comunal, y no así cuando lo demanda algún ejidatario o comunero en lo individual.[221]

Por último, el artículo 198 de la LA señala que el recurso de revisión también procede contra sentencias de los tribunales agrarios que resuelvan en primera instancia sobre

III. La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

> Son autoridades agrarias, para fines de nulidad de actos a que refieren la LA y la LOTA, en torno a la competencia de los TUAS como propósito de la revisión por el TSA, las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy SAGAR), en la inteligencia de que la designación abarca a todas las dependencias y órganos desconcentrados de éstas, y

[220] **ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo,** "El recurso de revisión privado en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 11, año IV, enero–abril de 1996, p. 112.

[221] Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, en el amparo directo 636/94, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XV–I, febrero de 1995, p. 565, bajo el rubro "REVISIÓN EN MATERIA AGRARIA, RECURSO DE. SOLAMENTE ES PROCEDENTE CUANDO SE AFECTAN DERECHOS AGRARIOS COLECTIVOS DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL".

los organismos descentralizados que por cualquier razón realicen actos de autoridad –decisiones que afecten intereses jurídicos– en relación con particulares así; en sus casos, la Procuraduría Agraria, organismo descentralizado en el sector de la Secretaría de la Reforma Agraria, y la Comisión Nacional del Agua, organismo de la misma naturaleza en el sector de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos. [222]

En la práctica cotidiana ante los tribunales unitarios agrarios se presentan demandas solicitando la nulidad de actos de autoridades agrarias emitidos durante la vigencia de la derogada LFRA, impugnables en su tiempo mediante el juicio de amparo, cuyo término o la fecha de la presentación de la demanda ha precluido, y pretenden mediante el ejercicio de la acción de nulidad revivir viejas controversias agrarias. Al respecto, los tribunales colegiados acertadamente se han pronunciado en el sentido de que dichas demandas resultan improcedentes porque lo contrario implicaría aplicar retroactivamente la Ley Agraria en perjuicio de quien la resolución combatida había favorecido.[223]

b. Requisitos

El artículo 199 de la LA indica que "La revisión debe presentarse ante el tribunal que haya pronunciado la resolución recurrida dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la resolución. Para su interposición, bastará un simple escrito que exprese los agravios".

De la lectura de la disposición legal anterior concluimos que el recurso de revisión será presentado por escrito (se descarta la posibilidad de hacerlo por comparecencia) ante el tribunal que dictó la resolución (y no ante el tribunal que ha de resolver el recurso), expresando los agravios que le cause la resolución combatida, debiendo presentar dicho escrito dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la resolución.

En el ámbito agrario respecto a los términos para la interposición del recurso de revisión existe una polémica entre los tribunales de amparo. Hay quienes retomando la disposición expresa del artículo 193 de la LA, el cual señala que "Respecto a los plazos fijados por la presente ley o en las actuaciones ante los Tribunales Agrarios, no hay día ni horas inhábiles", sostienen que el término

[222] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 547.

[223] Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el amparo directo 73/94, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XV–I, febrero de 1995, pp. 203 y 204, bajo el rubro "LEY ÓRGANICA, IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD PREVISTA POR LA. SI LOS ACTOS CUYA NULIDAD SE DEMANDA ACAECIERON DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA".

para interponer el recurso de revisión deben ser naturales, incluyendo sábados, domingos y días festivos.[224] En cambio, hay quienes sostienen que en los términos deben tomarse los días naturales siempre y cuando el tribunal agrario haya laborado esos días, de tal suerte que si las parte no tuvieron acceso a ese tribunal por no encontrarse en funciones, no pudieron ejercer derecho alguno ni pudieron examinar el expediente y que de considerar lo contrario se estaría reduciendo el término de diez días que prevé el artículo 199 de la LA y causando perjuicio a los gobernados. De tal manera que se deben computar como días y horas hábiles los que esté abierto el tribunal agrario para la atención de las partes.[225]

Esta última posición es la que consideramos correcta y ha sido retomada en parte por el Tribunal Superior Agrario, puesto que al acordar los periodos vacacionales o días festivos hace la aclaración de que en ellos no corren términos ni plazos. Pero se omite señalar respecto a sábados y domingos en el periodo ordinario de labores.

c. Procedimiento

El artículo 200 de la LA precisa que

> si el recurso se refiere a cualquiera de los supuestos del artículo 198 y es presentado en tiempo el tribunal lo admitirá en un término de tres días y dará vista a la parte interesada para que en un término de cinco días expresen lo que a su interés convenga. Una vez hecho lo anterior, remitirá inmediatamente el expediente, el original del escrito de agravios, y la promoción de los terceros interesados al Tribunal Superior Agrario, el cual resolverá en definitiva en un término de diez días contados a partir de la *fecha de recepción.*

El artículo de referencia prevé que los tribunales unitarios agrarios deberán admitir el recurso cuando sea presentado en tiempo y que se refiera a las tres hipótesis que señala el artículo 198 de la LA y también el trámite subsecuente una vez admitido.

---

[224] Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en el amparo directo 33/94, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XIII, junio de 1994, pp. 682 y 683, bajo el rubro "TÉRMINOS EN MATERIA AGRARIA NO EXISTEN DÍAS INHÁBILES".

[225] Criterio sustentado, entre otros, por Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, en el amparo directo 225/95, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, t. I, octava época, junio de 1995, pp. 394 a 396, bajo el rubro "AGRARIO PLAZO Y ACTUACIONES CONCEPTO DE DÍAS Y HORAS INHÁBILES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 193 DE LA LEY AGRARIA EN VIGOR".

Desde 1992 hasta 1993 los tribunales unitarios agrarios tuvieron "la perniciosa tendencia de admitir indiscriminadamente recursos de revisión, mediante los cuales se impugnan sentencias que resuelven controversias ajenas a la limitada competencia del Tribunal Superior Agrario". Por ello este último tribunal expidió la circular 2/93, denominada "Recurso de revisión en materia agraria procedencia y trámite",[226] en la cual se precisa y se reitera la disposición legal de admitir el recurso cuando se impugnen sentencias en los supuestos que indica el artículo 198 de la LA y sean presentados en tiempo, de lo contrario deberán desecharlos.

Sin embargo, a pesar de la disposición expresa del artículo 200 de la Ley Agraria interpretada a *contrario sensu* y lo indicado en la citada circular 2/93, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 9 de agosto de 1996 al resolver la contradicción de tesis 43/96 resolvió que los tribunales unitarios agrarios carecen de legitimación para desechar los recursos de revisión que se interpongan en contra de sus propias resoluciones con fundamento en los artículos 198, 199 y 200 de la Ley Agraria, pues dicha atribución corresponde sólo al Tribunal Superior Agrario en los términos previstos por el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.[227]

La resolución de referencia al constituir jurisprudencia es de observancia obligatoria en términos de lo dispuesto por los artículos 192 y 197 de la Ley de Amparo.

Lo anteriormente expuesto implica un alargamiento innecesario del procedimiento en los casos de improcedencia del recurso de revisión, puesto que al no poder los tribunales agrarios rechazar a trámite los recursos presentados, independientemente de su naturaleza o extemporaneidad, deberán continuar, con su trámite de notificación a la parte contraria y remitirlo al Tribunal Superior Agrario para su resolución.

Presentado que sea el recurso dentro de los tres días siguientes se admitirá, se dará vista a las partes interesadas para que manifiesten lo que a sus derechos convengan en los cinco días siguientes a la notificación y se remitirán las constancias del expediente, los agravios del recurso y la promoción de los interesados al Tribunal Superior Agrario, para que resuelva en definitiva, quien dispone de diez días para hacerlo. Sin embargo, en la práctica este término no se cumple, puesto que los recursos de revisión son resueltos dos o tres meses después de haberse presentado.

---

[226] Acordada el 27 de enero de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de marzo del mismo año.

[227] Jurisprudencia que fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* novena época, t. I, septiembre de 1997, con clave 2ª/J41/97, p. 257.

d. Efectos

Es importante determinar cuáles son los efectos de presentación del recurso de revisión y cuáles son las consecuencias de la procedencia de este recurso.

La doctrina procesal agraria no ha determinado aún cuál es el efecto jurídico de la presentación del recurso de revisión y más aún, existen criterios encontrados de los tribunales colegiados de circuito.

Luis Ángel López Escutia plantea con claridad las dudas existentes respecto a este tema. Señala: ¿la interposición del recurso de revisión previsto por el artículo 198 de la Ley Agraria, suspende el término para la presentación del juicio de garantías? Y ¿la interposición del recurso de revisión en materia agraria suspende los efectos de la sentencia recurrida?[228]

Al respecto, consideramos que ambas preguntas deben ser contestadas negativamente. Respecto a la primera, es pertinente señalar que de acuerdo con la doctrina procesal, fuera de las hipótesis que contempla el artículo 198 de la LA todas las demás son sentencias definitivas, y, por tanto, impugnables mediante el amparo directo, y la presentación de un improcedente recurso de revisión no tiene por qué alargar el término para la presentación del amparo. Obviamente, las sentencias que resuelvan alguno de los casos previstos por el artículo 198 de la Ley Agraria necesariamente deberán ser impugnadas primero a través del recurso de revisión y posteriormente impugnarse a través del juicio de garantías. De lo *contrario, al no haber observado el principio de definitividad de las sentencias,* el amparo presentado podrá ser sobreseído.

Respecto a la segunda interrogante, consideramos que en los casos previstos por el artículo 198 de la Ley Agraria, la sentencia dictada no produce eficacia jurídica plena, es decir no es ejecutable, porque no es una sentencia definitiva, y además, porque no ha causado ejecutoria.

Sirvan éstas como meras opiniones y posturas personales. En el fondo coincidimos con quien formula las citadas interrogantes cuando afirma que es necesario dar respuestas correctas de ellas, toda vez que de ello depende una justa impartición de justicia, y es indispensable que en tanto se resuelven estas

[228] En "Recurso de revisión en materia agraria", *op. cit.*, pp. 76 y 77.

dudas por la vía legislativa, se dé luz a través de la resolución de contradicción de tesis por el más alto tribunal.[229]

De ser declarado procedente el recurso de revisión puede tener como consecuencias jurídicas revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.

Cuando el Tribunal Superior Agrario considere infundados los agrarios confirmará la sentencia, simplemente lo declarará así y las partes deberán estarse a la sentencia dictada por el tribunal unitario agrario.

Cuando sean fundados los agravios o algunos de ellos, se podrá modificar la sentencia introduciendo cambios en ella, y en la nueva sentencia que se dicte persistirán los puntos resolutivos que se confirman y se incorporarán otros, los que se modifican.

Cuando sea procedente revocar la sentencia, el Tribunal Superior Agrario dictará una nueva con plenitud de jurisdicción, es decir, no se limita a anular la del inferior y a enviar a éste el expediente para que resuelva de nuevo, a no ser que se trate de subsanar omisiones o errores en el curso del proceso, que trascendieron a la sentencia. En este caso, volverá el expediente al inferior para que realice correctamente los actos que omitió o realizó ilegalmente, reponga el procedimiento y dicte una nueva sentencia.[230]

2. Amparo agrario

El amparo es sinónimo de proteger, tutelar. En el ámbito jurídico esta figura protege o tutela los derechos de las personas.

> El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa en la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa de los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.[231]

---

[229] *Ibid.*, p. 77.
[230] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 554.
[231] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "Amparo", *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 157.

El amparo es definido por Ignacio Burgoa Orihuela como

> Un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.[232]

El amparo agrario es creado en 1963 con motivo de las reformas al artículo 107 constitucional al que se adicionó la fracción II en la que se determinó que

> En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes, a los ejidos a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria, y no procederá el desistimiento ni la caducidad de la instancia.[233]

Esta reforma culminó en 1976, año en que a la Ley de Amparo se le adicionó el libro segundo, denominado "Del amparo en materia agraria", que va del artículo 212 al 234, en el que se creó el denominado "amparo social agrario".

El amparo social agrario es un parteaguas en el sistema constitucional mexicano, que se aparta de las reglas tradicionales que rigen el amparo en otras materias, con el fin de

> establecer medidas protectoras de carácter procesal en beneficio de los derechos colectivos de los núcleos de población comunales o ejidales, así como respecto de los individuales de sus integrantes, de acuerdo con los lineamientos esenciales del derecho procesal social, en el cual impera el principio de igualdad por compensación, es decir, el equilibrio real de las partes, al reforzarse procesalmente la posición de la parte débil.[234]

---

[232] En *el juicio de amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1994, p. 177.
[233] *Diario Oficial de la Federación* del 4 de febrero de 1963.
[234] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "El juicio de amparo en materia agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, núm. 116, t. XXX, mayo–agosto de 1980, p. 461.

La Suprema Corte de Justicia de la Unión también ha señalado cuáles son propósitos del amparo agrario,[235] que coinciden en lo esencial con los precisados por Héctor Fix Zamudio.

El amparo agrario ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como

> el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios, que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 constitucional [...].[236]

Esta tesis recoge tres verdades, en su momento irrefutables: la indefensión de los núcleos de población o sus integrantes, la causa de la indefensión es el desconocimiento de sus derechos constitucionales y la necesidad de un órgano protector de esa garantía social, en virtud de la importancia que el problema agrario representa para la nación.[237]

De la definición anterior se concluye que a los pequeños propietarios no les rigen las disposiciones del amparo social agrario, sino los del amparo administrativo. El amparo de los pequeños propietarios ha sido un tema muy discutido en la doctrina jurídica mexicana, que en esta investigación no se aborda.[238]

Los titulares de la acción de amparo se encuentran especificados en el artículo 212 de la Ley de Amparo, El cual ha sido motivo de análisis en la tesis de jurisprudencia denominada "AGRARIO. CLASE CAMPESINA, DETERMINACIÓN DEL CONCEPTO. AMPARO EN MATERIA AGRARIA". En la que se concluye que "las normas tutelares del amparo en materia agraria sólo son aplicables en beneficio de las entidades o individuos sujetos al régimen de propiedad ejidal o comunal".[239]

---

[235] Jurisprudencia publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917–1988,* primera parte, tribunal pleno, pp. 386 y 387 bajo el rubro "AGRARIO, AMPARO, SUS PROPÓSITOS".

[236] Jurisprudencia 109, publicada en el apéndice al *Semanario Judicial de la Federación,* 1917–1988, segunda parte, salas y tesis comunes, p. 1834, bajo el rubro "MATERIA AGRARIA. SU CONNOTACIÓN".

[237] **ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo,** "Amparo agrario", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 12, año IV, mayo–agosto de 1996, p. 65.

[238] Para abundar en el tema consúltese *El amparo de la pequeña propiedad agraria,* de Mireya Toto, México, Grijalbo, 1985.

[239] Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 205–216, segunda sala, p. 160.

El artículo 212 de la Ley de Amparo precisa los actos que pueden ser cuestionados dentro del amparo agrario, entre los que encontramos: aquellos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados (fracción I), cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren *como quejosos o como terceros perjudicados (fracción II)*, y *aquellos en que la* consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes lo hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros (fracción III).

Las instituciones procesales del juicio de amparo en materia agraria que regula el libro segundo de la Ley de Amparo son las siguientes: suplencia de la queja deficiente, personalidad, términos, no plecusión, sobreseimiento y caducidad, suspensión de oficio.

La suplencia de la queja, determinada por los artículos 76 bis, fracción III, 225, 226 y 227 de la Ley de Amparo, a criterio de Héctor Fix Zamudio y José Ovalle Favela ha extendido su relación no sólo a correcciones de los defectos de la demanda, exposiciones, comparecencias y alegatos y otras instancias, como la revisión y la queja, sino también abarca la aportación de oficio de las pruebas que el juez considere necesarias para determinar la veracidad de los hechos alegados y practicar todas las diligencias necesarias con ese fin.[240]

En el amparo agrario una modalidad importante es la relativa a la personalidad. Este presupuesto procesal se encuentra contenido en el artículo 213 de la Ley de Amparo, el cual señala que tienen representación para interponer el juicio de amparo en nombre del núcleo de población los comisariados de bienes ejidales o comunales (fracción I). Si transcurridos quince días de notificado el acto reclamado el comisariado no lo ha interpuesto podrán interponerlo los miembros del comisariado, del consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero del núcleo de población perjudicado (fracción II). Y quienes tengan en términos de la Ley Federal de Reforma Agraria representación cuando se trate de restitución, dotación, ampliación de ejidos creación de nuevos centros de población y reconocimiento y titulación de bienes comunales (fracción III).

La hipótesis de la fracción II se denomina "representación sustituta", la cual consiste en que cuando el comisariado ejidal no hace valer el derecho de defensa

[240] **FIX ZAMUDIO, Héctor** *et al., Derecho procesal, op. cit.*, pp. 101 y 125.

que le asiste en el juicio de amparo, cualquier ejidatario puede ostentar la presentación del núcleo.[241] El quejoso debe manifestar en forma expresa su intención de que la demanda se promueve en defensa de los derechos colectivos del núcleo de población a que pertenecen.

