

879309

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE



FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



CLAVE 8793-09

LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

LUIS LEONARDO DÍAZ CERVANTES

ASESOR:

LIC. JUAN JOSE MUÑOZ LEDO RABAGO

CELAYA, GTO.

ENERO 2005

m 340393



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

NOMBRE: D. LEONARDO

DIAZ CERVAJES

FECHA: 20 ENERO 2005

FIRMA: P.A. BARRERA

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I		EL ESTADO
1.1.	CONCEPTO	1
1.2.	ELEMENTOS DEL ESTADO	2
1.2.1.	TERRITORIO	3
1.2.2.	POBLACION	5
1.2.3.	GOBIERNO	6
1.2.4.	ORDEN JURIDICO	7
1.2.5.	EL FIN DEL ESTADO Y EL BIEN PUBLICO TEMPORAL	7
1.3.	LAS PRIMERAS DIVISIONES DEL PODER	8
1.4.	LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO	9
1.4.1.	PODER LEGISLATIVO	10
1.4.2.	PODER EJECUTIVO	13
1.4.3.	PODER JUDICIAL	15
1.5.	ORGANOS DEL ESTADO, GENERALIDADES	17
1.5.1.	ORGANO LEGISLATIVO	21
1.5.2.	ORGANO EJECUTIVO	22
1.5.3.	ORGANO JURISDICCIONAL	22
1.6.	FUNCIONES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO	23
1.6.1.	FUNCION LEGISLATIVA	25
1.6.2.	FUNCION JURISDICCIONAL	28
1.6.3.	FUNCION ADMINISTRATIVA	29
CAPITULO II		LA FUNCION JURISDICCIONAL
2.1.	CONCEPTO	35
2.2.	ETAPAS DE LA FUNCION JURISDICCIONAL	38
2.3.	ELEMENTOS DE LA FUNCION JURISDICCIONAL	41
2.3.1.	NOTIO	41
2.3.2.	VOCATIO	42

2.3.3. JUDITIO	45
2.3.4. COERTIO	45
2.4. CLASES DE JURISDICCION	48
2.4.1. SECULAR Y ECLESIASTICA	48
2.4.2. COMUN, FEDERAL, ESPECIAL O EXTRAORDINARIA	49
2.4.3. CIVIL, PENAL, CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, COMERCIAL Y LABORAL	50
2.4.4. VOLUNTARIA, CONTENCIOSA Y MIXTA	51
2.4.5. PROPIA, RETENIDA, DELEGADA Y CONCURRENTENTE	52
2.4.6. PRIVATIVA, FORZOSA, PRORROGADA Y ARBITRAL	53
2.5. OBJETO DE LA JURISDICCION	55
2.6. CONCEPTOS FUNDAMENTALES RELACIONADOS CON LA JURISDICCION	55
2.7. ORGANO JURISDICCIONAL DEL ESTADO MEXICANO	57

CAPITULO III EL PODER JUDICIAL EN MEXICO

3.1. GENERALIDADES	59
3.2. PODER JUDICIAL EN MEXICO	61
3.2.1. ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL	61
3.2.2. ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL	62
3.2.3. ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL	63
3.2.4. ARTICULO 94 CONSTITUCIONAL	64
3.2.5. ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL	66
3.2.6. ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL	67
3.3. ORGANOS DEL PODER JUDICIAL EN MEXICO Y SUS ATRIBUCIONES	68
3.3.1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	69
3.3.2. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO	71
3.3.3. TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO	72
3.3.4. JUZGADOS DE DISTRITO	73
3.3.5. TRIBUNAL ELECTORAL	73
3.3.6. JURADO FEDERAL DE CIUDADANOS	76
3.3.7. TRIBUNALES DE LOS ESTADOS Y DEL D. F.	76

3.4.	ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL PODER JUDICIAL	77
3.4.1.	CONSEJO DE LA JUDICATURA	77
3.5.	DE LA JURISPRUDENCIA	79
3.5.1.	GENERALIDADES	79
3.5.2.	LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES EN MEXICO	81

CAPITULO IV LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

4.1.	LA FUNCION ADMINISTRATIVA	86
4.1.1.	CONCEPTO	86
4.1.2.	GENERALIDADES	87
4.2.	LA ADMINISTRACION PUBLICA	88
4.3.	CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	90
4.3.1.	FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	91
4.4.	LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	92
4.4.1.	CONCEPTO	93
4.4.2.	ORGANOS QUE LA INTEGRAN	94
4.4.2.1.	LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS	94
4.5.	LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCONCENTRADA	97
4.5.1.	CONCEPTO	97
4.5.2.	ORGANOS QUE LA INTEGRAN	98
4.6.	LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	98
4.6.1.	CONCEPTO	99
4.6.2.	ORGANOS QUE LA INTEGRAN	100
4.6.2.1.	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	100
4.6.2.2.	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	101
4.6.2.3.	FIDEICOMISOS PUBLICOS	102
4.7.	LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	103