Otro aspecto importante de la personalidad en el amparo agrario es la forma de acreditarla, la cual se simplifica, puesto que el artículo 215 señala que

> si se omitiere la justificación de la personalidad en los términos del artículo anterior, el juez mandará prevenir a los interesados para que la acrediten, sin perjuicio de que por separado solicite de las autoridades respectivas las constancias necesarias. En tanto se da cumplimiento a lo dispuesto por el presente artículo, el juez podrá conceder la suspensión provisional de los actos reclamados.

El artículo que se transcribe contiene dos beneficios adicionales para los núcleos de población. La falta de acreditamiento de personalidad no da lugar, por sí sola, a que se desestime la demanda; por el contrario, el juez se convierte en coadyuvante al solicitar a las autoridades competentes que le remitan las constancias necesarias para justificar la personalidad, y el otro beneficio adicional consiste en conceder la suspensión provisional de los actos reclamados.[242]

Otras importantes modalidades del amparo agrario para beneficiar procesalmente a los ejidos, comunidades o a sus integrantes en su carácter de quejosos o terceros perjudicados es el amparo indirecto o biinstancial, en el que presentan peculiaridades la demanda, su presentación, el informe justificado, la audiencia constitucional y las obligaciones de los jueces de distrito en la tramitación del juicio de amparo.[243]

Mención especial merece el informe justificado de las autoridades agrarias responsables por las características especiales que presenta. Conforme al artículo 223 de la Ley de Amparo, el informe justificado deberá contener:

- Nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hay (fracción I), de lo que se infiere que el señalamiento anterior es responsabilidad de la autoridad responsable y no del quejoso.

- Deberá precisarse si son o no ciertos los actos reclamados, e inclusive si se han realizado otros similares o distintos de aquellos que reclama el quejoso y

[241] **ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo,** *op. cit.*, p. 80.
[242] *Ibid.*, p. 85.
[243] **BURGOA ORIHUELA, Ignacio,** *op. cit.*, p. 978.

le pudieran perjudicar (fracción II). Lo anterior puede dar lugar a modificar la litis constitucional.

- Se deberán mencionar los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad se hayan ejecutado o se pretendan ejecutar (fracción III). Llama la atención la fundamentación y motivación del acto reclamado porque es una garantía formal, y la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme, reiterada, constante, ha dicho que si no se cumple con el requisito de fundar y motivar en el texto mismo del acto, no se puede purgar esta deficiencia en el informe justificado.[244]

- Si las autoridades responsables son autoridades agrarias que amparen los derechos del quejoso y del tercero perjudicado (fracción IV).

Las autoridades responsables, además de lo anterior, deberán acompañar a su informe justificado todas las constancias y documentos necesarios con los que se acrediten los derechos de las partes en el juicio de amparo (art. 224 de la Ley de Amparo). Además de las constancias que remita la autoridad responsable, la autoridad judicial deberá recabar de oficio todas aquellas que puedan beneficiar a las entidades o individuos que menciona el artículo 212 de la Ley de Amparo (art. 225 del mismo ordenamiento legal).

Un tema que ha sido ampliamente abordado en el amparo agrario es el que se refiere a los términos. El artículo 217 de la Ley de Amparo señala que la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, es decir, no precluye la acción de amparo a los núcleos de población ejidal y comunal. Aunado a lo anterior y tratando de proteger a los comuneros o ejidatarios considerados en lo individual, el artículo 218 de la Ley de Amparo señala un término más amplio que el ordinario, es decir, de treinta días para presentar la demanda de amparo.

La fracción II del artículo 107 constitucional señala que

> En los juicios a que se refiere el párrafo anterior –amparo agrario– no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio.

El artículo 231 de la Ley de Amparo señala que no procederá el desistimiento de los núcleos ejidales o comunales o de los individuos en lo particular salvo que sea acordado expresamente por la asamblea general; que no

[244] **ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo,** *op. cit.*, p. 94.

se sobreseerá por inactividad procesal de los mismos y no se decretará en su perjuicio la caducidad de la instancia, pero sí en su beneficio. Además de lo anterior, el artículo de referencia introduce una peculiaridad importante relativa a que no será causal de improcedencia del amparo que afecte derechos colectivos del núcleo de población el consentimiento expreso de los actos reclamados, salvo que emane de la asamblea general.

La experiencia en la impartición de la justicia agraria demuestra que son innumerables los juicios de amparo en los que no se resuelve el conflicto planteado por la inactividad procesal de la parte recurrente, máxime que por regla general la complejidad de la materia lleva a los órganos jurisdiccionales a rezagar la solución de estos asuntos[245].

Guillermo Ortiz Mayagoitia afirma que "otra nota que desde mi punto de vista ha resultado exagerada, es la obligación de conceder la suspensión de oficio frente a la presentación de una demanda agraria".[246] El artículo 233 de la Ley de Amparo señala que

> procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándosela sin demora a la autoridad responsable [...] cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción de régimen jurídico ejidal.

La disposición anterior es calificada por Héctor Fix–Zamudio como exageradamente proteccionista y haber producido en la práctica resultados desfavorables que infringe los principios esenciales de las medidas precautorias y el régimen de la suspensión del juicio de amparo.[247]

La suspensión, al ser concedida a los núcleos de población de oficio no requiere de garantía para que surta sus efectos (artículo 224 de la Ley de Amparo).

El recurso de revisión en el amparo agrario deberá interponerse dentro del término de diez días, si los núcleos de población ejidales, comunales o sus integrantes no presentan las copias completas del recurso interpuesto, no será

---

[245] **NAZAR SEVILLA, Marcos A.,** *Control constitucional, evolución del juicio de garantías por jurisprudencia y amparo en materia agraria,* México, Procuraduría Agraria, 1998, p. 317.
[246] *Op. cit.*, p. 70.
[247] *Amparo en materia agraria, op. cit.*, p. 454.

causa para desecharse el recurso, sino que la autoridad judicial mandará expedir las copias (arts. 228 y 229 de la Ley de Amparo).

La queja en el amparo agrario podrá interponerse por los núcleos de población ejidales o comunales mientras no se haya cumplido debidamente la sentencia que concedió el amparo (art. 230 de la Ley de Amparo).

Todas las peculiares características del amparo agrario a que hemos hecho referencia tienen por

> objeto establecer medidas protectoras de carácter procesal en beneficio de los derechos colectivos de los núcleos de población comunales o ejidales, así como respecto de los individuales de sus integrantes, de acuerdo con los lineamientos esenciales del derecho procesal social, en el cual impera el principio de igualdad por compensación, es decir, el equilibrio real de las partes, al reforzarse procesalmente la posición de la parte débil.[248]

En la legislación mexicana vigente existen dos clases de amparo: uno llamado "directo o uniinstancial" y el otro conocido como "indirecto o biinstancial".

El juicio de amparo directo o uniinstancial, llamado así porque se tramita generalmente en única instancia o en jurisdicción ordinaria (la única excepción es la que prevé la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo) ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito de acuerdo a sus respectivas competencias. Su procedencia está determinada por el artículo 158 de la Ley de Amparo, el cual corresponde a las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional y

> procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se contenga en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

El juicio de amparo indirecto o biinstancial, denominado así porque se tramita en dos instancias, la primera ante el juez de distrito y la segunda ante los tribunales colegiados de circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos,

[248] **FIX ZAMUDIO, Héctor,** "El juicio de amparo en materia agraria", *op. cit.*, p. 461.

decretos, acuerdos de observancia general que causen perjuicio al quejoso, contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, contra actos de los tribunales citados ejecutados fuera de juicio o después de concluido, contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando no se establezca medio de defensa ordinario que lo modifique o revoque y contra actos o leyes de autoridad federal o de los estados (art. 114 de la Ley de Amparo).

Por la naturaleza de las autoridades que dictaban las resoluciones provisionales o definitivas en materia agraria de conformidad con lo dispuesto por el articulo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, antes de 1992, el juicio de amparo que se interponía en contra de los actos agrarios era indirecto o biinstancial, pues las resoluciones no provenían de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo; en consecuencia, los juzgados de distrito eran competentes para sustanciarlos[249].

A partir de la creación de los tribunales agrarios y de la entrada en vigor de la Ley Agraria los juicios de amparo son en su mayoría amparos directos, puesto que los tribunales agrarios son tribunales judiciales que emiten sentencias definitivas.

En este sentido se pronuncia el artículo 200 de la Ley Agraria al señalar que

> "[...] contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. En tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito que corresponda.

Sergio García Ramírez señala que no era estrictamente necesario que la Ley Agraria regulara este asunto – salvo para fines de información y orientación de los destinatarios de la norma, fines que son sin duda atendibles, pues con sus disposiciones o sin ellas, la legislación de amparo resuelve el problema.[250] Efectivamente, en estricta técnica legislativa no se debió incluir en la legislación agraria pronunciamiento alguno respecto a la procedencia de los juicios de amparo directo e indirecto, pues ello corresponde determinarlo a la Ley de Amparo.

---

[249] **SOTOMAYOR GARZA, Jesús G.**, *op. cit.*, p. 263.
[250] En *elementos de derecho procesal agrario, op. cit.*, p. 580.

La causa por la que el legislador agrario pudo haber señalado disposiciones de amparo en el artículo 200 de la Ley Agraria fue quizá para aclarar y que no estuviera sujeto a discusión la naturaleza de las resoluciones emitidas por los tribunales agrarios.

El artículo 158 de la Ley de Amparo establece la procedencia del amparo directo contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales –entre otros– "respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados [...]." En la legislación agraria existen sólo tres hipótesis de procedencia del recurso de revisión precisadas por el artículo 198 de la Ley Agraria, y por tanto, atendiendo al principio de definitividad que rige al juicio de amparo, se debe agotar el recurso de revisión en los casos procedentes antes de interponer la demanda de amparo directo.

Sin embargo, existen criterios contradictorios de los tribunales colegiados respecto a la obligatoriedad de agotar el recurso de revisión previa la interposición de la demanda de amparo. Hay quien sostiene que quien se considere afectado en el fallo que emita un tribunal unitario agrario en los casos que señala el artículo 198 de la Ley Agraria está obligado a agotar el recurso de revisión que para el caso se establece, "antes de la instauración del amparo uniinstancial, por lo que si no lo hace, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo y con dicho fundamento y el diverso contenido en el articulo 74, fracción III de este último ordenamiento, procede el sobreseimiento en el juicio".[251] En cambio, hay otros que afirman que

> para que sea obligatorio agotar los medios de defensa antes de acudir al juicio de garantías, es necesario que el mismo suspenda la ejecución, por lo que del numeral citado –artículo 198 de la Ley Agraria– se advierte que no suspende los efectos del acto reclamado en la demanda de garantías, luego al no reunir dicho recurso los requisitos que para ser agotado exige la ley reglamentaria del juicio constitucional, el quejoso no está obligado a agotar dicho recurso de revisión antes de actuar a la vía constitucional.[252]

Estos criterios contradictorios son advertidos por Luis Ángel López Escutia, y coincidimos con él en el sentido de que es necesario que al respecto se dé una solución de fondo vía legislativa o al menos que se resuelva vía contradicción de tesis mediante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para terminar con la incertidumbre jurídica de la obligatoriedad o no de agotar el

[251] Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XII, septiembre de 1993, p. 303, bajo el rubro "RECURSO DE REVISIÓN (ARTÍCULO 198 DE LA LEY AGRARIA); NECESIDAD DE AGOTAR EL. PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO".

[252] Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. I, junio de 1995, p. 521, bajo el rubro "RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AGRARIA. PROCEDENCIA DEL".

recurso de revisión previo a la presentación de la demanda de amparo, determinar si la presentación del recurso de revisión suspende los efectos de la sentencia y precisar si la interposición del recurso de revisión suspende el término para la presentación del juicio de garantías.[253]

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 200 de la Ley Agraria, el amparo directo sólo procede contra sentencias definitivas; sin embargo, el auto que desecha una demanda agraria debe ser impugnado a través del amparo directo.[254]

Las resoluciones dictadas en los asuntos de jurisdicción voluntaria deben ser impugnadas a través del amparo indirecto, puesto que estas resoluciones son actos fuera de juicio, y en consecuencia no tienen el carácter de definitivas al no adquirir el carácter de cosa juzgada, por lo que corresponde conocer de su impugnación al juzgado de distrito que corresponda, conforme lo determinan los artículos 107 constitucional, fracción VII, y 114, fracción III, de la Ley de Amparo.[255]

G. Jurisprudencia agraria

Por lo sucinto de la Ley Agraria es necesario la aplicación supletoria de otros ordenamientos legales y la aplicación de la jurisprudencia.

La jurisprudencia es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias de los tribunales autorizados para ello[256].

La jurisprudencia agraria es la parte del derecho que se constituye en los tribunales autorizados con motivo de la interpretación, integración, complementación y aplicación de la legislación agraria vigente, que se expresa por normas jurisprudenciales obligatorias y sus precedentes que regulan las

[253] *Op. cit.*, pp. 75–78.
[254] Criterio sostenido por Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. XIII, febrero de 1994, p. 289, bajo el rubro "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA PRESENTADA ANTE UN TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO, CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO A UN TRIBUNAL COLEGIADO Y NO AL JUEZ DE DISTRITO."
[255] Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 861, bajo el rubro "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA AGRARIA, EL TRIBUNAL COLEGIADO CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER SOBRE UN JUICIO DE AMPARO DONDE SE RECLAME UN FALLO EMITIDO EN UNA".
[256] **GUERRERO LARA, Ezequiel,** "Jurisprudencia judicial"; *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 1892.

relaciones humanas y su entorno natural, con el fin de realizar, además de la justicia, la seguridad jurídica.[257]

Tanto la doctrina como la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideran a la jurisprudencia como una fuente de derecho.

La jurisprudencia puede ser general o especializada. Es general cuando es creada con fundamento en los párrafos sexto y séptimo del artículo 94, y fracción XIII del artículo 107 constitucionales, y es de observancia obligatoria para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, jueces de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, cuando es emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 192 de la Ley de Amparo), y de observancia obligatoria para los tribunales unitarios, juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del fuero común de los estados y del Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales cuando la emiten los tribunales colegiados de circuito.

Los tribunales agrarios no se encuentran mencionados en la enumeración anterior de tribunales que deber observar obligatoriamente la jurisprudencia emitida tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los tribunales colegiados de circuito. Al respecto, Sergio García Ramírez formula la interrogante siguiente: ¿cuál es el carácter vinculante de la jurisprudencia federal para los tribunales agrarios? Responde que "prevalece hasta ahora el criterio de que también éstos se hallan obligados por aquélla", solución razonable desde el punto de vista de la interpretación armoniosa del derecho mexicano en su conjunto, pero opinable en los términos precisos de la Ley de Amparo.[258]

Por disposición constitucional y legal sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito pueden interpretar las leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales para crear jurisprudencia (arts. 94 y 107 constitucionales, 193 a 197 de la Ley de Amparo y 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal). Sin embargo, existen otros tribunales con facultades legales para sentar jurisprudencia. Tal es el caso del *Tribunal Fiscal de la Federación (arts. 259 a 261 del Código Fiscal de la* Federación), Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 83 a 89 de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo), Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (art. 253 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal), Tribunal Federal Electoral (arts. 3 y 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), Tribunal Superior Agrario (fracción

[257] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** "La jurisprudencia en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 13, año IV, septiembre–diciembre de 1996, p. 79.
[258] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** *Elementos de derecho procesal agrario, op. cit.,* pp. 64 y 65.

V del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y artículo 19 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios), entre otros.

La jurisprudencia que emiten los tribunales antes señalados, sin restarles mérito a sus criterios de interpretación, pero atendiendo a su naturaleza, es considerada como de obligatoriedad restringida por exclusividad, puesto que la autorizan normas secundarias y no la ley fundamental.[259]

La jurisprudencia que emite el Tribunal Superior Agrario es obligatoria para los tribunales unitarios agrarios (fracción V del art. 19 del RITA).

La exposición de motivos de la Ley Agraria señala que "[...] La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria en el campo".[260]

El proceso de elaboración de la jurisprudencia agraria por el Tribunal Superior Agrario es muy similar al determinado por la Constitución, Ley de Amparo, Ley Orgánica del Judicial de la Federación. Los artículos 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 18, 19 y 20 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios determinan que

- el Tribunal Superior Agrario es el facultado para elaborar jurisprudencia. Para ello se requerirá de cinco tesis en el mismo sentido no interrumpida por otra en contrario, aprobada por lo menos por cuatro magistrados,

- El magistrado ponente de la primera de las cinco sentencias que formen la jurisprudencia propondrá el texto de la misma al Tribunal Superior Agrario para su consideración y aprobación,

- Cada una de las cinco sentencias referidas deberán contener el número y datos de identificación del expediente, la fecha de la sentencia, el número de votos aprobatorios en relación con el número de magistrados presentes, el nombre del magistrado ponente y el del secretario proyectista,

- La jurisprudencia será firmada por el presidente del Tribunal Superior Agrario y por el secretario general de acuerdos del propio tribunal. Este último deberá comunicar la jurisprudencia a los tribunales unitarios agrarios, entre otros.

---

[259] **GUERRERO LARA, Ezequiel**, "Jurisprudencia judicial"; *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, p. 1893.

[260] Publicada en el periódico ***EL DÍA***, México, suplemento núm. 122, 11 de febrero de 1992, pp. 4 y 5.

La jurisprudencia agraria se caracteriza por su carácter social o de justicia distributiva, en virtud de que se sustenta en la legislación agraria, en la cual predominan normas que regulan relaciones entre desiguales[261].

Por la deficiente legislación ninguna otra rama del derecho necesita de la jurisprudencia como la disciplina agraria. Es necesario que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los tribunales colegiados de circuito interpreten la legislación agraria con un sentido social, para que con la jurisprudencia que emitan integren la legislación agraria y no tergiversen o desnaturalicen su carácter protector y tutelar de la clase campesina.

Sin embargo, a la fecha la jurisprudencia emitida por los tribunales federales francamente ha dejado mucho qué desear porque despoja del sentido social a la legislación agraria o interpreta las normas contraviniendo incluso disposición expresa del legislador. Un ejemplo de ello es la jurisprudencia en contradicción de tesis 43/96 relativa al recurso de revisión, a la que se hizo referencia con anterioridad.

La jurisprudencia emitida por el Tribunal Superior Agrario no menoscaba la seguridad jurídica, sino que la afianza, permite que haya un solo criterio de interpretación de las normas, en vez de tantos como tribunales unitarios existan, y en todo caso se halla sujeta al control final que ejerce la justicia federal.[262]

A la fecha el Tribunal Superior Agrario ha emitido cuatro jurisprudencias, bajo los rubros siguientes:

a) RECURSO DE REVISIÓN IMPROCEDENTE. CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA NO SE REFIERE A LAS HIPÓTESIS DEL ARTÍCULO 198 DE LA LEY AGRARIA Y 9, FRACCIÓN I, II Y III DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO TIENE FACULTADES PARA DECLARAR LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO.

b) RECURSO DE REVISIÓN IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS SOBRE NULIDAD DE DERECHOS SUCESORIOS INSCRITOS ANTE EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

c) PRIVACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS. SON COMPETENTES LOS TRIBUNALES UNITARIOS PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS INSTAURADOS ANTE LA COMISIÓN AGRARIA MIXTA DURANTE LA VIGENCIA DE LLA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

---

[261] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada, op. cit.*, p. 7.

[262] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** palabras pronunciadas el 30 de junio de 1994, visibles en *La reforma a las leyes agrarias y orgánica de los tribunales agrarios de 1993, op. cit.*, p. 3.

d) REELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS DEL EJIDO. ES ILEGAL AÚN CUANDO LA ELECCIÓN DE EFECTUÓ DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY AGRARIA.[263]

La jurisprudencia enumerada con el inciso a) ha dejado de tener vigencia por haber sido reemplazada por la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis número 43/96.

Las jurisprudencias enumeradas con los incisos b), c) y d) han sido retomadas por los tribunales colegiados de circuito al resolver en el mismo sentido.

[263] "Jurisprudencia del Pleno del Tribunal Superior Agrario", *Boletín Judicial Agrario*, México, año II, núm. 23, junio de 1994, pp. 87 y 88.

CAPÍTULO CUARTO

LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCESO AGRARIO

I. SUPLETORIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO

A. Supletoriedad en el derecho agrario

La figura de la supletoriedad en el derecho agrario es relativamente reciente. En la derogada legislación agraria encontramos sólo una referencia específica de la supletoriedad.

La Ley Federal de Reforma Agraria contenía 480 artículos en los que regulaba la organización y atribuciones de las autoridades agrarias, el ejido, la vida económica de las comunidades y ejidos, redistribución de la propiedad, tramitación de los procedimientos agrarios, registro y planeación agraria, delitos, faltas, sanciones y responsabilidad en materia agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria fue criticada en su momento como incompleta, deficiente, defectuosa.[1] Sin embargo, en comparación con la Ley Agraria vigente es un ordenamiento completo, eficiente y claro. Puesto que la Ley Agraria consta de sólo 200 artículos para regular la compleja materia agraria, y en su parte procesal destinada a regular el proceso agrario es más reducida, si se compara con la amplitud acostumbrada en los códigos de procedimientos en general. En la Ley Agraria la porción procesal abarca los artículos 163 al 200.[2]

---

[1] **MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio,** *El problema agrario en México,* 22ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 291.
[2] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** "El sistema vigente de justicia agraria", *Quórum,* Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, año II, núm. 22, enero de 1994, p. 39.

La primera mención de la supletoriedad en la materia agraria la encontramos en el artículo 390 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, el cual señalaba que el Código Federal de Procedimientos Civiles era de aplicación supletoria a esa ley en todo lo relacionado con la materia a que se refiere el capítulo III, relativo al juicio de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales.

En cambio, la Ley Agraria vigente señala varios ordenamientos de aplicación supletoria.

La Ley Agraria en su exposición de motivos señala que:

> La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma de la presente iniciativa [...]. A ellos debe estar dirigida sin merma en el rigor y la técnica. Esas son las perspectivas de la presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos [...]
>
> Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. Debemos reglamentar sobre lo esencial para acercar la justicia al campesino. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria en el campo.[3]

Efectivamente, como lo indica la iniciativa, la Ley Agraria está dirigida a los hombres del campo, por ello debe ser un ordenamiento claro, sencillo, alejado de tecnicismos jurídicos, pero no deficiente e incompleto.

Lo sucinto de la legislación agraria es subsanado por el legislador con la referencia que son de aplicación supletoria a la Ley Agraria diversos cuerpos legales.

El artículo 2 de la Ley Agraria señala que

> En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.
> En el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se

[3] Exposición de motivos de la Ley Agraria, *EL DÍA*, suplemento 122, México, 11 de febrero de 1992, pp. 2, 4 y 5.

ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

El artículo 167 de la Ley Agraria señala que "el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esta ley, en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones en este Título y que no se oponga directa o indirectamente".

Son también de aplicación supletoria a la Ley Agraria los siguientes ordenamientos: Ley de Aguas Nacionales (arts. 53 y 55), Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (art. 62), Ley General de Sociedades Mercantiles (fracción V del art. 75), leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (arts. 87 y 89), Ley de Expropiación (art. 93), Ley reglamentaria del artículo 4 constitucional (art. 106) y Ley de Amparo (art. 166).

Además, por el tipo de figuras jurídicas que prevé la Ley Agraria se aplica supletoriamente la Ley Forestal, Ley de Bienes Nacionales, Ley General de Sociedades Cooperativas, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, reglamento interno del ejido, estatuto comunal, entre otros.

Como se puede observar, el marco legislativo es muy amplio. A los ordenamientos supletorios de la Ley Agraria antes señalados se le agregan los siguientes:[4]

- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional
- Reglamento de Selección e Incorporación de Personal a los Tribunales Agrarios
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal
- Diversos acuerdos entre las instituciones agrarias
- Legislación agraria anterior para concluir rezago agrario de conformidad con el artículo tercero transitorio del artículo 27 constitucional

[4] **PONCE DE LEÓN ARMIENTA, Luis** "Proyecto integral de reformas y adiciones a la legislación agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de Mérida, Yucatán,* México, 1994, p. 66.

La hiperactividad legislativa que se evidencia en la materia agraria constituye un problema en virtud de que la gran cantidad de disposiciones ha provocado desarticulación, duplicidad, dispersión e inseguridad jurídica[5]. Para solucionar este problema se ha propuesto integrar la legislación relacionada con el campo que abrogue todas las disposiciones innecesarias y contradictorias, estableciendo un sistema permanente de planeación, organización e infraestructura agraria, a través de un solo código o ley que pudiera denominarse Ley General de la Producción y de la Reforma Agraria o Código Agrario Integral[6].

B. Ordenamientos supletorios a la Ley Agraria

Los ordenamientos jurídicos antes señalados para efectos de su estudio pueden ser clasificados en: supletorios al derecho sustantivo agrario y los supletorios al derecho procesal agrario. Dentro de este último grupo encontramos al Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley de Amparo, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Reglamento de Selección e Incorporación de Personal a los Tribunales Agrarios, circulares y jurisprudencia agraria. Y por exclusión, los demás corresponden al derecho sustantivo agrario, los cuales son abordados a continuación.

1. Ley de Aguas Nacionales

La Ley de Aguas Nacionales y su reglamento es de aplicación supletoria a la materia agraria, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 53 y 55 de la Ley Agraria.

Las aguas que pertenecen a los ejidos y comunidades deben ser aprovechadas tal y como lo prevén los artículos 52 al 55 de la Ley Agraria, y 55 al 57 de la Ley de Aguas Nacionales, correspondientes estos últimos artículos al capítulo I denominado "Aguas de uso agrícola".

2. Ley Forestal

Los bosques y selvas tropicales propiedad de los ejidos y comunidades deberán aprovecharse de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Forestal y su reglamento. En virtud de que la Ley Forestal es la ley reglamentaria del artículo 27

[5] *Ibid.*, p. 68.
[6] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** "Nuevo impulso legislativo a la reforma agraria mexicana", *Revista de Derecho y Reforma Agraria,* Facultad de Ciencias Jurídicas y Política e Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario de Mérida, Veracruz, México, núm. 21, pp. 54, 55 y 68.

constitucional en materia forestal y tiene como objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración, independientemente del régimen al que estén sujetos los recursos forestales.

Cuando los núcleos ejidales decidan terminar con su régimen ejidal podrán adjudicarse en dominio pleno sus tierras, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales, en cuyo caso éstas pasarán a ser propiedad de la nación (art. 29 de la LA).

2. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente se aplica supletoriamente a la Ley Agraria por disposición expresa del artículo 2 de esta última ley.

El artículo 88 de la Ley Agraria señala la prohibición de urbanización de tierras ejidales en zonas de preservación ecológica y áreas naturales protegidas. El artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente define a las áreas naturales y protegidas. Esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional por lo que se refiere a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente en el territorio nacional y sobre las zonas en la que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, encontrándose entre ellas las sujetas al régimen ejidal y comunal.

Los ejidos y comunidades deberán observar la reglamentación de la ley de referencia en la explotación de sus tierras, aguas y bosques. Además, las dependencias y entidades de la administración pública federal deben fomentar el cuidado y conservación de los recursos naturales, promover el aprovechamiento racional y sostenido para beneficiar a los pobladores y trabajadores del campo (art. 5 de la LA).

3. Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos es aplicables supletoriamente a la Ley Agraria en lo que se refiere al ejercicio de los derechos de propiedad en el aprovechamiento urbano de las tierras ejidales y comunales (art. 2 de la LA).

Las tierras ejidales o comunales ubicadas en zonas urbanas podrán ser incorporadas al desarrollo urbano, ser enajenadas las reservadas para el crecimiento urbano, siempre y cuando se haga conforme a lo dispuesto por los artículos 23, fracción VII, 29, 56, 33 al 69 y 87 al 89 de la Ley Agraria y a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos.

4. Ley de Expropiación

Las tierras ejidales y comunales pueden ser expropiadas por las causas de utilidad pública que señala el artículo 93 de la Ley Agraria además de las señaladas por la Ley de Expropiación (fracción VIII del art. 93 de la LA).

El procedimiento expropiatorio se lleva a cabo conforme a lo previsto en los artículos 59 al 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y en la Ley de Expropiación.

5. Ley General de Bienes Nacionales

La Ley General de Bienes Nacionales es de aplicación supletoria a la Ley Agraria, principalmente en lo relativo a los derechos de preferencia para adquirir terrenos nacionales a título oneroso (art. 162 de la LA).

El procedimiento para declarar terreno nacional y enajenarlo se encuentra previsto en los artículos 99 al 133 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y en la Ley General de Bienes Nacionales.

6. Ley General de Sociedades Mercantiles

La Ley Agraria en su artículo 2 señala que en lo no previsto en ella se aplicará supletoriamente la legislación mercantil.

La Ley General de Sociedades Mercantiles se aplica supletoriamente al título sexto de la Ley Agraria, denominado "De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales". Título que reglamenta la fracción IV del artículo 27 constitucional. Esta fracción señala que las sociedades mercantiles podrán ser propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales en una extensión que no exceda de veinticinco veces la pequeña propiedad.

En lo no previsto por los artículos 75, 100 y 125 al 133 de la Ley Agraria, se aplica supletoriamente la Ley General de Sociedades Mercantiles.

7. Ley de Sociedades de Solidaridad Social y Ley General de Sociedades Cooperativas

La Ley de Sociedades de Solidaridad Social y la Ley General de Sociedades Cooperativas son de aplicación supletoria a la Ley Agraria respecto de las sociedades rurales y cualquier contrato de aprovechamiento o asociación celebrados por los núcleos de población y sus integrantes o éstos con un tercero (art. 45 de la LA).

La Ley Agraria establece que los ejidatarios y los ejidos podrán formar cualquier tipo de sociedad que tenga por objeto producir, transformar y comercializar productos agrícolas, ganaderos o forestales. Por tanto, los sujetos agrarios podrán formar sociedades cooperativas regulada por la Ley General de Sociedades Cooperativas o bien sociedades de solidaridad social previstos por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

8. Código Civil Federal

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal es de aplicación supletoria a la Ley Agraria en lo no previsto por ésta conforme a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Agraria.

El Código Civil se aplica fundamentalmente en lo relativo a los derechos de copropiedad de parcelas ejidales (art. 62 de la LA), propiedad y usufructo de solares urbanos (arts. 68 y 69 de la LA), propiedad de tierras ejidales a partir de la adquisición de dominio pleno (art. 82 de la LA), en la celebración de contratos de usufructo, aparcería, medianería, arrendamiento de parcelas ejidales (art. 79 de la LA) y cesión de derechos ejidales (arts. 20, 60, 100 y 101 de la LA).

9. Ley reglamentaria del artículo 4º constitucional

El artículo 106 de la Ley Agraria señala que las tierras de las comunidades indígenas deberán ser protegidas en los términos de la ley reglamentaria del artículo 4º constitucional. A la fecha esta ley reglamentaria no se ha expedido; por

lo que los tribunales agrarios al resolver conflictos de tierras de grupos indígenas se encuentran imposibilitados para aplicarla supletoriamente a la Ley Agraria.

Es urgente la promulgación de la ley reglamentaria del artículo 4º constitucional para una eficaz defensa y tutela de las tierras, bosques y aguas de los pueblos indios.

10. Otras leyes supletorias

En las controversias que son sometidas a los tribunales agrarios, éstos para resolverlas podrán recurrir también al Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, reglamento interno del ejido, estatuto comunal, Reglamentos Internos de la Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de otras dependencias del sector agrario.

La Ley Agraria no prevé lo relativo a la jurisdicción agraria. Hace referencia a algunos asuntos de competencia de los tribunales agrarios, al proceso agrario, etcétera, pero es omisa respecto a la estructura y funcionamiento de los tribunales agrarios. Quien se ocupa de ello es la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, y el Reglamento de Selección e Incorporación de Personal a los Tribunales Agrarios. Por tanto, estos ordenamientos son también supletorios a la Ley Agraria.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos son de aplicación supletoria a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (arts. 27 y 30 de la LOTA).

La Ley Federal de Reforma Agraria, Ley General de Crédito Rural, Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesina, Ley de Fomento Agropecuario, Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas y demás leyes se siguen aplicando a los asuntos de rezago agrario. (artículos terceros transitorios del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria).

La supletoriedad en el derecho agrario mexicano es muy amplia y comprende ordenamientos de diversa naturaleza.

El número de los ordenamientos que se aplican supletoriamente a la Ley Agraria da cuenta de la desarticulación legislativa en el derecho agrario.

> En materia sustantiva se requiere de una ley de la producción y el desarrollo que integre la gran cantidad de legislaciones dispersas en materia agraria. [...] En materia agraria la legislación ha sido deficiente y dispersa, con motivo de la modificación constitucional del 6 de enero de 1992 se incorpora como supletorias de la legislación agraria, las legislaciones civil y mercantil, presentándose problemas muy sensibles para la familia campesina.[7]

La excesiva aplicación supletoria en la Ley Agraria de otros ordenamientos es justificada debido a la unidad del derecho y la estrecha relación entre sí que tienen las disciplinas jurídicas con el derecho agrario.

Sin embargo, la supletoriedad no debe ser confundida con la relación que tiene el derecho agrario con otras disciplinas jurídicas, las cuales presentan vínculos más o menos estrechos que coadyuvan al logro de sus objetivos y finalidades. Estas disciplinas son: derecho constitucional, administrativo, del trabajo y de la seguridad social, fiscal, penal, civil, mercantil, procesal, económico, ecológico e historia del derecho. [8]

C. Relación del derecho agrario con otras disciplinas jurídicas

El derecho constitucional se relaciona con el derecho agrario porque el primero estudia las normas que configuran la forma y sistemas de gobierno, creación, organización y atribución de competencia de los órganos jurisdiccionales que son creados por el orden jurídico para dar seguridad jurídica.

La materia agraria es regulada por el artículo 27 constitucional, que se circunscribe en el derecho constitucional.

El juzgador agrario, además de aplicar el artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias, y debe aplicar también algunos otros artículos constitucionales como el 14 y el 16.

---

[7] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** "Jurisprudencia en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, año IV, núm.13, septiembre diciembre de 1996, p. 99.
[8] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *Derecho agrario mexicano,* 8ª ed., México, Porrúa, 1996; pp. 5 a 65.