CAPITULO V LA JUSTICIA AGRARIA Y EL JUICIO AGRARIO

5.1.	GENERALIDADES	107
------	---------------	-----

5.2. JUSTICIA AGRARIA	107
5.2.1. CONCEPTO	108
5.2.2. ARTICULO 27, FRACCION XIX CONSTITUCIONAL	109
5.2.3. DISPOSICIONES PRELIMINARES Y GENERALES	111
5.2.3.1.RESPECTO A USOS Y COSTUMBRES INDIGENAS	111
5.2.3.2.TRADUCCION	112
5.2.3.3.SUPLENCIA DE DEFICIENCIAS	112
5.2.3.4.DILIGENCIAS PRECAUTORIAS	113
5.2.3.5.FACULTADES SUSPENSIVAS	113
5.2.3.6.SUPLETORIEDAD DE LA LEY	114
5.2.3.7.INCOMPETENCIAS	114
5.2.3.8.EMPLAZAMIENTOS	115
5.2.3.9.PRINCIPIO DE ORALIDAD	116
5.2.3.10.PRUEBAS	116
5.2.3.11.FACULTADES DE MEJOR PROVEER	117
5.2.3.12.CADUCIDAD	117
5.2.3.13.CUESTIONES INCIDENTALES	118
5.2.3.14.JORNADA DE TRABAJO	118
5.2.3.15.DIAS NATURALES	118
5.2.3.16.DEVOLUCION DE OBJETOS Y DOCUMENTOS	119
5.2.3.17.FORMATOS IMPRESOS	119
5.2.3.18.CONTROLES Y AVISOS	119
5.3. EL JUICIO AGRARIO	119
5.3.1. CONCEPTOS BASICOS	119
5.3.2. ACCIONES AGRARIAS	120
5.3.2.1.ACCION DE RESTITUCION	121
5.3.2.2.ACCION DE RECONOCIMIENTO	122
5.3.2.3.ACCION DE NULIDAD	123
5.3.2.4.ACCION DE CONTROVERSIAS POR LIMITES	123
5.3.2.5.ACCION AGRARIA GENERICA	124
5.3.3. EXCEPCIONES AGRARIAS	124
5.3.4. EL JUICIO AGRARIO	125
5.3.4.1.PARTES EN LOS JUICIOS AGRARIOS	126
5.3.4.2.LA DEMANDA	127

5.3.4.3.LA CONTESTACION DE LA DEMANDA Y RECONVENCION	127
5.3.4.4.LA AUDIENCIA	128
5.3.4.5.LA AMIGABLE COMPOSICION	131
5.3.4.6.LA SENTENCIA	131
5.3.4.7.LA EJECUCION DE SENTENCIAS	132
5.3.5. EL RECURSO DE REVISION	133
5.3.6. LA JURISDICCION VOLUNTARIA	134
5.4. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA	136
5.4.1. CONCEPTO	137
5.4.2. BIENES JURIDICOS TUTELADOS	137
5.4.3. TITULARES DE LA ACCION	138
5.4.4. LEGITIMACION PROCESAL	138
5.4.5. PRIVILEGIOS EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO	139
5.4.5.1.TERMINOS	140
5.4.5.2.NOTIFICACIONES	140
5.4.5.3.LA SUPLENCIA EN LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA	141
5.4.5.4.DESISTIMIENTO Y CONSENTIMIENTO DE ACTOS	141
5.4.5.5.INACTIVIDAD PROCESAL Y CADUCIDAD	141
5.4.5.6.SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO	142
5.4.6. INFORME PREVIO Y JUSTIFICADO	143
5.4.7. COMPETENCIA	143
5.4.8. MINISTERIO PUBLICO	144

CAPITULO VI LOS TRIBUNALES AGRARIOS

6.1. LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MEXICO	145
6.1.1. GENERALIDADES	145
6.1.1.1.CONCEPTO	146
6.1.1.2.CARACTERISTICAS	146
6.2. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	148
6.2.1. EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	149
6.2.1.1.LOS MAGISTRADOS	151
6.2.1.2.EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	152
6.2.1.3.EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS	153

6.2.2. LOS TRIBUNALES UNITARIOS	155
6.2.3. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	158
6.3. LA JURISPRUDENCIA AGRARIA	159
6.4. DISPOSICIONES GENERALES	160
6.5. ASPECTOS TRANSITORIOS	161
6.6. EL REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	162
6.7. OTRAS AUTORIDADES Y ORGANISMOS AGRARIOS	162
6.7.1. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	163
6.7.2. REGISTRO AGRARIO NACIONAL	165
6.7.3. PROCURADURIA AGRARIA	166
6.7.3.1.FUNCIONES GENERALES	166
6.7.3.2.ATRIBUCIONES ESPECIFICAS	166
6.7.3.3.ORGANIZACION INTERNA	167
6.7.3.4.REGLAMENTO INTERNO	168

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La presente investigación se realiza con la finalidad de precisar claramente la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios en el marco del derecho positivo mexicano.

Para ello, es necesario darles una ubicación dentro de la estructura del Estado; así en el Capítulo Primero, se estudia al Estado, sus elementos destacando al gobierno y al orden jurídico, ya que de aquí es de donde inicialmente surge la idea de los llamados órganos del Estado y sus funciones, remarcando que su principal finalidad es el bien común de la población que le da origen.

A continuación, como tales tribunales desempeñan la función jurisdiccional que, en teoría, corresponde al Poder Judicial de la Federación, la analizaremos en el Capítulo Segundo. Tomando en cuenta sus aspectos más importantes, entre estos tenemos; su concepto, sus elementos, sus clases y su objeto.

Sin embargo, buscando encuadrar a los tribunales agrarios dentro de la organización del Poder Judicial, estudiaremos en el Capítulo Tercero, cada uno de los órganos que lo componen y sus

respectivas atribuciones de conformidad con lo que establece su Ley Orgánica y nuestra Constitución.

Pero, al toparnos con que los órganos de impartición de justicia en materia agraria, no forman parte de dicho Poder Federal es conveniente, partiendo de su concepto, localizarlos dentro de la llamada Administración Pública del Estado. Por esta razón, el Capítulo Cuarto, tiene como objeto de estudio a la función administrativa y a los organismos cuyo ejercicio se encomienda.

Posteriormente, nos enfocaremos en el Capítulo Quinto, a la justicia agraria. Analizando su fundamento constitucional, su concepto y las disposiciones que rigen al Juicio Agrario, propiamente dicho y al Juicio de Amparo en materia agraria, haciendo énfasis en los privilegios que la ley concede a la clase campesina, para la protección de sus derechos.