El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la actividad de la administración pública. Y se relaciona con el derecho agrario porque todas las entidades federales, estatales y municipales en el ámbito de su competencia deben aplicar la Ley Agraria (arts. 3 y 6 de la LA).

El proceso agrario es de orden público, y a través de él el Estado cumple con su facultad indelegable de impartir justicia.

El derecho del trabajo constituido por el conjunto de principios, instituciones y normas que derivan de relaciones que directa o indirectamente provienen de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales, cuya función es producir equilibrio en los factores de producción para lograr la justicia social.

La Ley Federal del Trabajo en el título sexto, denominado "Trabajos especiales" en su capítulo VIII denominado "Trabajadores del campo", regula en sus artículos 279 al 284 las relaciones de los trabajadores del campo y el empleador, con motivo de la ejecución de trabajos relacionados con la agricultura, ganadería y forestal.

Los artículos de referencia prevén una protección especial a los jornaleros agrícolas, ganaderos y forestales, sin perjuicio de la protección que le otorga la Ley Agraria.

El derecho de la seguridad social, al igual que el derecho del trabajo, tutela a los trabajadores del campo y les proporciona seguridad social.

El derecho agrario, y el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social forman parte del derecho social, y por tanto, participan de su naturaleza protectora y tuteladora de la clase económicamente débil.

El derecho fiscal, constituido por el conjunto de normas que sistematizan y regulan los ingresos fiscales del Estado, tiene relación con el derecho agrario, puesto que ambos regulan a los núcleos de población ejidales y comunales, quienes de acuerdo con la legislación fiscal tienen un régimen de contribución especial. La derogada Ley Federal de Reforma Agraria en su libro segundo, capítulo VI, establecía un régimen fiscal especial para los núcleos de población ejidales y comunales.

La Ley Agraria vigente es omisa al respecto, pero a los sujetos agrarios se les aplican tarifas fiscales muy accesibles.

El derecho penal tiene relación con el derecho agrario, puesto que el primero regula también delitos y penas especiales en materia agraria que protegen la propiedad rural, la empresa agrícola, los bosques y aguas.

Además, el derecho penal sanciona a las autoridades agrarias cuando incurren en responsabilidad.

El Código Penal tipifica como delitos el abigeato, la invasión de predios ejidales y comunales y el cultivo de enervantes en terrenos ejidales y comunales.

El derecho civil tiene numerosos lazos con el derecho agrario, porque éste retoma de aquél principios generales en materia de contratos, propiedad, accesión, servidumbre, asociación, entre otros. Un ejemplo de ello es el título décimoprimero, capítulo VII, del Código Civil, que en sus artículos 2739 a 2763 regula la aparcería rural. Más aún, el Código Civil es de aplicación supletoria a la Ley Agraria (art. 2 de la LA).

El derecho mercantil, al ser una rama del derecho que regula los actos de comercio, el estado de los comerciantes, las cosas mercantiles, y la organización y explotación de la empresa comercial ilustra al derecho agrario, quien retoma sus principios e instituciones para regular a la empresa agrícola, ganadera y forestal, el crédito agrícola, las sociedades mercantiles, entre otras.

La Ley General de Sociedades Mercantiles es de aplicación supletoria a la Ley Agraria (art. 2 de la LA).

El derecho procesal incide determinantemente en el derecho agrario, puesto que aquél proporciona instituciones que regulan el proceso agrario.

El derecho económico, concebido como el conjunto de valores, principios, normas y procedimientos tendientes a posibilitar y controlar la intervención del Estado en la producción, distribución y uso de bienes de consumo, servicios e ingresos, tiene una relación estrecha con el derecho agrario por cuanto que éste regula importantes medios de producción, como son tierras, aguas y bosques en las que el Estado tiene una contundente intervención para posibilitar el desarrollo

económico del campo. Esta intervención está en la fracción XX del artículo 27 constitucional y los artículos 3 al 8 de la Ley Agraria.

La sociología jurídica y el derecho agrario tienen estrechas relaciones puesto que la primera tiene como objeto de estudio de la acción social orientada por las normas jurídicas. Es necesario establecer una relación inmediata entre leyes e instituciones agrarias partiendo de realidades sociales y del comportamiento social del sujeto agrario para proponer leyes y normas que recojan el sentir y las necesidades del hombre del campo.

Es necesario realizar estudios o dictámenes sociológicos y antropológicos para determinar cuáles son los usos y costumbres que prevalecen en una determinada comunidad, puesto que son fuentes de derecho agrario (art. 164 de la LA).

El derecho ecológico tiene como objetivo la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, y por tanto, tiene una relación directa con el derecho agrario porque éste regula el derecho de propiedad y posesión de tierras, bosques y aguas, las cuales deben ser explotadas y aprovechadas de acuerdo con los principios e instituciones del derecho ecológico, regulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente es de aplicación supletoria a la Ley Agraria (arts. 2, 5 y 88 de la LA).

II. SUPLETORIEDAD EN EL PROCESO AGRARIO

En el presente trabajo nos hemos referido reiteradamente a la supletoriedad; por ello, a continuación señalamos qué es la supletoriedad, cuáles son sus principios, excepciones y cuándo debe aplicarse, cómo se aplica en el proceso agrario y la conveniencia de su aplicación.

A. Definición de supletoriedad

La supletoriedad es la figura jurídica en la que una ley supletoria o complementaria se aplica a otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales de derecho. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. [9]

La supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida congruencia al sistema jurídico.

El mecanismo de supletoriedad se presenta generalmente de leyes de contenido especializado en relación con leyes de contenido general.

El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la ley suplida.

---

[9] **GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel,** "Ley supletoria", *Diccionario jurídico mexicano,* 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1992, p. 1979.

La supletoriedad implica un principio de economía e integración legislativa para evitar reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida. [10]

B. Principios de la supletoriedad

Hemos denominado principios de la supletoriedad a las reglas básicas o requisitos para que pueda operar la supletoriedad de una legislación en otra. La escasa bibliografía respecto al tema nos permite proponer como principios de la supletoriedad los siguientes:

1. Referencia específica en la ley suplida

La supletoriedad debe ser aplicada sólo cuando la ley que se suple autoriza mediante referencia específica su aplicación. Es decir, que la ley que se suple admita la supletoriedad expresamente y precise el ordenamiento supletorio.

2. Prioridad

Cuando el ordenamiento a suplirse expresa varias leyes supletorias debe atenderse prioritariamente a la enumeración que indique. Es decir, que debe seguirse el orden de supletoriedad que el propio ordenamiento señala.

> Cuando una figura jurídica está contemplada por una ley general y otra de carácter especial, prevalece esta última. Por ejemplo el tema de la propiedad, en general, se halla regido por el Código Civil, y la propiedad agraria, en particular, se encuentra reglamentada por la Ley Agraria. En virtud de aquella norma básica, prevalece la Ley Agraria.[11]

Ante disposición específica en la ley especial no se debe aplicar supletoriamente ningún ordenamiento jurídico.

3. Aplicación supletoria sólo en caso de omisión

---

[10] *Ibid.*, p. 1980.
[11] **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** "El sistema vigente de justicia agraria", *op. cit.*, p. 39.

La supletoriedad de las normas debe presentarse sólo cuando existiendo una figura jurídica en el ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

4. Coincidencia

La institución jurídica que se pretende suplir debe estar contemplada en el ordenamiento suplido y en el ordenamiento objeto de la supletoriedad.

5. Inaplicabilidad de ordenamiento o costumbre derogada

Es inaplicable la aplicación supletoria de un ordenamiento derogado (art. 14 constitucional) y la costumbre derogada (art. 10 del Código Civil).

Este principio en la materia agraria tiene funestas consecuencias, porque los artículos transitorios de la Ley Agraria expresamente derogan la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Seguro Agropecuario y la Ley de Vida Campesina, y en su lugar no se han expedido otras leyes. También fue derogada la Ley Federal de Reforma Agraria y con ella todos sus reglamentos.

En la práctica, los tribunales agrarios enfrentan el vacío legislativo. Por ejemplo, el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales es una acción especial, la cual estaba prevista en el Reglamento para la Tramitación de Expedientes de Confirmación de Bienes Comunales de 1958, pero al ser derogado no es posible aplicarlo, y a la fecha no se ha expedido otro en el que se pueda guiar el juzgador agrario para dar trámite a esa acción, de tal manera que debe resolverse a través del proceso agrario; en él se resuelven de la misma forma una acción de sucesión que una restitución o que un reconocimiento y titulación de bienes comunales, siendo que por su naturaleza requieren de otro trámite.

La Ley Agraria en los artículos 70 y 71 prevé también como figuras jurídicas la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer campesina; sin embargo, es omisa respecto a su vida interna y representación legal. Los ordenamientos que regulaban detalladamente su organización y funcionamiento eran los reglamentos de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial para la mujer campesina de 1942, reglamentarios de los artículos 185 y 186 del Código Agrario de 1942. Por lo que cuando se presentan controversias ante los tribunales

agrarios en los que aparecen las instituciones de referencia como actores o demandados, el juzgador necesariamente tiene que recurrir a los reglamentos de referencia, los cuales ya están derogados.

6. Ausencia de referencia específica

Por principio general, todo ordenamiento que prevé la supletoriedad debe señalarlo expresamente; sin embargo, cuando no lo señale y sea necesario integrar la norma que se aplica podrá excepcionalmente recurrirse a otros ordenamientos supletorios, como los usos, la costumbre, los principios generales de derecho u otras leyes, siempre y cuando: a) Los usos, costumbres y principios generales de derecho no están impedidos como método de integración interpretativa del derecho, y b) En las leyes que se aplican como supletorias exista coincidencia en sus principios e instituciones, es decir, que el ordenamiento supletorio no contravenga las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.[12]

Pueden aplicarse además supletoriamente otras leyes de la misma especialidad en virtud de interpretaciones analógicas permisibles, en tanto no contravengan la ley primaria.

C. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en el proceso agrario

El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplica o no en los siguientes casos:

– Requisitos de la demanda

La Ley Agraria omite señalar cuáles son los requisitos que debe contener la demanda, aun y cuando en el artículo 181 de la misma ley señala que se puede prevenir al promovente para que subsane las irregularidades u omisiones si hubiere incurrido en "alguno de los requisitos previstos legalmente".

Por ello, para saber cuáles son los requisitos que debe contener la demanda es necesario acudir al artículo 322 del Código Federal de

[12] *Idem.*

Procedimientos Civiles, el cual enumera dichos requisitos. O bien, se puede recurrir también a la circular número 3/92.[13]

– Desechamiento de la demanda

De acuerdo con la doctrina procesal, el juzgador puede desechar la demanda cuando una vez prevenido el promovente para que subsane, corrija o complemente su escrito de demanda no lo hace en el término legal otorgado.

La Ley Agraria no precisa los requisitos que deba contener la demanda y sí en cambio señala que se puede prevenir al promovente para que subsane las irregularidades en que haya incurrido, pero no autoriza a los tribunales agrarios para desechar la demanda si no es desahogada en tiempo y forma la prevención, o es maliciosa e improcedente.

Pudiera pensarse que los artículos 325 y 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles son de aplicación; sin embargo, los criterios de los tribunales colegiados son en el sentido de que es inaplicable supletoriamente el ordenamiento de referencia para desechar la demanda, y agregan que los tribunales agrarios carecen de facultades para no admitir la demanda, puesto que las irregularidades y omisiones que contenga la demanda serán motivo de análisis al emitir sentencia. [14]

Una excepción a este principio la constituye el desechamiento de la demanda reconvencional cuando ésta hubiera sido planteada después de contestada la demanda, en cuyo caso el tribunal agrario podrá desecharla si no es presentada en los términos y formas procesales que indica el artículo 182 de la Ley Agraria.[15]

– Ampliación de la demanda

La demanda agraria puede ser ampliada por el promovente al momento de ratificarla en la audiencia, en cuyo caso se le correrá traslado al demandado y se le emplazará. Aplicado por analogía el artículo 182 de la Ley Agraria, se debe diferir la audiencia para que el demandado conteste la ampliación.

---

[13] *Vid. infra*, tesis número 8, p. 345.
[14] *Vid. infra*, tesis números 2, 6 y 7, pp. 342 y 344.
[15] *Vid. infra*, tesis número 12, p. 347.

La ampliación puede presentarse hasta en tanto no se integre la litis, es decir, podrá presentarse antes de que el demandado dé contestación a la demanda.

Por tanto, el artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Civiles no es aplicable supletoriamente a la Ley Agraria en este tema, puesto que en el proceso civil después de contestada la demanda se abre el juicio a prueba por el término de treinta días, y concluido este término se celebra la audiencia final, pudiendo presentarse la ampliación de demanda hasta la audiencia final; en cambio, en el proceso agrario en la audiencia el actor ratifica su demanda, el demandado produce su contestación, ofrecen sus pruebas ambas partes, se fija la litis, se admiten y desahogan las pruebas, formulan alegatos las partes y se dicta sentencia. Por ello es lógico pensar que la ampliación debe ser hecha antes de que se fije la litis.[16]

– Emplazamiento

El sistema de notificaciones y emplazamientos en la legislación agraria está suficientemente regulado, por lo que no es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por lo que hace a la notificación y emplazamiento por edictos, regulado por el artículo 173 de la ley Agraria, fue modificado en 1993 para sustraer del ámbito de la rígida regulación de esta figura en el Código Federal de Procedimientos Civiles y tomar en cuenta las condiciones del medio rural.

Sin embargo, en la práctica las notificaciones por cédula, instructivo y por estrados se realizan de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

– Contestación de demanda

La Ley Agraria es omisa respecto a los requisitos que debe contener la contestación de demanda, por ello es necesario recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual en su artículo 329 señala cuáles son los requisitos de la contestación de demanda.

[16] *Vid. infra*, tesis números 10 y 11, pp. 346 y 347.

– Audiencia

La audiencia en el proceso agrario es el acto procesal a través del cual se desarrolla gran parte del procedimiento agrario, porque en ella se ratifica la demanda, se contesta la demanda y se presenta la reconvención; se ofrecen, admiten y desahogan las pruebas de las partes, se exhorta a la composición amigable, se reciben alegatos y se emite la sentencia.

La audiencia es un acto complejo y de gran trascendencia para el proceso agrario; por ello no debe existir supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

– Pruebas

El artículo 186 de la Ley Agraria señala que en el procedimiento agrario son admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley.

La Ley Agraria no señala cuáles son los medios de prueba ni el procedimiento de su desahogo; por ello es necesario recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles.

El artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles enumera varios medios de prueba, los cuales son ofrecidos por las partes en el proceso agrario.

Todos los medios probatorios en el proceso agrario se desahogan de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles. La Ley Agraria hace referencia indirecta a la prueba confesional en los artículos 180 y 185, fracciones II y IV, señalando algunas particularidades.

– Valoración de las pruebas

El artículo 189 de la Ley Agraria determina que las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a las reglas sobre estimación de pruebas. Es decir, que no debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que este ordenamiento presenta un sistema de valoración de pruebas tasado y para algunos medios de prueba el sistema mixto.

Aún y en contra de lo que dispone la ley de la materia y las tesis de jurisprudencia, en la práctica cotidiana los magistrados agrarios aplican supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles al valorar las pruebas en las que fundan sus resoluciones.

– Interrupción del proceso agrario

El proceso agrario se suspende por las causas que indican los artículos 365 y 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles, principalmente cuando no se puede proporcionar una decisión sino hasta que se pronuncie una resolución en otro negocio.

En cambio, se interrumpe el proceso por las causas que indica el artículo 179 de la Ley Agraria y 369 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

– Incidentes en el proceso agrario

El artículo 192 de la Ley Agraria señala que las cuestiones incidentales se resolverán conjuntamente con la principal, a menos que por su naturaleza sea necesario decidirlas antes.

La Ley Agraria no precisa cuáles son las cuestiones incidentales que se pueden promover en el proceso agrario; tampoco señala la tramitación de los incidentes que por su naturaleza sea necesario decidirlos antes de la cuestión principal; por ello, en lo que sea acorde con el proceso agrario se aplicarán supletoriamente los artículos 358 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

– Cosa juzgada

La cosa juzgada es una institución del derecho procesal, la cual es definida por el artículo 354 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los tribunales agrarios, para declarar que una resolución ha causado ejecutoria recurren supletoriamente a los artículos 356 y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

– Ejecución de la sentencia

De conformidad con el artículo 191 de la Ley Agraria los tribunales agrarios podrán hacer uso de las medidas de premio para hacer cumplir sus resoluciones.

La Ley Agraria no señala cuáles son las medidas de apremio; por ello es necesario recurrir al artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En la práctica cotidiana los tribunales agrarios hacen uso de las medidas de apremio principalmente en la ejecución de sus sentencias, cuando implican dar. La más utilizada es la multa, y sólo en casos extremos se ordena el uso de la fuerza pública.

– Medios de impugnación

La Ley Agraria determina como medios de impugnación el recurso de revisión y el juicio de amparo, de tal manera que no son aplicables los medios de impugnación que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles, porque el legislar no hace referencia a la supletoriedad en esta figura, por lo que no es legal interponer medios de impugnación distintos a los que la propia Ley Agraria señala.

– Términos procesales

La Ley Agraria en el artículo 193 señala que en materia agraria no hay días ni horas inhábiles. El artículo 173 de la Ley Agraria precisa a partir de cuándo empieza a surtir efectos la notificación. En tal sentido, al existir disposición expresa en la ley de la materia, no debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

1. Inconvenientes de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

No es conveniente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en proceso agrario porque éste presenta profundas diferencias con el proceso civil, el cual se lleva a cabo de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las diferencias esenciales entre el proceso agrarioy el proceso civil radican en sus principios procesales y su naturaleza.

Los principios procesales que inspiran al proceso agrario son: equilibrio constante entre las partes, oralidad, inmediatez, concentración procesal, celeridad, defensa material, entre otros; en cambio, en el proceso civil en la práctica se busca la igualdad jurídica, predomina la escritura sobre la oralidad, no hay inmediatez, existe dispersión procesal, lentitud en la solución de los litigios, aplicación estricta de la norma despojándola de su sentido social, no hay suplencia en los planteamientos de derecho.

Por tanto, no existe afinidad en el proceso agrario y el proceso ordinario previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Aun y cuando los procesos civil y agrario son de orden público, responden a una obligación estatal de impartir justicia; lo hacen a sujetos de diversa naturaleza, aplican disposiciones sustantivas diferentes, las cuales responden a objetivos distintos.

El derecho agrario, al formar parte del derecho social, retoma de éste su esencia tuteladora y protectora de la clase económicamente débil, e imprime al proceso el principio de justicia social, procura la protección jurídica de los sujetos agrarios, trata de lograr el equilibrio constante entre las partes, suple la deficiencia en sus planteamientos de derecho.

El derecho civil, en cambio, al formar parte del derecho privado regula relaciones entre iguales y tiene una aplicación de estricto derecho.

La figura de la supletoriedad es introducida a nuestro sistema jurídico por los legisladores inspirados por el principio de economía, para evitar reiteración de normas y principios en los ordenamientos de naturaleza afín y también para integrar los textos legislativos especializados con otros de contenido general.

Sin embargo, la reforma agraria de 1992 complicó el proceso agrario con la aplicación simultánea de la nueva legislación agraria y la legislación anterior, al *insertar como legislación supletoria la legislación civil y mercantil federal* que se contrapone al carácter social de toda legislación agraria y propicia la vulneración reiterada del principio de justicia distributiva.[17]

[17] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** "Proyecto integral de reformas y adiciones a la legislación agraria", *op. cit., p. 67.*

Con la reforma al artículo 27 constitucional y con la Ley Agraria de 1992 se abandonó la idea de que las disposiciones agrarias deben ser necesariamente especiales y públicas se incorporaron al derecho agrario instituciones del derecho común y privado.[18]

2. Codificación de la legislación agraria

La solución para evitar la aplicación supletoria de ordenamientos legales al proceso agrario es integrar la legislación agraria en un código; sin embargo, el tema de la codificación en el derecho agrario ha sido objeto de diversas opiniones de los doctrinarios. Se presenta fundamentalmente dos posiciones: la de quienes están a favor y la de quienes están en contra de la elaboración de un Código Agrario.

Lucio Mendieta y Núñez en torno al tema considera que a pesar de las grandes dificultades que ofrece la codificación del derecho agrario mexicano, –pues la materia es muy extensa y a pesar de su unidad intrínseca, bastante disímbola– es factible lograrla considerando que un verdadero código agrario mexicano debería comprender las materias de derecho civil y mercantil referentes a las relaciones jurídicas privadas de carácter agrario; comprendería además, todo lo relativo a la reforma agraria, a la organización de los ejidos, a las aguas, bosques, organización general de la agricultura y ganadería y los procedimientos respectivos, crédito agrícola, defensa y planeación de la agricultura.[19]

Luis Ponce de León Armenta se pronuncia a favor de la codificación del derecho agrario, tanto en su aspecto sustantivo como adjetivo. Respecto a este último, señala que "Reitero la necesidad de integrar toda la legislación procesal agraria dispersa en un Código Procesal Agrario que elimine el carácter supletorio del Código Federal de Procedimientos Civiles e integre la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y las disposiciones procesales de la Ley Agraria".[20]

En cambio, para Raúl Lemus García la codificación del derecho agrario "es una cuestión que en México no reviste la trascendencia que se opera en aquellos países en donde la materia ha venido integrándose, tomando instituciones completas de otras ramas jurídicas, especialmente de la civil". Y agrega

---

[18] **PABLO, Carlos de,** "La aproximación del derecho agrario al derecho común por la reforma constitucional y la ley agraria del año de 1992", *Jurídica,* Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 23, 1994, p. 243.

[19] Citado por **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op. cit.,* pp. 31 y 32.

[20] **PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis,** "Jurisprudencia en materia agraria", *op. cit.,* p. 99.

dada la amplitud y complejidad de la materia, no es imperioso, ni razonable, refundir y comprimir en un solo Código todas las normas agrarias, es aconsejable y necesario, eso sí, concordar y coordinar las múltiples disposiciones que forman su contenido, sistematizar al derecho agrario, ordenando lógicamente sus principios e instituciones, para dar armonía de conjunto a la materia y facilitar su recta aplicación, así como la eficaz realización de los altos objetivos que le conciernen para beneficio de los campesinos de México.[21]

Es deseable que se dé la integración legislativa, principalmente en materia adjetiva, para evitar así el uso y abuso de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que con ello se desnaturaliza el proceso agrario, se le despoja de su sentido social.

D. Tesis de jurisprudencia relacionadas con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en el proceso agrario.

1. Supletoriedad en general

1. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES PROCESALES PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.- La aplicación de las leyes supletorias sólo tiene lugar en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la ley que suplen, se encuentren carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Séptima época. Vol. 121-126. Página. 157.

PRECEDENTES:
Amparo en revisión 276/76. Guanos y Fertilizantes de México, S.A. 6 de febrero de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero. Quinta época. Tomo CX. Página 1755.

2. SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. CUANDO OPERA. La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

[21] **LEMUS GARCÍA, Raúl,** *op. cit.*, pp.34 y 35.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava época. Número 60. Diciembre de 1992. Página 45.

PRECEDENTES:
- Amparo Directo 2276/88. Marbo Glas, S.A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.
- Amparo Directo 1376/92. Lázaro Bello Garza (Bello Gas). 17 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.
- Amparo Directo 1576/92. María García Vda. De López (Gas Luxor). 24 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.
- Amparo Directo 1626. Equipos y Gas, S.A. de C.V. 1° de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.
- Amparo Directo 1746/92. María García Vda. de López (Gas Luxor). 8 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.

3. SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.- Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de una norma respecto de otras, son: a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) la previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de supletoriedad; c) Que no obstante esa prevención, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen de cualquier modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Octava época. Tomo IX. Junio de 1994. Página 429.

2. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles

1. AGRARIA, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, TRATÁNDOSE DEL OFRECIMIENTO DE LA PRUEBA CONFESIONAL, EN MATERIA. Conforme a lo dispuesto en los

artículos 167, 178 y 186 de la Ley Agraria en vigor, el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en la Ley Agraria y fuere indispensable para completar el título décimo, relativo a la justicia agraria, siempre y cuando las disposiciones adjetivas civiles no se opongan directa o indirectamente a dicha Ley Agraria; asimismo, que en la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustarán primordialmente al principio de oralidad; y, en el procedimiento agrario serán admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley, y los tribunales podrán acordar en todo tiempo, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. De tal manera que no es válido desechar la prueba confesional con base en el artículo 103 del código adjetivo en cita, so pretexto de que no se exhibió pliego de posiciones, máxime si al ofrecerse la prueba en cuestión, se señaló que deberá desahogarse al tenor de las posiciones que en su oportunidad se formularían, previa su calificación legal; siendo evidente que el precitado dispositivo legal se opone no sólo al principio de oralidad que rige el procedimiento agrario, sino también al que establece que no sean contrarias a la ley, de ahí que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, no puede establecerse para desechar la prueba confesional.

Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo III. Marzo de 1996. Página 873

2. AGRARIO. EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO CARECE DE FACULTADES PARA DESECHAR LA DEMANDA. De conformidad con la nueva legislación agraria que entró en vigor el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y dos, el Tribunal Agrario no está facultado para desechar una demanda, pues ninguna forma jurídica le concede tal atribución, sino que, por el contrario, en los artículos 163 al 190 de la citada ley se consignan disposiciones sobre las formalidades, actuaciones y el trámite que debe realizar cuando se está en presencia de una demanda, de suerte que, de acuerdo por lo dispuesto por el artículo 181 del mismo ordenamiento legal, el Tribunal Agrario sólo está autorizado para prevenir al promovente a fin de que subsane las irregularidades que hubiere advertido al examinar la demanda, quedando como cuestión propia de la sentencia definitiva que llegue a emitirse, lo conducente acerca de la procedencia de la acción deducida.

Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Octava época. Tomo XIV. Octubre de 1994. Página 274.

3. ASAMBLEA DE EJIDATARIOS. ACTAS DE. NO SON DOCUMENTOS PÚBLICOS: Conforme al artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente en materia agraria, sólo son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los limites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública y los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; así, si la Asamblea General de Ejidatarios no es un funcionario público revestido de fe pública, ni el acta de asamblea fue expedida por algún funcionario público en el ejercicio de sus funciones, no puede ser documento público.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo IV. Septiembre de 1996. Página 600.

4. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA (DEROGADA). Es verdad que el artículo 390 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, dispone que el Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable supletoriamente, en todo lo relacionado con la materia del Capítulo III, Título Cuarto de la misma, que trata lo relativo a la inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales. Sin embargo, aun cuando no exista diversa disposición, esa supletoriedad no debe limitarse al capítulo mencionado, sino que debe extenderse a todo lo que esté contemplado en la Ley de la Reforma Agraria, por tratarse de leyes del mismo rango; pues si no se estableciera la aplicabilidad supletoria de que se trata, quedaría a la deriva todo lo relativo al procedimiento agrario que no estuviese previsto en la ley. Derogada, lo cual podría originar caos procesal y jurídico, porque permitiría que las autoridades aplicaran diversos códigos procesales, a su arbitrio u opinión. Debiendo observar que el artículo 2º de la nueva ley de la materia, previene que en lo no previsto en ella, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal; y ello robustece la convicción de que el Código Federal de Procedimientos Civiles sí es aplicable en forma supletoria a la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Tomo XV. Febrero de 1995. Página 140.

5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, FALTA DE INOBSERVANCIA DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 332 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY AGRARIA. El numeral 167 de la Ley Agraria, establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles cuando no exista disposición expresa en la Ley. Asimismo, el artículo 180 de la invocada ley no

establece la manera en que debe resolverse la cuestión procesal relativa a la falta de contestación de la demanda por incomparecencia de los demandados a la audiencia correspondiente. Por su parte el dispositivo 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que cuando haya transcurrido el término del emplazamiento, sin que haya sido contestada la demanda, se tendrán por confesados los hechos, siempre que el emplazamiento se haya entendido en forma personal o directamente con el demandado, su representante o apoderado, quedando a salvo sus derechos para probar en contra. Tal disposición, encuentra aplicabilidad por suplencia a la Ley Agraria, porque al no consignarse en el Capítulo III, denominado "Del Juicio Agrario", de esta Ley, *norma a aquél en el caso de que no se conteste la demanda en la audiencia a* que se refiere el artículo 180 del ordenamiento citado, debe de estarse a la regla que se contiene en el artículo 332; esto es que si no se contesta la demanda deben tenerse por confesados los hechos de la misma; empero, si aún cuando el quejoso solicitó que se tuviera al demandado por confeso de los hechos de la demanda, el Tribunal Unitario omitió dictar el acuerdo correspondiente, desacatando con ello las disposiciones que se contienen en los preceptos legales antes referidos, viola la garantía del debido procesal en perjuicio del impetrante.

Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Tomo XVII. Febrero de 1994. Página 272.

6. DEMANDA AGRARIA. DESECHAMIENTO. INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 57 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIO DE LA LEY AGRARIA. De lo preceptuado por el artículo 57 del Código adjetivo federal civil, se advierte que no es aplicable para el desechamiento de una demanda agraria, puesto que de las hipótesis legales que conforman dicho dispositivo, ninguna de ellas la destinó el legislador para esa situación jurídica, en relación con el contenido de la demanda, ya que dicho numeral establece que los tribunales no admitirán nunca incidentes, recursos o promociones maliciosos e improcedentes; luego, de un análisis armónico y sistemático de dicho dispositivo, se advierte que cuando se habla de un incidente, se refiere a los que se actualicen dentro de la secuela del procedimiento de una contienda judicial, cuando ya se admitió la demanda; misma suerte corre la interpretación que debe darse a los recursos o promociones que se presenten dentro del procedimiento judicial; por ello, de una interpretación del citado dispositivo con el diverso 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se llega a la clara convicción de que el legislador en dicho cuerpo adjetivo federal, no dejó lugar a dudas sobre las reglas instrumentales, respecto a las demandas presentadas que tengan la naturaleza de oscuras e irregulares y el carácter de los incidentes, recursos o promociones que se presenten en la secuela del procedimiento judicial; de ahí la

inaplicabilidad del citado dispositivo en el desechamiento de una demanda agraria.

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo VII. Mayo de 1998. Página 1003.

7. DEMANDA AGRARIA, DESECHAMIENTO INCORRECTO DE APLICABILIDAD DE LOS ARTÍCULOS 170 Y 181 DE LA LEY AGRARIA Y 325 DEL CÓDIGO ADJETIVO FEDERAL CIVIL DE APLICACIÓN SUPLETORIA. De una interpretación armónica y sistemática del artículo 170 de la Ley Agraria, así como del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, se advierte que si el titular del Tribunal Unitario Agrario considera que la demanda es imprecisa, oscura o irregular, tiene la obligación, conforme lo establece el artículo 325 del código adjetivo federal civil, de prevenir al actor para que la aclare, corrija o complete, ya que dichos dispositivos así lo determinan, más aún cuando el diverso numeral 181 de la citada Ley Agraria contiene similares reglas al referido artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por ello resulta incorrecto desechar la demanda con apoyo en el artículo 57 de la codificación adjetiva federal citada, por no ser propia para fundar ese evento legal.

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo VII. Mayo de 1998. Página 1004.

8. DEMANDA EN LOS JUICIOS AGRARIOS. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES ES SUPLETORIO RESPECTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA. Aunque el artículo 170 de la Ley Agraria ordena que el actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia, y que en este caso se solicitará a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito de manera concisa, tal precepto no establece cuáles son los requisitos, dentro de esa concisión, que deberá contener la demanda. Por tanto, para saber cuándo una demanda presenta irregularidades u omite "alguno de los requisitos previstos legalmente", es necesario acudir a la aplicación supletoria del artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al artículo 167 de la misma Ley Agraria.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo III. Junio de 1996. Página 818.

9. DEMANDA DE NULIDAD EMITIDA POR LA COMISIÓN AGRARIA MIXTA. DESECHAMIENTO DE LA. EL AMPARO DIRECTO PROCEDE CONTRA ESE ACUERDO. El auto pronunciado por el Tribunal Unitario Agrario, en el que se desecha la demanda de nulidad de resolución emitida por la Comisión Agraria Mixta, relativa a un procedimiento privativo de derechos agrarios y nueva adjudicación de unidades de dotación ejidal, por los efectos que produce, es dable concluir que se trata de aquellas resoluciones que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, respecto de la cual, la ley común no concede ningún recurso o medio de defensa legal para modificarla o revocarla, por tanto, conforme a lo dispuesto por los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, ese acto de autoridad debe impugnarse mediante el juicio directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, y no a través del juicio de garantías biinstancial.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiado de Circuito. Octava época. Tomo XIV. Septiembre de 1994. Página 304.

10. DEMANDA, OPORTUNIDAD PARA EFECTUAR SU AMPLIACIÓN EN EL JUICIO AGRARIO. Como la Ley Agraria no regula lo relativo a la ampliación de demanda, no puede aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, máxime que no existe afinidad entre el procedimiento agrario y el procedimiento ordinario previsto en dicho Código. En tal virtud, se considera que respecto a tal punto, es aplicable el criterio del más alto tribunal del país contenido, en la jurisprudencia número 176, visible a fojas 311 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988 con el rubro: (AMPLIACION DE LA DEMANDA, LITIS, CONTESTATIO EN EL AMPARO), que aunque relativa al juicio de amparo, por igualdad de razón puede también aplicarse a la materia agraria, ya que en la ley de amparo, al igual que en la ley agraria, no se regula lo relativo a la ampliación de la demanda. De esta suerte, si es criterio jurisprudencial que en el juicio constitucional pueda ampliarse la demanda, atendiendo a que la finalidad de dicho juicio es preservar las garantías individuales, es inconcuso que un juicio de naturaleza agraria, también debe existir la posibilidad, atendiendo a que en éste deben tutelarse, en favor de los ejidatarios, comuneros, los derechos establecidos en el artículo 27 constitucional y en las leyes que se derivan de éste. Por tanto, en materia agraria. al igual que en el juicio de amparo, la demanda puede ampliarse mientras no se integre la litis, es decir, dicha ampliación procede hasta antes de que el enjuiciado conteste la demanda.

Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Novena época. Tomo III. Enero de 1996. Página 277.

11. DEMANDA, SU AMPLIACION EN EL JUICIO AGRARIO. INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 71 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El procedimiento relativo a los juicios ordinarios previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, es distinto al procedimiento relativo a los juicios agrarios previsto en la Ley Agraria, ya que en aquel después de contestar a la demanda se abre el juicio a prueba con un término de treinta días, al fenecer éste se celebra una audiencia final del juicio y posteriormente se dicta la sentencia definitiva; en cambio, en el procedimiento agrario después de efectuado el emplazamiento, se celebra una audiencia en la que el actor expone sus pretensiones, el demandado produce su contestación, las partes ofrecen pruebas, formulan alegatos y posteriormente se dicta sentencia. De lo anterior resulta que el artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece que la ampliación de la demanda puede presentarse hasta antes de la audiencia final de primera instancia, no resulta aplicable supletoriamente a la Ley Agraria, por un lado, porque ésta no regula lo relativo a la ampliación de la demanda, y por otro lado porque no existe afinidad entre el procedimiento agrario y el procedimiento ordinario previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Novena época. Tomo III. Enero de 1996. Página 278.

12. DEMANDA RECONVENCIONAL EN MATERIA AGRARIA. CASO EN QUE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO PUEDE DESECHARLA. De conformidad con la Ley Agraria, el Tribunal no está facultado para desechar la demanda reconvencional por cualquier motivo, pues ninguna norma jurídica le concede tal atribución sino que, por el contrario en el artículo 182 de la citada Ley se consigna disposiciones sobre formalidades, actuaciones y trámite que deban realizar cuando se está en presencia de una reconvención, de tal suerte que, el Tribunal Unitario únicamente está autorizado para desechar una cuestión de esta naturaleza en caso de que ésta hubiera sido planteada después de contestada la demanda, quedando como cuestión propia de la sentencia definitiva que llegue a emitirse, lo conducente acerca de la acción deducida.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito
Semanario Judicial de la Federación. Novena época. Noviembre de 1997. Tomo VI. Página 480.

13. INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN MATERIA AGRARIA. (APLICACIÓN COMPLEMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 319 Y 320 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). Cuando un órgano de

representación ejidal estima que le causa agrario el hecho de que la resolución reclamada a través del juicio constitucional no le fue notificada en forma personal, tal circunstancia la puede plantear mediante el incidente de nulidad de notificaciones que prevén los artículos 319 y 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación complementaria a la Ley Agraria de conformidad con lo que dispone el artículo 167 de esta última Ley.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena época. Tomo III. Enero de 1996. Página 298.

14. PRUEBA PERICIAL EN MATERIA AGRARIA. INAPLICABILIDAD SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA NOMBRAR PERITO TERCERO EN DISCORDIA. El artículo 167 de la Ley Agraria establece como uno e los requisitos para la aplicación supletoria del código Federal de Procedimientos Civiles en los juicios agrarios, el que las disposiciones de éste no se opongan directa o indirectamente a la mencionada ley. Es por ello que en tratándose del nombramiento de un perito tercero discordia no es aplicable supletoriamente el Código procesal Civil aludido, que en su artículo 159 establece que los honorarios de dicho experto deberán ser cubiertos por las partes, en virtud de que tal circunstancia contraria la esencia del procedimiento agrario, cuya legislación comparte la naturaleza del denominado derecho publico, con un fin eminentemente social, tal como se desprende de la redacción de los artículos 1º, 4º, 7º, 8º, 164, última parte y 189 de la Ley Agraria. Además la interpretación sistemática de la citada legislación agraria permite a dichos tribunales concluir la práctica de la prueba pericial sin acudir a ley supletoria alguna, dado que de acuerdo con los artículos 8º fracción VI y 25 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, una de sus atribuciones consiste en nombrar a los peritos de dichos órganos, quienes estarán obligados a rendir su dictamen en los juicios en que para tal efecto fueren designados, así como a asesorar a los Magistrados cuando éstos lo solicitaren y, por otra parte, el artículo 52 del Reglamento Interior de los mencionados tribunales dispone que se integrará un padrón de peritos a nivel nacional, del cual el Tribunal Superior y los Magistrados de los Tribunales Unitarios, podrán designar a los que actúen en los respectivos juicios y procedimientos.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo VII. Enero de 1998. Página 1150.

15. PRUEBAS EN MATERIA AGRARIA. NINGÚN ORDENAMIENTO ES SUPLETORIO EN LA APRECIACIÓN DE LAS. El artículo 189 de la Ley Agraria en vigor, dispone que las sentencias de los Tribunales Agrarios deben dictarse

a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones. Por lo tanto, es claro que el precepto no tiene laguna jurídica respecto de la forma de apreciar las pruebas en materia agraria, porque si los propios Tribunales no se encuentran obligados a sujetarse a ninguna regla o formulismo en la estimación de dichos medios de convicción, es evidente que su facultad es soberana, aunque condicionada a no alterar los hechos ni la lógica jurídica, por lo que debe concluirse que ningún ordenamiento es supletorio en esa tarea de apreciación.

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales colegiados de Circuito. Novena época. Tomo III. Mayo de 1996. Página 682.

16. RECURSO DE REVOCACIÓN ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO, IMPROCEDENCIA DEL, AL DECLARARSE INOPERANTE LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. La interposición del recurso de revocación es improcedente ante el Tribunal Unitario Agrario, toda vez que resulta inoperante la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles porque la Ley Agraria ya definió sus medios de impugnación contenidos en la ley civil supletoria que no fueron incluidos por el legislador; por lo que al declararse inoperante la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, porque en la Ley Agraria no se contempla el recurso de revocación intentado por el quejoso, no puede considerar como violación al procedimiento.

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo III. Mayo de 1996. Página 691.

17. RECURSO DE APELACION IMPROCEDENTE EN EL JUICIO AGRARIO. procede la revisión sólo en los casos del artículo 198 de la Ley Agraria. En la especie resulta improcedente el recurso de revisión interpuesto, en virtud de que dicho medio de impugnación sólo es admisible en contra de sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios que resuelven en primera instancia, en los casos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 198 de la Ley Agraria; hipótesis que no se actualiza dado que la materia de la revisión intentada es el auto que desecha la demanda, que por su propia naturaleza no puede equipararse a una sentencia, puesto que no entra al fondo del negocio. Cabe señalar que la Ley Agraria en vigor sólo reglamenta el recurso de revisión contra sentencias definitivas que concluyen la primera instancia para los juicios

agrarios previstos en el precepto supracitado, por lo que el auto que desecha la demanda, como es el que ahora se combate, sólo puede ser impugnado en la vía de amparo. Por otra parte, en cuanto a la interposición subsidiaria del recurso de apelación, planteada por el promovente, resulta de notoria improcedencia por tratarse de un recurso que no está previsto en la Ley Agraria, ya que la supletoriedad es una figura jurídica cuyos alcances se limitan a integrar lagunas respecto de instituciones reguladas en el ordenamiento que se suple, más no a trasplantar íntegramente aquéllas que son ajenas al cuerpo jurídico que se pretende complementar, como acaece en la especie

Tribunal Superior Agrario
Recurso de Revisión 02/93-4, promovido por Osmar Iturbe Aguilar, poblado Unión Calera Arriaga, Estado de Chiapas, Magistrado Gonzalo M. Armenta Calderón, 2 de febrero de 1993, unanimidad de votos.

18. LEY AGRARIA. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y NO EL ESTATAL. Debido a la imperfección, generalidad y abstracticidad de la Ley Agraria, respecto de cuestiones sustantivas, relacionadas con la sucesión de derechos y la filiación de los posibles beneficiados, en su artículo 2º menciona, cuáles son los ordenamientos que se aplicarán supletoriamente, siendo en la especie, el Código Civil Federal y no el estatal.

Primer Tribunal colegiado en Materias civil y de Trabajo del Segundo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava época. Tomo XV-II. Febrero de 1995. Página 395.

19. LEY AGRARIA. LE ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y NO EL DEL ESTADO RESPECTIVO. De acuerdo con lo previsto por el artículo 2º de la Ley Agraria, en lo no previsto por ella, se aplicarán supletoriamente la legislación civil federal, y en su caso, mercantil, según la materia de que se trate; lo cual implica que en el aspecto sustantivo son los cuerpos legales referidos los que deben aplicarse supletoriamente como derecho común, por tratarse de un ordenamiento de orden federal; y por disponerlo así expresamente la legislación a suplir; y en tal virtud, no pueden invocarse preceptos legales del Código Civil del Estado, en asuntos de naturaleza agraria.

Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación. Tribunales colegiados de Circuito. Octava época. Tomo XII. Diciembre de 1993. Página 901.

20. TÉRMINOS EN MATERIA AGRARIA, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE. Aún cuando los Tribunales Agrarios no laboren los fines de semana, lo cierto es que al estar haciendo correctamente el cómputo del término de diez días con que los interesados cuentan para la interposición del recurso de revisión, porque la actual Ley Agraria en su artículo 193, párrafo segundo determina la forma en que deben considerarse o hacerse el conteo de los plazos establecidos en dicha Ley, de tal manera que si en forma determinante expresa que, respecto de los plazos fijados en la Ley Agraria, no hay días y horas inhábiles, a ello deben ajustarse los Tribunales Agrarios, ya que si hay disposición expresa en la Ley Agraria en cuanto a la forma en que deben considerarse los plazos a que se refiere la Ley Agraria en cita, no tienen porqué ser aplicados supletoriamente en cuanto al tema, los artículos 181 a 188 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena época. Tomo II. Octubre de 1995. Página 645.

CONCLUSIONES

1. El derecho social imprime su carácter social, protector y tutelador al derecho agrario, el cual se caracteriza: por una regulación protectora hacia los sujetos agrarios; es producto de una época histórica en la que el constituyente de 1917 plasmó principios sociales a la propiedad en el artículo 27 constitucional; existe predominio del principio de justicia distributiva; es un derecho que a pesar de su autonomía tiene relación con otras ramas jurídicas; esta en proceso de integración y de evolución permanente y; tiene como objetivo alcanzar el desarrollo rural integral en la producción, comercialización, distribución y consumo, inspirado en el bien común, la justicia social y el interés público.

2. El derecho agrario para su estudio se divide en derecho agrario sustantivo o material y derecho agrario adjetivo o procesal, el primero estudia el conjunto de normas, principios o valores que establecen los derechos y obligaciones subjetivas de los sujetos agrarios y el segundo, regula el ejercicio de los derechos que la parte sustantiva confiere a los sujetos agrarios y la actividad de los órganos jurisdiccionales agrarios con el fin de resolver los litigios que le son planteados, tratando de realizar la justicia social.

3. Hoy en día es importante estudiar el derecho agrario y del derecho procesal agrario desde los siguientes puntos de vista: a) Científico, puesto que muchas normas agrarias carecen de una adecuada técnica jurídica en su elaboración, dando lugar a lagunas legales, contradicciones e imprecisiones, por ello es necesario la investigación científica de esta rama jurídica para contar con un ordenamiento más adecuado, para que con la aplicación del método científico los funcionarios encargados de la impartición de la justicia agraria apliquen adecuadamente las normas agrarias. b) Histórico y legislativo, porque las actuales instituciones agrarias previstas en la legislación sólo se explican claramente y es posible aplicarlas cuando se realiza un estudio pretérito del derecho agrario. c) Profesional y didáctico, porque la enseñanza universitaria debe proporcionar a los egresados de las facultades de derecho un conocimiento técnico, jurídico e integral que contemple las necesidades sociales y la trascendencia histórica de impartición de la justicia agraria, para que el egresado y futuro profesionista participe con un sentido social al

desempeñarse como legislador, juzgador agrario, litigante, jurisconsulto e investigador, procurando siempre la seguridad jurídica y el bien común. Y d) Social y económico, para lograr el desarrollo en el campo mexicano. Históricamente la impartición de la justicia en campo mexicano ha tenido nefastas consecuencias económicas y sociales, puesto que los conflictos agrarios eran resueltos con lentitud e ineficiencia, lo que trajo como consecuencia un alto costo social y económico para los hombres del campo.

4. A través de la historia se han realizado un sin fin de reformas a la legislación agraria, debido a que la materia agraria es una de las más evolutivas, cambiantes y dinámicas en el derecho mexicano. En los ordenamientos legales agrarios expedidos de 1917 a 1991 encontramos continuidades y divergencias en la forma en que regulaban a las autoridades, acciones y procedimientos agrarios. Presentándose un progresivo avance y perfeccionamiento en la legislación, fundamentalmente de 1934 a 1991. En ésta época la jurisdicción agraria fue ejercida por una variedad de órganos y autoridades que tenían las siguientes características: dependían del Ejecutivo Federal, por lo que no solo desarrollaban actividades jurisdiccionales sino también administrativas; eran jueces legos, es decir, no tenían estudios ni nociones jurídicas; estaban integradas por autoridades políticas y representantes de los campesinos; resolvían atendiendo más apegados a criterios políticos que jurídicos; tenían jurisdicción local y federal; eran órganos unitarios y colegiados; los actos jurisdiccionales que realizaban estaban dispersos entre los diversos órganos y autoridades. Por su naturaleza, estructura y funcionamiento la magistratura agraria de 1917 a 1991 originó una concentración de decisiones jurisdiccionales, centralización de poder, lentitud en la tramitación de expedientes, excesivo burocratismo, corrupción e ineficiencia en la impartición de la justicia agraria.

5. Las acciones o peticiones agrarias se fueron incrementando paulatinamente en los diversos ordenamientos legales agrarios expedidos de 1915 a 1991, puesto que la Ley Agraria de 1915 contempló sólo dos acciones agrarias y en la vigente a 1991 existían por los menos 23, lo anterior en virtud de que se pretendió dar solución legal a los problemas que confrontaban los sujetos agrarios. De un ordenamiento a otro encontramos continuidades respecto a las causales de procedencia, requisitos, formalidades, tramitación y solución de las acciones agrarias y también se fueron sumando novedosas acciones agrarias. Desde una concepción meramente procesal no es posible afirmar que de 1915 a 1991 existía un proceso agrario sino que había una pluralidad de procedimientos agrarios en los que se convinaba la oficiosidad y la petición de parte, dobles vías y procedimientos simultáneos. Existían verdaderos procedimientos que resolvían controversias y otros eran simples trámites administrativos, y algunos otros eran mixtos. La naturaleza de los procedimientos agrarios, las acciones y la jurisdicción agraria vigente hasta 1991 ciertamente solucionaron algunos conflictos, pero se acumularon

expedientes agrarios sin resolución definitiva, iniciados hace décadas, lo que provocó frustración en los campesinos, inseguridad jurídica e improductividad en el campo.

6. El incumplimiento constitucional de proporcionar justicia expedita y desarrollo integral al campo mexicano dio lugar a la reforma al artículo 27 constitucional de 1992. La reforma agraria en 1992 en el aspecto procesal es de gran trascendencia, puesto que introduce en nuestra legislación un nuevo proceso agrario, hace realidad la demanda de los campesinos expresada desde el Plan de Ayala de 1911 al crearse tribunales especializados quienes tiene plena autonomía y jurisdicción, conocen de nuevas acciones agrarias las que son ejercidas y tramitadas de diferente manera en comparación con las legislaciones anteriores.

7. La reforma agraria del artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria ha provocado una polémica que aún no concluye, se ha discutido los avances y retrocesos en el ámbito sustantivo y adjetivo. En nuestra opinión el aspecto procesal representa un gran avance, sin embargo, subsisten deficiencias, confusiones e imprecisiones que redundan en la impartición de la justicia agraria. Las exposiciones de motivos del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria reconocieron la importancia en la impartición de justicia agraria, el rezago en este rubro y otras deficiencias, por ello se crearon tribunales agrarios, para que actuaran en forma pronta y expedita al dar solución a las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes agrarias. Los tribunales agrarios son el instrumento a través del cual el Estado cumple con una de sus funciones al conservar el orden jurídico y la convivencia armónica entre los sujetos.

8. La acción agraria puede ser ejercida por los sujetos agrarios ante los tribunales agrarios para la solución de una controversia relacionada con el cultivo y explotación y tenencia de la tierra. Pero no de cualquier tenencia de tierra, puesto que los tribunales agrarios y de amparo, consideran que los conflictos planteados deben estar relacionados con la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de tal manera que en la mayoría de los casos, los pequeños propietarios sólo participan en el proceso agrario en su calidad de demandados. En materia agraria encontramos pocas acciones que prevén un término para su ejercicio.