Por último, en el Capítulo Sexto, estudiaremos a los Tribunales Agrarios; destacando sus características, su organización, funcionamiento y la jurisprudencia que ellos crean. Agregamos, además, un breve análisis de las autoridades administrativas que complementan, en materia agraria, la impartición de justicia. Nos referimos concretamente, de la Procuraduría agraria cuyo objetivo primordial es la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, mediante su asesoramiento.

Con lo anterior, no solo esperamos obtener un resultado acorde con lo planteado inicialmente y poder establecer con claridad la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios. Sino que, además, deseamos que este trabajo de investigación sea considerado para generar nuevas investigaciones porque el enriquecimiento de conocimientos que hemos logrado, únicamente debe invitarnos a seguir investigando.

LUIS LEONARDO DIAZ CERVANTES

CAPITULO I EL ESTADO

1.1. CONCEPTO

Múltiples son los conceptos que se pueden aplicar al Estado, pero antes de dar alguno, es importante analizarlo desde un punto de vista ontológico. Tenemos pues, que el Estado es:

- a) Un ente cultural, proviene de la actividad cultural.
- b) Un ente social, pues es producto de la sociedad.
- c) Un ente real, ya que existe en la realidad fáctica como toda persona jurídico colectiva.
- d) Un ente político, porque busca el bien común.

En pocas palabras, éste es producto de la actividad cultural – intelectual del hombre.

Visto el ser del Estado, algunos conceptos jurídicos sobre el mismo son:

- “Es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”¹.
- “Sociedad soberana debidamente organizada asentada en un territorio y dirigida por un gobierno”²

¹ Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. 27ª edición, Ed. Porrúa. México, 1994. p.198.

² Gutiérrez Aragón Raquel. Derecho. 24ª edición. Ed. Porrúa. México. 1993.p.82.

- “La organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio, cuya finalidad es la obtención del bien común”³.

Sin embargo, un concepto integral sobre lo que es el Estado, sería: **“persona jurídico colectiva de derecho público que ejerce el poder soberano dentro de un territorio, con una población y un gobierno que tiene como finalidad el bien común o el bien público temporal”**.

Por último y antes de pasar al siguiente punto, donde estudiaremos a los elementos del Estado, es conveniente hacer mención de las facultades que posee. Básicamente, son tres, por lo que puede:

- 1) Autogobernarse, creando sus propias leyes (artículo 71 constitucional).
- 2) Autodeterminarse, esto implica que tiene libertad para elegir su forma de gobierno (artículo 40 constitucional),
- 3) Autolimitarse, toda vez, que reconoce los derechos públicos subjetivos de los particulares (artículo 1º constitucional), y
- 4) La soberanía, traducida en el poder soberano.

1.2. ELEMENTOS DEL ESTADO

El Estado está constituido por una serie de elementos que le dan vida, le proporcionan existencia y cohesión: hombres, territorio, normas jurídicas, gobierno. El territorio delimita materialmente al Estado; la población es el elemento personal; el gobierno hace referencia a la autoridad y, por último, existe el orden jurídico que delimita la acción del gobernante.

³ Santoyo Rivera Juan Manuel. Manual de introducción al estudio del derecho. 2ª edición. Editado por la ULSAB. Celaya, Gto. 1989.p.77.

Los principales elementos del Estado se clasifican en:

a) **Previos:** entre estos, tenemos:

1. Territorio
2. población

b) **Constitutivos:** aquí encontramos:

1. Gobierno
2. Orden jurídico
3. Fin del estado
4. Bien público temporal

A continuación explicaremos brevemente cada uno de ellos.

1.2.1. TERRITORIO

Al asiento geográfico donde reside la población se le conoce como territorio. Pensadores como Kelsen y Duguit afirman que el Estado puede existir sin la necesidad de un territorio determinado, es más, la historia demuestra que la ausencia de territorio no impide la permanencia del estado.

EJEMPLO: El estado ateniense, cuya población, por órdenes de Temístocles, se refugió en las naves ante la invasión de los persas. Las naves fueron consideradas entonces por los tratadistas como territorio. El pueblo israelita, que durante años luchó por un territorio hasta conseguirlo después de la Segunda Guerra Mundial. El Estado palestino, que aún hoy día lucha por una parcela.

Por otro lado, es indiscutible que el territorio es fundamental para la realización de los fines del Estado. "El territorio, afirma Duguit, es el límite

material de la acción eficaz de los gobernantes, es esto, es todo esto y nada más que esto"⁴.

Cabe señalar que el territorio es la porción material donde el gobierno ejerce sus poderes y en el que cada Estado está limitado a ejercer dichos poderes.

En México, nuestra Constitución regula el territorio, en el capítulo segundo del título II, "las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

EL ARTICULO 42 SEÑALA QUE EL TERRITORIO NACIONAL COMPRENDE:

1. El de las partes integrantes de la Federación.
2. El de las islas (438 en el país, incluyendo los cayos y arrecifes de los mares adyacentes).
3. El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico.
4. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
5. Las aguas de los mares territoriales en extensión y términos que marque el Derecho internacional y las marítimas interiores.
6. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establece el propio Derecho internacional.

Destacamos también en artículo 27 Constitucional que señala que la propiedad originaria de la tierra y las aguas del territorio nacional corresponde a la nación, la cual, tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, con lo cual se constituye la propiedad privada, pudiendo imponerle en todo momento las modalidades que dicte el interés público. Es decir, el

⁴ Ochoa Sánchez Miguel A. Derecho Positivo Mexicano. Ed. McGraw-Hill. México, 1992.p.51.

territorio es propiedad originaria de la Nación cuyo dominio puede transmitir a los particulares, pero guardándose el derecho de imponer las restricciones necesarias para el beneficio de la colectividad.

En conclusión, el territorio es el límite material de la actuación del gobierno, al ámbito espacial de validez del orden jurídico.