9. La naturaleza del proceso agrario vigente se expresa fundamentalmente a través de los principios que lo orientan. El proceso agrario tradicionalmente ha combinado los principios inquisitivos, dispositivos y de justicia social, se rige también por el de legalidad que se traduce en que los magistrados agrarios deben observar la ley en su actuar. Los sujetos agrarios que litigan

ante los tribunales agrarios pueden tener igualdad jurídica pero no material, por ello el magistrado agrario debe tratar procesalmente iguales a los que son iguales y desigual a los que son desiguales, para lograr con ello una justicia por compensación, todo ello atendiendo al principio de equilibrio constante entre las partes. En el proceso agrario predomina la oralidad sobre la escritura, desde que se inicia hasta que concluye. Pero este principio no tendrá eficacia jurídica sin el principio de inmediatez, apoyado éste en un precepto legal sin precedentes puesto que el artículo 185 de la Ley Agraria señala que si la audiencia no esta presidida por el magistrado lo actuado en ella no produce efecto jurídico alguno, con ello se obliga a los magistrados a tener un desempeño activo en el proceso, sin embargo, es necesario que en la practica esté presente también en la audiencia el secretario proyectista. Los principios de oralidad e inmediatez carecen de sentido si no aplica también al principio de concentración procesal. Esté principio al igual que el de celeridad fue introducido al proceso agrario por lógicas razones históricas, para que los campesinos vean solucionados sus conflictos en forma rápida y oportuna. Por ello, el proceso agrario se desarrolla a través de un mínimo de actos procesales. El proceso esta diseñado por el legislador para que se concluya en sesenta días, sin embargo, por la naturaleza de las pruebas a desahogarse y por otras razones el proceso se prolonga no sólo meses sino incluso tres o cuatro años. Con los breves términos que establece la ley en el proceso agrario se termina con la incertidumbre jurídica que existía antes de 1992. Con los principios de publicidad y defensa material se garantiza que la controversia agraria sea resuelta en forma objetiva, imparcial, limpia, honesta y apegada al sentido social de las normas agrarias. El proceso agrario no es la única forma de resolver los litigios sino que el convenio resuelve dentro y fuera del proceso los conflictos planteados entre partes.

10. El proceso agrario cumple con una misión jurídica, política y social. Jurídica porque es un instrumento a través del cual el Estado cumple su misión de mantener el orden jurídico que le da origen. Política porque la reforma misma al artículo 27 constitucional pretende que el proceso agrario sea un instrumento para dar seguridad y certeza jurídica (presupuesto necesario para incrementar la inversión privada en el campo, adoptar el dominio pleno de tierras ejidales y comunales, venta de parcelas, conversión de comunidades a ejido, factores estos que en su conjunto pretenden contribuir a elevar la productividad y prosperidad económica del campo y por ende de la Nación). La misión social del proceso agrario se traduce en solucionar las controversias agrarias, solucionar en forma pronta y expedita los añejos problemas que tantos enfrentamientos y violencia han generado entre los hombres del campo y contribuir así a la pacífica y armónica convivencia social de una forma justa y equitativa. Así pues, el proceso agrario cumple una trascendental misión jurídica al ser un instrumento para la realización del derecho objetivo; política como garantía del justiciable y una convivencia armónica y social al proporcionar a los hombres del campo una solución justa y equitativa de sus problemas.

11. A partir de 1992 en materia agraria existe una nueva y verdadera jurisdicción, en virtud de que se crean tribunales agrarios con plena jurisdicción y autonomía que reemplazan a las autoridades administrativas jurisdiccionales. En la nueva era del proceso agrario esta claramente atribuida la impartición de justicia a los tribunales agrarios y las funciones de administración e implementación de políticas agrarias a órganos administrativos dependientes del ejecutivo federal. Funciones que hasta antes de 1992 como se destaco en el capítulo segundo estaban entremezcladas. Los tribunales agrarios cambian el concepto de jurisdicción agraria, en razón de que su función es eminentemente y sólo jurisdiccional, a diferencia de las anteriores autoridades agrarias administrativas-jurisdiccionales. Los tribunales agrarios forman parte del poder judicial porque ejercen parte de la jurisdicción al dirimir controversias que son puestas a su conocimiento y tener la autonomía y plena jurisdicción con la que fueron creados en su carácter de tribunales especializados por el artículo 27 constitucional.

12. La jurisdicción agraria se caracteriza por ser propia, dado que conoce de las controversias que el artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias le indican; federal por disposición constitucional y legal; voluntaria y contenciosa puesto que conoce tanto de las controversias que le son planteadas como de los asuntos de jurisdicción voluntaria que requieren de la intervención judicial; colegiada en el caso de Tribunal Superior Agrario y unitaria en el caso de los tribunales unitarios agrarios y; es ejercida por doctos o letrados puesto que son profesionales del derecho. La magistratura agraria antes de 1992 estaba conformada por juzgadores legos y paso a ser de juzgadores letrados, esto representa un gran avance porque la aplicación de la legislación agraria requiere de conocimientos técnicos especializados en materia jurídica. La función que desempeñan los titulares de la jurisdicción agraria además es pública, puesto que son nombrados por el Estado. La competencia de los tribunales agrarios es transitoria y permanente. La primera concluirá al resolver el rezago procesal agrario y la segunda deber ser ampliada, sobre todo la del Tribunal Superior Agrario.

13. En materia agraria se aplica un sistema mixto de nombramiento de los magistrados agrarios puesto que participan dos poderes en su designación. Éste sistema de nombramiento contrasta con el anterior sistema de designación de los funcionarios agrarios, puesto que la fracción XI ya derogada del artículo 27 constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria establecían el sistema de nombramiento del poder ejecutivo, puesto que la mayoría de los funcionarios agrarios eran designados por la máxima autoridad agraria, es decir, por el presidente de la república. Es necesario hacer un enérgico llamado de atención para que se ponga el máximo cuidado en la selección y formación de personal judicial, tanto en orden de sus

conocimientos técnicos, como a sus cualidades de independencia, moralidad y rectitud, asimismo, se deberá mantener despierta la inquietud del magistrado por hallar la justicia, frente a los riesgos adormecedores de la rutina profesional. Y de existir alguna responsabilidad administrativa o penal de los funcionarios agrarios cuando incurren en alguna falta o ilícito debe hacerse efectiva inexorablemente en cuantos casos se reclamen, sin importar causas o rangos, consientes de que la corrupción es uno de los grandes males de nuestro país a la que no se le debe permitir el acceso o permanencia en los tribunales agrarios. Los magistrados agrarios consientes de que su obligación es impartir justicia o contribuir a ello, debe actuar con lealdad, honradez, imparcialidad y eficacia.

14. Los magistrados agrarios deben ejercen su jurisdicción de forma autónoma e independiente, atendiendo sólo a las disposiciones legales aplicables y no a sugerencias o peticiones de las partes o de terceros. La independencia de los magistrados agrarios al formar parte de un órgano que no tiene vínculo jerárquico de subordinación o dependencia o entidad alguna de la administración pública federal garantiza imparcialidad y firmeza en sus fallos. Con ello se trata de solucionar en forma definitiva los añejos problemas que se originan en el agro mexicano y de los cuales ha sido responsable en parte el burocratismo. Para que los magistrados agrarios cumplan adecuadamente su función deben estar protegidos y rodeados de una serie de garantías, entre otras, de tipo económico, social, de independencia y autonomía en el ejercicio de su cargo. Las garantías económicas y sociales se traducen en salarios decorosos y prestaciones de seguridad social que hagan posible el desempeño de su función con independencia y dignidad. Las garantías de independencia y autonomía en el ejercicio de su cargo se manifiestan a través de la inamovilidad judicial, la no disminución de su salario, entre otros.

15. Los tribunales agrarios, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, entre otras dependencias del sector agrario, tienen la tarea de cumplir con los fines jurídicos, políticos y sociales del proceso agrario que el artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias les confieren en el ámbito de sus respectivas competencias. La Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional coadyuvan e inciden en la función jurisdiccional. La Procuraduría Agraria por su naturaleza y objetivos cumple una función trascendental dentro y fuera del proceso como es la representación legal, asesoría jurídica, conciliación y arbitraje y, prevención y denuncia de violaciones a los derechos humanos de los sujetos agrarios. El Registro Agrario Nacional por su parte, auxilia a la función jurisdiccional al proporcionar constancias regístrales de su archivo, las cuales sirven para que los tribunales agrarios dispongan de mayores elementos para resolver, asimismo contribuye a dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural.

16. El proceso agrario presenta peculiaridades importantes, por ejemplo: a) El sistema de notificación por edictos que prevé la Ley Agraria se aparta del que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria. Porque tomando en cuenta las condiciones del medio rural introduce un sistema más acorde con los principios del derecho agrario. La Ley Agraria autoriza a hacer uso de los medios masivos de comunicación para hacer del conocimiento de los interesados las notificaciones y citaciones, con ello la ley busca ser más acorde con la realidad, usos y costumbres imperantes en el campo, en el que los medios masivos de comunicación distintos a los que utilizan la palabra escrita tienen mayor penetración, b) La audiencia en el proceso agrario es un acto completo en el que se desarrolla gran parte del procedimiento agrario, pues en ella se ratifica la demanda, se contesta y se opone reconvención, se ofrecen, admiten y desahogan pruebas, se exhorta a las partes a una composición amigable, se reciben alegatos, y se emite sentencia e incluso en algunos casos se acuerda la ejecución de la sentencia, c) La figura de la amigable composición en el proceso agrario es un gran acierto del legislador puesto que a través de ella se solucionan un importante número de conflictos. La exhortación a la amigable composición debe hacerse en cualquier estado de la audiencia por el magistrado agrario quien debe actuar en conciencia, asumiendo el carácter de un amigable componedor, sugiriendo soluciones de equidad mas que rigideces técnicas y frialdades legales, mostrando un inconfundible apoyo a la justicia con rostro humano, d) La Ley Agraria señala que en el proceso agrario son admisibles toda clase de pruebas pero no señala cuales son los medios de prueba, por ello es necesario recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles. Las pruebas en el proceso agrario se desahogan de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, e) El sistema de valoración de pruebas que deben seguir los magistrados agrarios es el de libre apreciación o sana critica, sin embargo en la practica cotidiana los magistrados agrarios al dictar sus resoluciones siguen el sistema legal o tasado al valorar las pruebas de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, haciendo un uso indebido de la supletoriedad y, f) La intervención de los magistrados en la ejecución de la sentencia es muy activa, puesto que el cumplimiento de la sentencia no se deja al arbitrio de la parte que obtuvo sentencia favorable sino que se ejecuta de oficio, toda vez que el artículo 191 de la Ley Agraria obliga a los tribunales agrarios a ejecutar sus resoluciones. La ejecución de las sentencias agrarias presenta dos aristas importantes porque prevé la conciliación en el momento de la ejecución y ejecutar la sentencia en cuanto sea posible ejecutarla material y jurídicamente.

17. En el derecho procesal agrario los medios de impugnación son el recurso de revisión y el juicio de amparo. Al existir disposición expresa en la Ley Agraria respecto a los medios de impugnación no es dable aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que la supletoriedad es una figura que se limita a integrar lagunas respecto de instituciones reguladas en el ordenamiento que se suple mas no a transplantar íntegramente aquéllas que

son ajenas al cuerpo jurídico que se pretende complementar. La limitación de la Ley Agraria a sólo un recurso ordinario se debe a la celeridad y concentración del proceso agrario. El recurso de revisión en el proceso agrario tiene una acción limitada, ya que su procedencia se concreta a sólo tres casos, la tramitación de éste recurso conforme a la ley es breve y sencillo, sin embargo, en la practica la legislación es obscura e incompleta, lo cual da lugar a diversos criterios de interpretación y por ende de inseguridad jurídica, lo cual ha provocado en la practica un recurso de revisión que tarda en resolverse varios meses y no días como lo prevé la Ley Agraria. En la práctica los tribunales agrarios y los tribunales de amparo tienen dudas respecto a diversas figuras jurídicas agrarias, entre ellas, el recurso de revisión, dudas que tienen que ser resueltas por el legislador y en lo inmediato por los tribunales de amparo a través del establecimiento de jurisprudencia, sin embargo, desafortunadamente está en algunas ocasiones es contraria a los principios procesales agrarios.

18. La jurisprudencia agraria es generada tanto por los tribunales federales como por el Tribunal Superior Agrario. Ésta es una fuente importante del derecho agrario puesto que por la deficiente legislación en la materia agraria hace necesario que los tribunales encargados de elaborarla integren la legislación por este medio. Sin embargo a la fecha los criterios de interpretación de la Ley Agraria por los tribunales de amparo ha dejado mucho que desear porque tergiversan o desnaturalizan el carácter protector y tutelador de las normas agrarias. La jurisprudencia agraria emitida por los tribunales de amparo surge con motivo del amparo social agrario, el cual es un parteaguas en el sistema constitucional mexicano porque se aparta de las reglas tradicionales que rigen al amparo en general, con el fin de establecer medidas protectoras de carácter procesal para los sujetos agrarios, en las que impera el principio de igualdad por compensación y los lineamientos esenciales del derecho procesal social.

19. La figura de la supletoriedad en el derecho agrario mexicano es relativamente reciente. La legislación agraria vigente es incompleta, desarticulada, dispersa, por ello el legislador previó la aplicación supletoria a la legislación agraria de diversos ordenamientos como el civil, mercantil, los cuales son de diversa naturaleza a la materia agraria. La supletoriedad es creada por economía legislativa para dar congruencia al sistema jurídico, con el fin de integrar la ley y evitar reiteración de principios e instituciones contemplados ya por un ordenamiento general. El juzgador al aplicar la supletoriedad debe tomar en cuenta los principios de ésta, a saber, debe ser aplicada sólo cuando la ley que se suple lo autoriza mediante referencia especifica; cuando el ordenamiento que se suple autoriza varias leyes supletorias debe atenderse a la enumeración que indica; ante disposición específica en la ley especial no debe aplicarse supletoriamente ningún ordenamiento jurídico; la supletoriedad debe aplicarse sólo cuando una figura jurídica prevista en el ordenamiento a suplirse no se encuentra suficientemente regulada en forma clara y precisa, sino que es

no se encuentra suficientemente regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus peculiaridades, y es inaplicable la supletoriedad de un ordenamiento o costumbre derogada.

20. En la práctica judicial agraria, tanto los tribunales agrarios como las partes litigantes abusan de la supletoriedad, e introducen figuras ajenas al proceso agrario, generando con ello inseguridad jurídica. La aplicación supletoria de la legislación civil a la materia agraria tiene graves consecuencias, puesto que son ordenamientos que regulan relaciones entre sujetos diferentes; su naturaleza y principios son diversos, por los que su aplicación despoja a la materia agraria de su carácter social. La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles distorsiona la naturaleza eminentemente social del proceso agrario. Existe una confrontación de normas, principios e instituciones entre el proceso agrario y el proceso civil. Este ultimo está regulado por la legislación civil, que es de naturaleza privada; en cambio, el proceso agrario está regido por la legislación agraria, que es de tipo social. El primero se orienta bajo los principios de igualdad jurídica, aplicación estricta del derecho, predomina la escritura sobre la oralidad, la dispersión sobre la concentración procesal; en cambio, en el proceso agrario se suplen los planteamientos de derecho de las partes; se aplica el derecho con sentido social, la oralidad predomina sobre la escritura, predomina la inmediación, la celeridad, equilibrio constante entre las partes; es decir, se aplica el principio de justicia social.

21. Es pertinente que se integre la legislación agraria en un solo cuerpo legal, principalmente las normas de tipo adjetivo para que se elimine la perniciosa aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior, con el fin de proporcionar seguridad jurídica y una adecuada impartición de justicia agraria.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO AGRARIO, *El nuevo derecho agrario mexicano,* México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1992.

ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "La teoría general del proceso y la enseñanza del derecho procesal", *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972),* México, UNAM, t. I, 1992.

_____, *Proceso, autocomposición y defensa,* 3ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1991.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso,* 7ª ed., México, Porrúa, 1998.

ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *El ombudsman y la protección de los derechos humanos,* México, Porrúa, 1992.

_____, "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXX, núm. 116, mayo-agosto de 1980.

_____, "La nueva normatividad agraria", *Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, núm. 7, 1992.

_____, "El defensor del campesino", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 2, año 1, enero-abri de 1993.

_____, "El notario mexicano frente a la nueva Ley Agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 4, año II, septiembre-diciembre de 1993.

_____, "El recurso de revisión privado en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 11, año IV, enero-abril de 1996.

ARRIAGA GARZA, Heriberto, "Los hechos en Chiapas y la cuestión agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

BARRIOS DE ANGELIS, Dante, "El derecho procesal agrario como instrumento de seguridad jurídica y social en el agro", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, núm. 116, t. XXX, mayo-agosto de 1980.

BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México,* 14ª ed., México, Porrúa, 1992.

BORGUA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo,* 3ª ed., México, Porrúa, 1994.

_____, "Inconstitucionalidad funcional y orgánica de las Comisiones Agrarias Mixtas", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, núm. 99-100, t. XXV, julio-diciembre de 1975.

_____, "El amparo en materia agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de Durango,* México, núm. 2, julio-diciembre de 1975.

BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo,* México, Porrúa, 1985.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual,* Buenos Aires, Bibliografía Omeba, t. I, 1968.

CARBONEL Y SÁNCHEZ, Miguel, "La jurisprudencia de los tribunales agrarios", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

CARLOS, Eduardo B., *Introducción al estudio del derecho procesal*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959.