1.2.2. POBLACION

La población es el elemento personal del Estado. Es elemento constitutivo y esencial ya que de nada serviría Estado, Gobierno y orden jurídico, sin una agrupación humana a la cual orientar, guiar y servir.

En todo país existen residentes nacionales y extranjeros. Asimismo, hay miembros de la comunidad que residen permanentemente en el territorio de una nación y otros que sólo transitan o circulan temporalmente por él.

En cuanto a la nacionalidad, existen dos sistemas reconocidos por las constituciones vigentes. *Ius soli* (derechos de tierra=origen). Atribuye la nacionalidad en función del nacimiento (este sistema está vigente en la mayoría de los países de América). *Ius sanguinis* (derecho de sangre). Atribuye la nacionalidad en función del origen de los padres independientemente del lugar de nacimiento (este sistema lo siguen la mayoría de los países europeos).

Nuestra Constitución establece en su artículo 30 que son:

- a) Mexicanos por nacimiento:
 1. Los que nazcan en el territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres (*Ius soli*).
 2. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre o madre mexicanos (*Ius sanguinis*).
 3. Los que nazcan en embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes (*Ius soli*).

b) Mexicanos por naturalización:

1. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.
2. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Las leyes secundarias establecen los requisitos que los extranjeros deben cumplir para obtener la nacionalidad mexicana. Pero para ejercer derechos y obligaciones no basta con ser nacional sino que se requiere (según el artículo 31 constitucional) haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir para adquirir la ciudadanía, que entre otras cosas concede las prerrogativas de votar y ser votado, pertenecer a asociaciones políticas.

En conclusión, la población es un elemento constitutivo del Estado, es el elemento personal del mismo dentro del cual hay que diferenciar, si se habla de extranjeros o nacionales, cuáles son ciudadanos u cuáles son sus derechos y obligaciones.

1.2.3. GOBIERNO

Otro elemento constitutivo del Estado es el gobierno, ya que un pueblo en un territorio sin autoridad no sería Estado. Es el guía, el orientador y conductor de un pueblo. Gobernante y gobernados se complementan: no puede hablarse de gobernante sin gobernado y viceversa.

Tradicionalmente el individuo y los grupos humanos organizados han buscado y aceptado someterse a la autoridad y mando de un líder o grupo de líderes que los organice, guíe, los represente y los ayude dentro de los límites prudenciales en la ruta de un destino común.

En la antigüedad, dicho cargo recaía en el más fuerte, en el más sabio o en el más viejo. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos ascienden al poder por medio de la afiliación a partidos políticos. Los ciudadanos participan en las elecciones donde se designan al grupo de personas cuyo plan de trabajo sea el más conveniente para al pueblo - ciudadano.

León Duguit afirma que el centro de la autoridad del gobernante, más que residir en su fuerza moral derivada de su prestigio singular o de la supuesta procedencia natural del cargo, se basa en su "poder de compulsión o fuerza material". El gobernante lo es no sólo por designación y fuerza moral, sino por la fuerza material que representa y ejerce, en caso de que sea necesario.

En consecuencia, el Gobierno "es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos"⁵.

1.2.4. ORDEN JURIDICO

Cabe por último señalar que el límite de fuerza y de la autoridad del gobernante está en el derecho, en el orden jurídico, es decir, en el conjunto de leyes y disposiciones jurídicas vigentes en un país determinado. El Estado de Derecho se fundamenta en que la actuación del gobernante no debe salirse del derecho, su fuerza material no puede superar al orden legal. Si lo hace se convierte en un Estado dictatorial y, por lo tanto, habrá traicionado su misión.

1.2.5. EL FIN DEL ESTADO Y EL BIEN PUBLICO TEMPORAL

El elemento teleológico o espiritual del Estado es el fin que persigue, este fin es *el bien público temporal* y su materia queda constituida por la totalidad de los intereses humanos.

⁵ Porrúa Pérez Francisco, op.cit. p.300

En conclusión, el bien público que debe realizar el Estado consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de su empresa o actividad económica o cultural, de la agrupación profesional, del municipio, del estado y de la comunidad internacional.

1.3. LAS PRIMERAS DIVISIONES DEL PODER

Aristóteles en su tratado de Política dijo por primera vez que el Estado, para su funcionamiento, debe dividirse en tres elementos:

1. La asamblea general u órgano deliberativo
2. El cuerpo u órgano de magistrados
3. El cuerpo u órgano judicial

Esta sugerencia no fue seguida durante muchos años debido al despotismo monárquico, hasta que Locke propuso su teoría de dividir el poder en tres:

1. Poder legislativo (crear y aprobar leyes).
2. Poder ejecutivo (ejecutar y sancionar leyes, y gobernar en el interior).
3. Poder federativo (gobierno en el exterior).

John Locke no considera el poder judicial, pero propuso que el ejecutivo y el legislativo no estuvieran juntos, buscando evitar que el titular de ambos fuere uno solo, ya que quien hace las leyes y las ejecuta puede caer en la ambición dictatorial y despótica de manipular todo.

Más tarde Montesquieu formuló su teoría de que “el poder debe contener al poder”, señalando tres funciones:

1. Poder legislativo (crear y aprobar las leyes).
2. Poder judicial (sancionar y vigilar las leyes).
3. Poder ejecutivo, el cual tenía dos campos de acción, el exterior y el interior:
 - a) Exterior: declarar la guerra y la paz, enviar y recibir embajadores, velar por la seguridad y prevenir ataques extranjeros.
 - b) Interior (castigar crímenes y dirimir pleitos civiles).

Más tarde varios autores hablaron de la coordinación y de la unión de poderes, considerando que, aunque éstos deben permanecer diferenciados y especializados en su actividad, ello no debe impedir una colaboración que dé unidad al poder.

1.4. LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO

En México, la división de poderes quedó plasmada en el título III de la Constitución de 1917.

El artículo 4º, primer párrafo, establece que:

El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Así las funciones naturales de cada poder son:

1. Poder legislativo: crear, modificar y aprobar las leyes.
2. Poder judicial: vigilar, sancionar las leyes, así como suplir los vacíos de la ley.

3. Poder ejecutivo: ejecutar las leyes y administrar el país en el interior y representarlo en el exterior.

1.4.1. PODER LEGISLATIVO

El poder legislativo es uno de los órganos por medio de los cuales, el pueblo ejerce su soberanía.

La doctrina constitucional distingue, en materia federal, la naturaleza del **Poder Legislativo Constituyente** y **Poder Legislativo Ordinario**, por la significación y valor de las normas, ya que ambos tienen a su cargo la elaboración de las normas.

Como bien sabemos, el Estado moderno es un ente creador del Derecho; por ello, es que cuenta con un poder constituyente que le permite expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales. Tal poder constituyente, puede ser, recordando que ambos tienden a crear, adicionar o reformar las normas constitucionales:

- a) **Originario o revolucionario**; cuando emana de un proceso político que se inicia, en la mayor de los casos, con el reconocimiento del orden jurídico anterior y el ofrecimiento de una constitución. Aquí encontramos a la función constituyente originaria, definida como la facultad que tiene un pueblo para dictar las normas constitucionales cuando el orden social se ha transformado, pues toda revolución presupone una alteración del orden jurídico vigente⁶.
- b) **Constituido o permanente**; es aquel que surge del propio orden jurídico y sugiere la inutilidad de convocar a asambleas constituyentes extraordinarias para cada adición o reforma, pues es el mismo orden

⁶ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 2ª edición, Ed. Porrúa. México, 1988.p.130.

jurídico prevé la forma en que se deben realizar las adiciones o reformas. Como al poder constituyente originario, le corresponde la función constituyente originaria; al poder constituyente constituido, le corresponde la función constituyente permanente que no es más que aquella que realiza el órgano formado por el Poder Legislativo Federal y las Legislaturas de los Estados, que tienen facultad de adicionar o reformas las normas constitucionales (Artículo 135 constitucional)⁷.

Hablemos ahora, del órgano del Poder Legislativo Federal que se encarga de realizar la función legislativa en nuestro país.

El Poder Legislativo Federal se encuentra depositado en el **Congreso de la Unión** que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores:

- a) **La Cámara de Diputados** estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoría relativa (ganadores de los 300 distritos uninominales, en los que se divide el país) y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (ganadores de los 40 lugares de cada una de las 5 circunscripciones en las que se divide el país).

Es decir, la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años; por cada diputado se elegirá un suplente.

- b) **La Cámara de Senadores** se compone de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrándose en elección directa. Es decir, 64 senadores. La Cámara se renovará por mitad cada tres

⁷ *Ibíd*em, p.131.

años (cada senador durará seis años en su cargo, pero cada tres años la mitad terminará su periodo). Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año para celebrar su primer periodo de sesiones ordinarias que deberá concluir el 30 de diciembre y a partir del 15 de abril de cada año se celebra un segundo periodo de sesiones ordinarias que concluye el 15 de junio del mismo año.

El Congreso, o una sola de las cámaras cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirá en sesiones extraordinarias toda vez que los convoque para este objeto la Comisión Permanente, pero en ambos casos sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia comisión sometiese a su conocimiento.

Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una **Comisión Permanente** compuesta por 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Las funciones de la comisión permanente son restringidas y más bien realizan funciones de tipo político-jurídicas, por ejemplo; preparan los negocios públicos que las cámaras deberán tratar durante los periodos ordinarios de sesiones o bien, convocan a sesiones extraordinarias (Artículos 78 y 79 de la Constitución).

Sobre la Comisión Permanente, Burgoa expresa que *“No es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión”*.

Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, tener 21 años cumplidos el día de la elección, ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

En el caso de los senadores se piden los mismos requisitos, excepto el de la edad, que será de 30 años.

También forman parte del Poder Legislativo Federal: **las comisiones legislativas y la Contaduría Mayor de Hacienda.**

Las comisiones legislativas son grupos de diputados o de senadores que se distribuyen el trabajo legislativo para auxiliar a sus respectivas cámaras, Reglamento interior del Congreso.

La Contaduría Mayor de Hacienda se organiza de acuerdo con el artículo 74, fracción II de la Constitución: corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados: “Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor⁸.”

Las facultades del Congreso se encuentran consignadas en el artículo 73 constitucional.

1.4.2. PODER EJECUTIVO

El ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

- a) *Su elección será directa.* El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo deriva su investidura de la voluntad popular, en los términos del artículo 81 constitucional. Y para ser presidente se requiere entre otros requisitos: ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre

⁸ Cabe mencionar, que la redacción de este artículo ha cambiado. Actualmente, cita: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “...II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de la Fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;...”.

mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años⁹, tener 35 años cumplidos el día de la elección.

- b) *Se consigna el principio de la no reelección*; por lo tanto, tampoco podrá ser Presidente el que ya lo hubiese sido alguna vez, no importa el carácter con el que haya asumido la presidencia - constitucional, interino o provisional -.
- c) *El presidente durará en su cargo 6 años*. En vista de la mentalidad que nuestro país vivió en el siglo XIX, además del ejemplo muy reciente que se tenía de la dictadura porfirista, el Congreso Constituyente decidió establecer un sistema definido de sustitución presidencial, que alcanzó su delineación actual a raíz del asesinato de Obregón y que está previsto en el artículo 84 constitucional.