CARNELUTTI, *Sistema de derecho procesal civil,* Buenos Aires, Uteha, t. I, 1944.

CASTAÑEDA TRUJILLO, Alfonso, "Tercer foro de justicia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

CHACÓN HERNÁNDEZ, David *et al, Debates sobre las reformas al agro mexicano,* México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México,* 2ª ed., México, Porrúa, 1988.

_____, *El proceso social agrario y sus procedimientos,* 4ª ed., México, Porrúa, 1983.

_____, "Las resoluciones presidenciales, los derechos derogatorios de concesiones de inafectabilidad y la nulidad relativa en materia agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 69-70, t. XVIII, enero-junio de 1968.

_____, "Breve historia de los Tribunales agrarios en México, al través del artículo 27 de la constitución federal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 183-184, t. XLII, mayo-agosto de 1992.

CERVANTES AHUMADA, Raúl, "Los Tribunales agrarios (necesidad de su creación)", *Estudios Agrarios,* México, núm. 8, año III, mayo-agosto de 1964.

_____, "La reforma agraria mexicana: logros y fallas",*Boletín del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado,* Honduras, núm. 7-8, 1976.

CLAVÉ, Márgara, *Diccionario de sinónimos y antónimos*, México, Concepto, 1987.

CORTES BARRAGÁN, José Fernando, *El agro mexicano, ¿siempre lo mismo?*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 1993.

DELGADO MOYA, Rubén, *El derecho social del presente*, México, Porrúa, 1977.

_____, *Curso de derecho sustantivo agrario*, México, Pac, 1993.

_____, *Manual y guía de derecho procesal agrario,* México, 1994.

_____, *et al, El ejido y su reforma constitucional,* México, Pac, 1993.

_____, *Ley Agraria (comentada y actualizada),* México, Pac, 1994.

_____, "Reglamentos interiores de la Procuraduría Agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 189-190, t. XLIII, mayo-agosto de 1993.

_____, "Legalización de la parcela ejidal como propiedad privada", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 5, año II, enero-abril de 1994.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, "El derecho procesal agrario como instrumento de seguridad jurídica y social en el agro", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, núm. 116, t. XXX, mayo-agosto de 1980.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, 19ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1970.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1992.

DÍAZ SOTO Y GAMA, Antonio, *La cuestión agraria en México,* 3ª ed., México, El Caballito, 1976.

DORANTES TAMAYO, Luis, *Elementos de teoría general del proceso,* México, Porrúa, 1993.

DURÁN, Marco Antonio, "Antecedentes y causas de la *reforma agraria en* México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 73, t. XIX, enero-marzo de 1969.

EL DÍA, suplemento núm. 122, del 11 de febrero de 1992.

ESPINO VILLALOBOS, José Platón, "Función de la Procuraduría Agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 5, año II, enero-abril de 1994.

_____, La Procuraduría Agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

FABILA Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria 1943-1940,* 2ª ed., México, Secretaría de la Reforma Agraria y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, 1990.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Teoría general del derecho procesal,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Ramón, "El problema agrario actual", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 73, t. XIX, enero-marzo de 1969.

FIX ZAMUDIO, Héctor y José OVALLE FAVELA, *Derecho procesal,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991.

_____, "Estructura del proceso agrario", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 41-42, t. XI, enero-junio de 1961.

_____, "Breves reflexiones sobre la reglamentación de la jurisdicción voluntaria en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales del 30 de agosto de 1937", *El foro,* México, núm. 40, enero-marzo de 1963.

_____, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 52, t. XIII, octubre-diciembre de 1963.

_____, "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana,* Madrid, núm. 3, 1965.

_____, "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Social,* Madrid, t. II, año 3, 1965.

_____, "El juicio de amparo en materia agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, núm. 116, t. XXX, mayo-agosto de 1980.

FLORES GARCÍA, Fernando, "Breves comentarios sobre el derecho probatorio en México", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 5, año II, enero-abril de 1994.

GALLEGOS VISCARRO, Rubén, "Comentarios sobre la justicia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 14, año II, septiembre-diciembre de 1993.

GAONA PERÉZ, Miguel, "El procedimiento de privatización de derecho agrario y la seguridad jurídica, presupuesto de la política agrícola eficiente", *Revista Jurídica Veracruzana, Órgano del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz*, México, núm. 2, abril-junio de 1975.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho,* 25ª ed., México, Porrúa, 1984.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario,* México, Porrúa, 1993.

_____, "El derecho social", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 59, t. XV, julio-septiembre de 1965.

_____, *Primer año de justicia agraria,* Informe del Tribunal Superior Agrario 1992-993, México, Tribunal Superior Agrario, 1993.

_____, "Principios del procedimiento agrario ordinario", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 191-192, t. XLIII, septiembre-diciembre de 1993.

_____,"La tierra, tema de México", *Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, s. n., 1993.

_____, "Consideraciones sobre la justicia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 5, año II, enero-abril de 1994.

_____, "El sistema vigente de justicia agraria", *Quórum,* Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, núm. 22, año II, enero de 1994.

GELSI BIDART, Adolfo, "Proceso y reforma procesal agraria en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XIV, núm. 199-200, enero-abril de 1995.

GOLDSCHMIDT, Alfonso, *El desarrollo campesino en México, tierra y libertad,* México, Juan Pablo Editor, 1980.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso,* 9ª ed., México, Harla, 1996.

GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, "Derecho procesal social", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 99-100, t. XXV, julio-diciembre de 1975.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *Notas y estudio sobre el proceso civil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Agustín, "La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, análisis de su contenido y breves comentarios", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 3, año I, mayo-agosto de 1993.

HERNÁNDEZ LARA, Froylán, "Procuraduría Agraria", *Las nuevas procuradurías,* México, Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

HERRERA VALENZUELA, Jorge, Conferencia dictada en el Primer Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos Egresados, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 3, año II, mayo-agosto de 1993.

HOYOS SCHLAMNE, Myrna E., "El Registro Agrario Nacional", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

IBARROLA, Antonio de, *Derecho agrario (El campo base de la patria),* México, Porrúa, 1983.

LA LEGISLACIÓN AGRARIA EN MÉXICO, 1914-1979, Secretaría de la Reforma Agraria, México, t. II y III, 1979.

LA POLÍTICA AGRARIA EN MÉXICO, 1914-1979, Secretaría de la Reforma Agraria, México, t. I, 1979.

LARA MARTÍNEZ, Jorge, "La ejecución de las resoluciones de los tribunales agrarios, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 4, año II, septiembre-diciembre de 1993.

LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho agrario mexicano,* 8ª ed., Porrúa, México, 1996.

_____, "La magistratura y los tribunales agrarios", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 2, año 1, enero-abril de 1993.

_____, "Estructura y funcionamiento de los Tribunales Agrarios", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

LÓPEZ ESCUTIA, Luis Ángel, "Recurso de revisión en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 13, año IV, septiembre–diciembre de 1996.

LÓPEZ NOGALES, Armando y Rafael LÓPEZ NOGALES, *Ley Agraria comentada*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997.

LUNA ARROYO, Antonio y Luis G. ARCISNIEGA, *Diccionario de derecho agrario mexicano,* México, Siglo XXI, 1982.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, "Aspectos sociales de la constitución de 1917", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 22, t. VI, abril-junio de 1956.

MARTÍNEZ GARZA, Bertha Beatriz, *Los actos jurídicos agrarios,* México, Porrúa, 1971.

_____, *Evolución legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, Porrúa, 1975.

_____, "La propiedad de la tierra", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 130-131-132, t. XXXIII, julio-diciembre de 1983.

MÉNDEZ, Ivan, "Agricultura y reforma agraria en el tercer mundo", *Estudios del Tercer Mundo*, México, núm. 2, vol. 4, julio de 1981.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Derecho agrario,* 2ª ed., México, Porrúa, 1966.

_____, *Síntesis del derecho agrario,* 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1971.

_____, *El problema agrario en México,* 22ª ed., México, Porrúa, 1989.

_____, "Influencia política de la reforma agraria", *Estudios Agrarios*, México, núm. 8, año III, mayo-agosto de 1964.

MEDINA CERVANTES, José Ramón, *Derecho agrario,* México, Harla, 1987.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909),* México, Era, 1991.

_____, *La revolución agraria de México, 1910-1920,* 3ª ed., México, Coordinación de Humanidades-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, t. I, II, III, IV y V, 1986.

MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl, *Guía legal agraria,* México, Pac, 1994.

_____, *El proceso agrario y garantías individuales,* 2ª ed., México, Pac, 1997.

_____, "El secretario de estudio y cuenta", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 14, año V, enero-abril de 1997.

NAZAR SEVILLA, Marcos A., *Control constitucional, evolución del juicio de garantías por jurisprudencia y amparo en materia agraria,* México, Procuraduría Agraria, 1998.

ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, "Amparo agrario", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 12, año IV, mayo–agosto de 1996.

OROZCO ALVARADO, Javier, "Programa nacional de modernización del campo 1990-1994, ¿Un nuevo fracaso de la política agraria?", *Carta Económica Regional,* México, núm. 13, año 3, agosto-septiembre de 1990.

OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil,* 2ª ed., México, Harla, 1985.

PABLO, Carlos de, "La aproximación del derecho agrario al derecho común por la reforma constitucional y la ley agraria del año de 1992", *Jurídica,* Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 23, 1994.

PADUA GONZÁLEZ, María Eugenia, *Evolución socio-jurídica del artículo 27 constitucional, (comentarios a la reforma de 1992),* México, Universidad Autónoma de Guerrero, 1994.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil,* 18ª ed., México, Porrúa, 1988.

PÁRAMO, Teresa, "La polarización del agro y el campesinado en México (1990-1970)", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* México, núm. 113-114, año XXVIII, nueva época, julio-diciembre de 1983.

PARODI REMÓN, Carlos Augusto, "El derecho procesal agrario como instrumento de seguridad jurídica y social en el agro", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 116, t. XXX, mayo-agosto de 1980.

PAZ SÁNCHEZ, Fernando, "Trascendencia de la reforma agraria en la vida económica de México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 73, t. XIX, enero-marzo de 1969.

PINA, Rafael de *et al., Instituciones de derecho procesal civil,* 18ª ed., México, Porrúa, 1988.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M., *Derecho procesal agrario,* México, Trillas, 1991.

_____, "La experiencia de México en materia agraria", *Revista Legislativa, órgano de difusión y análisis,* México, año III, núm. 5, noviembre de 1988.

_____, "La empresa agroindustrial", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, núm. 72, año XXIV, nueva serie, septiembre-diciembre de 1991.

_____, "La nueva jurisdicción", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, núm. 73, año XXV, Nueva serie, enero-abril de 1992.

_____, "Proyecto integral de reformas y adiciones a la legislación agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de Mérida Yucatán*, México, 1994.

_____, "Nuevo impulso a la reforma agraria mexicana, *Revista de Derecho y Reforma Agraria*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas e Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario en Mérida Yucatán, México, núm. 21, 1994.

_____, "El derecho agrario iberoamericano", *Revista de los Tribunales Agrarios*, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 2, año 1, enero-abril de 1993.

_____, "El tratamiento jurídico de la agricultura y la cuestión agraria en la época virreinal y sus implicaciones actuales", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 187-188, t. XLIII, enero-abril de 1993.

_____, "Los nuevos retos de los productores mexicanos ante el TLC de Norteamérica", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

_____, "La justicia agraria para el desarrollo rural", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 6, año II, mayo-agosto de 1994.

_____, *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*, México, Porrúa, 1996.

_____, "Jurisprudencia en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios,* México, núm. 13, año IV, septiembre-diciembre de 1996.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, dirigida por el presidente de la república a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, México, 7 de noviembre de 1991.

RAMOS MÉNDEZ, Francisco, *Derecho procesal civil,* Barcelona, Bosch, 1980.

RICORD, E. Humberto, *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana,* México, El Caballito, 1972.

RIVERA MARÍN, Guadalupe, *La propiedad territorial en México, 1301-1810,* México, Siglo XXI, 1983.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El nuevo derecho agrario mexicano,* México, Mc GrawHill, 1994.

_____, "La reforma al artículo 27 constitucional y su nueva ley reglamentaria", *Iuris,* Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, t. XXV, núm. 7, 1992.

ROAUIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917,* México, Partido Revolucionario Institucional, 1984.

RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, "La justicia agraria", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, núm. 78, año XXVI, nueva serie, septiembre-diciembre de 1993.

RUIZ MASSEU, Mario, *Derecho agrario revolucionario,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1987.

_____, *Temas de derecho agrario mexicano,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 1988.

_____, *Derecho agrario,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1990.

_____, *Nuevo sistema jurídico agrario,* México, Porrúa, 1993.

_____, "Principios agrarios del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, núm. 117, t. XXX, septiembre-diciembre de 1980.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José, "El marco jurídico de la reforma agraria en el periodo de 1940 a 1981", *Revista Jurídica,* México, núm. 15, 1985.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano,* 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, t. II, 1987.

SILVA HERZOG, Jesús, *Cuestión de la tierra, 1911-1913,* México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981.

SOTOMAYOR GARZA, Jesús, *El nuevo derecho agrario en México,* México, Porrúa, 1993.

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, *Manual de organización de los tribunales agrarios*, agosto de 1995.

_____, *Boletín agrario*, México, 1992 a 1998.

_____, Exposición de motivos de la reforma a la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en 1993, visible en *La reforma a las leyes agrarias y orgánica de los tribunales agrarios de 1993*, México, 1994.

_____, *Prontuario de procedimientos ante los tribunales agrarios (versión preliminar)*, México, 1994.

_____, Circular 1/92 "Suspensión del acto de autoridad prevista en el artículo 166 de la Ley Agraria", aprobada en sesión del 18 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre del mismo año.

_____, Circular 3/92, "Omisiones en las demandas que se presentan ante los tribunales agrarios", acordada el 18 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1993.

_____, Circular 5/92 "Notificaciones que se deben practicar en una circunscripción territorial diferente de la que corresponde al tribunal unitario agrario que conoce del juicio", acordada en sesión del 18 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1993.

TOTO, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria*, México, Grijalbo, 1985.

VALLE ESPINOZA, Eduardo (comp.), *El nuevo artículo 27, cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Salinas de Gortari*, México, Editorial Nuestra, 1992.

VESCOVI, Enrique, "Bases generales para un código procesal agrario", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 116, t. XXX, mayo-agosto de 1980.

VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo, "Reflexiones sobre principios generales en torno al nuevo régimen jurídico agrario en México", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 2, año 1, enero-abril de 1993.

_____, "El nuevo derecho agrario mexicano", *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, núm. 3, año I, mayo-agosto de 1993.

VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, "Las reformas a la Ley Agraria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 191-192, t. XLIII, septiembre-diciembre de 1993.

VIVANCO, Antonio, *Teoría del derecho agrario,* La Plata, Argentina, Ediciones Librería Jurídica, 1967.

WARMAN, Arturo, "Notas para una redefinición de la comunidad agraria", *Revista Mexicana de Sociología,* México, núm. 3, año XLVII, julio-septiembre de 1985.

ZAMORA LÓPEZ, Barbara, "Significado de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria", *El Otro Derecho,* México, núm. 1, vol. 5.

ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Proceso agrario comparado en América Latina,* Costa Rica, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1982.

ZESATI, Roberto E., *Justicia agarista,* México [s. e], 1976.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 114ª ed., México, Porrúa, 1996.

ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, reformado por decreto del 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 del mismo mes y año.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, 39ª ed., México, Porrúa, 1991.

LEY AGRARIA, promulgada por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 del mismo mes y año. Reformada por decreto del 30 de junio de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio del mismo año.

LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, promulgada por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 del mismo mes y año. Reformada por decreto del 30 de junio de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio del mismo año.

REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, acuerdo del Tribunal Superior Agrario del 8 de mayo de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 del mismo mes y año, reformado por acuerdo del

Tribunal Superior Agrario del 12 de julio de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 del mismo mes y año.

LEY DE AMPARO, en Nueva legislación de amparo reformada, México, 52ª ed., Porrúa, 1990.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, 6ª ed., Ediciones Andrade, S. A., 1974.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, México, 63ª ed., Porrúa, 1994.

ACUERDO QUE ESTABLECE DISTRITOS PARA LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA Y FIJA EL NÚMERO Y LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS, *Diario Oficial de la Federación* del 16 de junio de 1992.

REGLAMENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONFIRMACIÓN Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES del 6 de enero de 1958, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de febrero del mismo año.

REGLAMENTO DE SELECCIÓN E INCORPORACIÓN DEL PERSONAL DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1994.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1996.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 1998.

REGLAMENTO INTERIOR DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del abril de 1997.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de1992.

LEY DE AGUAS NACIONALES, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de diciembre de1997.

LEY GENERAL DEEQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de1996, adicionada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de1998.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de julio de1993, adicionada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de1994.

LEY DE EXPROPIACIÓN, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de noviembre de 1936, adicionada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1949.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1988, reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de enero de 1992.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de agosto de 1934, reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1996.

LEY DE SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de mayo de 1976.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de agosto de 1994.

REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1996.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1995.