La suplencia en caso de falta absoluta del Presidente, se explica fácilmente, de la siguiente manera:

<i>Responsable de la Elección</i>	<i>En los dos primeros años de Gobierno</i>	<i>En los últimos 4 años de Gobierno</i>
Comisión Permanente (si el Congreso no estuviese reunido)	Presidente provisional (que convoca al Congreso)	Presidente provisional (que convoca al Congreso)
Congreso	Presidente interino	Presidente sustituto (que concluirá el periodo)
Pueblo – ciudadano	Presidente definitivo (que concluirá el periodo)	

d) Las principales funciones del Presidente de la República serán:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso.

⁹ Recordemos que, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1° de julio de 1994, se reformó la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con esta nueva redacción y que entró en vigor el 31 de diciembre de 1999.

- Nombrar y remover libremente a sus colaboradores.
- Disponer de la fuerza armada, de la marina y de la fuerza aérea para la seguridad interior y exterior de la federación.
- Dirigir las negociaciones diplomáticas del país.
- Nombrar ministros, agentes diplomáticos, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional.
- Celebrar tratados internacionales con otras potencias extranjeras, todo con aprobación del Senado,
- Está facultado para conceder indultos a presos federales y del Distrito Federal.
- Está facultado para elaborar reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que deberán ser firmados por los secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo para ser obedecidos.
- Asimismo tiene el derecho de iniciar leyes, derecho que también corresponde a los diputados y senadores, al Congreso de la unión y a las legislaturas de los Estados (artículo 71 constitucional).

1.4.3. PODER JUDICIAL

Se deposita para su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

- a) **Suprema Corte de Justicia de la Nación** se compondrá de 11 ministros numerarios que funcionan en pleno o en salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios quienes suplirán las ausencias temporales de aquéllos.

Las salas se dividirán en cuatro: civil, administrativo, penal y laboral, con 5 ministros cada una. El otro ministro, el 11, será el presidente de la Corte.

Para ser elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, no tener más de 65 años ni menos de 35 el día de la elección, además de otros requisitos de experiencia, buena reputación, profesión y residencia nacional anterior mínima de 5 años.

Los nombramientos de los ministros son hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. El nombramiento es vitalicio.

- b) **Los magistrados de circuito y los jueces de distrito** serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su nombramiento será por 6 años, pudiendo ser reelectos o promovidos.

Cabe señalar que la función principal del poder judicial es la de juzgar sobre los hechos o circunstancias de leyes o actos de autoridad pública que violen la constitución, a través del juicio de Amparo, así como atender todos los asuntos civiles y penales a nivel federal.

También tendrán la facultad de crear jurisprudencia cuando existan lagunas en la ley. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del poder judicial de la federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales, así como los requisitos de su interrupción y modificación.

El Tribunal Electoral, también forma parte del Poder Judicial aunque, el artículo 94 constitucional lo deja fuera, en su redacción. Sin embargo, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es considerado como órgano especializado de dicho Poder, así lo señala el artículo 99 de nuestra Constitución.

Por último, es importante resaltar que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la Constitución, establezcan las leyes.

1.5. ORGANOS DEL ESTADO, GENERALIDADES

En los puntos anteriores, hablamos brevemente de cada uno de los poderes del Estado y mencionamos algunos de sus órganos. Sin embargo, es en este apartado en donde nos referiremos, más ampliamente y retomando algunos aspectos importantes, a los órganos del Estado.

Comencemos estableciendo lo que debemos entender por **órganos del Estado**. Los órganos del Estado **son entes sociales con estructura jurídica y competencia determinada, a los que se les confía la ejecución de la actividad estatal**. Por lo que, en su conjunto, integran el gobierno y la administración del Estado; pero no todos tienen la misma categoría, tienen diversa función y de la misma, se deriva que tengan distinta estructura.

Jellinek, en su obra "Teoría General del Estado", clasifica a dichos órganos en:

1. **Inmediatos**, son aquellos cuyo carácter de órgano es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma. La actividad del Estado sólo puede manifestarse por medio de ellos y puede estar formado por un solo individuo, cuando reúna en sí mismo todo el poder del Estado, o por grupos de personas físicas con atributos de poder derivados directamente de la misma constitución (por ejemplo, los titulares del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo). La calidad de dichos órganos queda fijada por el orden jurídico

estructural del estado que fija las condiciones de elección o sucesión en el poder. Los órganos inmediatos del Estado moderno son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y su característica fundamental es que no están sometidos al poder de mando de otros órganos, es decir, son completamente independientes.

En el Estado mexicano, no obstante que dentro del orden constitucional no existe la supremacía de ninguno de los órganos del Estado sobre los demás, el Poder Ejecutivo se encuentra colocado en un plano superior al de los otros poderes. Sin embargo, teniendo la soberanía repartida y conservando la independencia de dichos órganos, se asegura un mejor ejercicio del poder, un mejor desarrollo de la soberanía y no se destruye la unidad del Estado.

Los órganos inmediatos se subdividen, a su vez, en:

- a) **Creadores y creados.** Un órgano creador es el que da origen a otro, que resulta así creado.
- b) **Primarios y secundarios.** El órgano secundario representa al primario, quien exterioriza su voluntad por medio de su representante, que es el órgano secundario. Como ejemplo de un órgano secundario, tenemos a los órganos legislativos, pues representan la voluntad del pueblo que sería el órgano primario.
- c) **Dependientes e independientes.** Son dependientes cuando necesitan de la colaboración de otro órgano para exteriorizar su voluntad. Por ejemplo, las leyes emanadas del poder legislativo tienen que ser promulgadas y dadas a conocer por el Ejecutivo. En cambio, los independientes no necesitan de otro órgano para desarrollar su actividad; ejemplo claro, el Poder Ejecutivo al realizar su función administrativa, lo hace directamente sin el consentimiento de otros órganos del Estado.

d) **Normales o extraordinarios.** Los primeros son aquellos que existen siempre en la estructura del Estado para su funcionamiento regular (por ejemplo, el órgano legislativo, ejecutivo o el judicial). Los extraordinarios, son los que no concurren en la marcha normal del Estado, sino que existen únicamente cuando se requiere su funcionamiento por la existencia de determinadas circunstancias anormales dentro de la vida del Estado; por ejemplo, un presidente provisional en caso de renuncia del titular del Ejecutivo.

2. **Mediatos**, son aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de manera directa o indirecta. Su actividad en relación con la colectividad es siempre derivada. Los órganos mediatos, a la vez, se subdividen en:

a) **Dependientes, independientes, simples y de competencia múltiple**, siguen los mismos lineamientos que utilizamos para clasificar los órganos inmediatos.

b) **Facultativos y necesarios.** Esta clasificación es de gran trascendencia ya que, en el desarrollo de sus funciones, el Poder Ejecutivo (órgano inmediato) puede libremente crear órganos mediatos que lo ayuden en su actividad. Son los órganos mediatos facultativos, cuando el ejecutivo tiene a su arbitrio el crear esos órganos, que han de auxiliarle en el desarrollo de sus funciones.

Por el contrario, en ocasiones la estructura jurídica del Estado le obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera, de acuerdo con los órganos cuyos lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico ; no queda al arbitrio del Ejecutivo el formarlos, sino que el orden jurídico mismo ya establece sus lineamientos

disponiendo que ese órgano inmediato del Estado tiene que ser auxiliado por órganos mediatos, cuya estructura e índole, precisa el mismo orden jurídico, son los órganos mediatos necesarios.

La situación jurídica de los órganos del Estado, se describe de la siguiente manera: **“Constituyen la estructura misma del Estado, son parte de su realidad, no puede concebirse al Estado sin ellos, porque si desaparecen de su estructura jurídica, el Estado también desaparece”**.

Por último, los límites de la actividad de dichos órganos son la **competencia** y la **jerarquía**.

La competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano. Es el propio orden jurídico el que determina la competencia de los órganos y en base a ello, podemos hablar de diversos tipos de competencia, como:

- a) La competencia *territorial*, nace por la delimitación espacial de la actuación de los órganos del estado.
- b) La competencia *por materia*, se establece de acuerdo con el contenido específico de las funciones que se les atribuyan a dichos órganos, y
- c) La competencia *por grado*, esta se constituye según la disposición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos para unificar y coordinar su actividad.

La jerarquía es el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo a sus competencias específicas y subordinados los unos a los otros con el objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del estado, disciplinándose así los poderes y los deberes. De la existencia del principio de

jerarquía resulta el deber de obediencia de los órganos inferiores respecto de los órganos superiores.

Todas las legislaciones establecen sistemas para asegurar esa obediencia y fijan sanciones, controles, etc. para que sea efectiva. Sin embargo, Francisco Porrúa Pérez expone que en el sistema mexicano se excluye de responsabilidad al órgano inferior que actúa en obediencia de una orden de su superior jerárquico, aún cuando la ejecución de ese mandato constituya un delito. En consecuencia, el deber de obediencia que se deriva del principio de jerarquía tiene sus límites, no es absoluto. Pero tratándose de actos que no entrañen la comisión de un delito, sino simple antijuridicidad administrativa, hay que distinguir entre órganos de mera ejecución, que simplemente deben acatar las órdenes que reciben en todo caso, pues entonces la responsabilidad recaerá en el superior y órganos no de mera ejecución, y éstos deben controlar la legitimidad formal y sustancial de la orden que reciben, negándose justificadamente a acatarla, si el mandato que reciben no queda dentro de la esfera de competencia del superior jerárquico, o bien, si notoriamente es violatoria del orden jurídico.

En México la doctrina ha planteado el problema de si los órganos del Estado, distintos del Poder Judicial Federal, pueden dejar de aplicar una ley, o dejar de cumplir una orden que viola los principios de la Constitución. La solución más aceptable es la que concede privativamente el Poder Judicial Federal el control de la constitucionalidad de las leyes, negándolo a las demás autoridades. Ese control jurisdiccional se realiza en México a través del juicio de amparo.¹⁰

1.5.1. ORGANO LEGISLATIVO

¹⁰ Porrúa Pérez Francisco, op.cit. p. 388 y 389.

De nuestra Constitución Política, concretamente, del artículo 50, se desprende que el órgano legislativo del Estado mexicano será el **Congreso General o de la Unión**, que se compondrá de dos cámaras: la de diputados, que representa al pueblo y la de senadores, que representa a los estados miembros de la Federación. Ambas colaboran conjuntamente en la tarea legislativa que consiste en crear, modificar y aprobar leyes, de acuerdo con el método fijado por la propia Constitución.

1.5.2. ORGANO EJECUTIVO

En México, el órgano ejecutivo recae en un solo individuo que se denomina, según el artículo 80 constitucional, "**Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**".

Este órgano se encarga, básicamente, de ejecutar las leyes y administrar el país en el interior y representarlo en el exterior. Pero, para poder lograrlo, se auxilia de diversas secretarías; entre las que se encuentran:

- Gobernación (SEGOB)
- Defensa Nacional (SEDENA)
- Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Economía (SE)
- Educación Pública (SEP)
- Salud (SSA)

1.5.3. ORGANO JURISDICCIONAL

Los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano, se encuentran previstos en el artículo 94 constitucional, que textualmente cita: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una **Suprema Corte de**

Justicia, en un **Tribunal Electoral**, en **Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito**, y en **Juzgados de Distrito**” y como mencionamos anteriormente, su tarea consistirá en vigilar, sancionar las leyes, así como suplir los vacíos de la ley, mediante de la jurisprudencia.

1.6. FUNCIONES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO, GENERALIDADES

En este punto, vamos a analizar las funciones del Estado, partiendo de que todo estado, independientemente de su forma de gobierno, tiene que realizar funciones para mantenerse y cumplir con los fines que le dan origen y lo justifican.

La historia de estas funciones se remonta a pensadores como Aristóteles, quien en su obra “La Política” indicaba que son esenciales para toda *polis* los “órgano deliberativos”, entendiendo por esto la función legislativa, los “órgano de la magistratura” y los “órganos judiciales”.

También hacen referencia a estas funciones otros pensadores como Santo Tomás de Aquino, Marsilio de Padua y Maquiavelo, quienes intentaron fundamentar la necesidad de separar el poder ejecutivo del legislativo.

Sin embargo, la teoría de las funciones del Estado no fue profundizada, sino hasta épocas posteriores por Locke y Montesquieu. El primero, propuso dividir el poder el tres: Poder legislativo (crear y aprobar leyes), Poder ejecutivo (ejecutar y sancionar leyes, y gobernar en el interior) y Poder federativo (gobierno en el exterior).

John Locke no considera al poder judicial, pero propuso que el ejecutivo y el legislativo no estuvieran juntos, buscando evitar que el titular de ambos fuere uno solo, ya que quien hace las leyes y las ejecuta puede caer en la ambición dictatorial y despótica de manipular todo.

Más tarde, Montesquieu formuló su teoría de que “el poder debe contener al poder”, señalando tres funciones: la función legislativa, que consistía básicamente en crear y aprobar las leyes; la función jurisdiccional para sancionar y vigilar las leyes, y la función ejecutiva, la cual contaba con dos campos de acción, el exterior y el interior: en lo exterior, vigilaba las relaciones con los extranjeros y en lo interior, se ocupaba de castigar crímenes y dirimir pleitos civiles.

Así con estas tres funciones, un poder vigila y controla la actividad del otro, en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera evitará salirse de ella. Con la repartición de la soberanía se especializan las funciones, lo que acarreará sin dudas, un mejor ejercicio del poder.

La doctrina moderna clasifica a las funciones del estado, atendiendo al órgano que las cumple, y éstas pueden ser:

1. **Formalmente legislativa**, será la creación de normas jurídicas de observancia general.
2. **Formalmente jurisdiccional**, la aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos, y
3. **Formalmente administrativa**, si los actos son realizados por el Ejecutivo.

En ocasiones las funciones se pueden confundir, ya que por ejemplo; el congreso puede admitir nuevos estados (artículo 73 constitucional), formalmente es una función legislativa, pero materialmente es una función administrativa.

También en el derecho administrativo encontramos funciones jurisdiccionales y legislativas del Ejecutivo, e incluso, en el derecho procesal, se

toma en cuenta la posibilidad de funciones administrativas y aún materialmente legislativas de los jueces.

A continuación, explicaremos más ampliamente, cada una de estas funciones habiendo tomado en cuenta la teoría de Montesquieu, con sus respectivas modificaciones y adaptaciones al estado moderno.

1.6.1. FUNCION LEGISLATIVA

El poder del Estado, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones. Como hemos visto, las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, y a la función jurisdiccional a la sentencia.

En primer término, hablaremos de la función legislativa que es definida por Groppali como **“la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí”**¹¹

Serra Rojas, considera que la función legislativa es **“una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política”**¹².

Se considera, por tanto, una función formalmente legislativa, por ser actos realizados por el Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con

¹¹ Porrúa Pérez Francisco, op.cit. p. 398.

¹² Serra Rojas, op.cit.p.128.

expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones quasi-legislativas.

Por ejemplo, el Poder Ejecutivo realiza actos legislativos al expedir reglamentos, leyes de emergencia o al hacer modificaciones a las leyes impositivas tratándose del comercio exterior.

En el caso del Poder Judicial, algunos actos legislativos que lleva a cabo consisten en la expedición de reglamentos de carácter interno y fijar la jurisprudencia.

La función legislativa se ha encomendado a asambleas legislativas como el Congreso de la Unión; pero coopera, directa o indirectamente, de acuerdo con los sistemas, el Jefe de Estado, a quien a veces se autoriza a vetar las leyes, a presentar iniciativas, a promulgarlas, etc.

La doctrina moderna distingue entre:

- a) **Función legislativa constituyente:** Es la actividad fundamental del Estado, encaminada a la creación o reforma de las normas constitucionales. Tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades, en otras palabras, crea leyes que establecerán la estructura fundamental del Estado, la estructura de sus órganos inmediatos o constitucionales¹³.
- b) **Función legislativa ordinaria:** como todas las funciones del Estado, esta puede ser estudiada formal y materialmente. El criterio formal, como ya lo hemos mencionado, atiende al órgano que tiene a su cargo la función. La función legislativa corresponde formalmente al Poder Legislativo Federal, que es el órgano que generalmente elabora la legislación federal, así como las legislaturas de las

¹³ *Ibidem*, p.129.

entidades federativas, que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia¹⁴. Respecto del criterio material, Serra Rojas expone que el acto típico de la función legislativa es la ley, definida como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general; en pocas palabras, la ley en sentido material es toda norma jurídica. Así tenemos que la función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico; por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien público¹⁵.

El acto legislativo materialmente considerado, es decir, la ley, presenta las siguientes características:

- a) Es una norma abstracta e impersonal.
- b) Es una norma general y permanente. Es un acto-regla creador de situaciones jurídicas generales. La función legislativa no realiza actos materiales, ni alude a situaciones jurídicas particulares.
- c) Es una norma obligatoria. El acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentran en la situación fijada por la ley y no se refiere a casos en particular.
- d) El acto legislativo es imperativo, ya que el Estado impone la obligación de someterse a la ley y está provisto de una sanción que son los medios adecuados para su cumplimiento.
- e) La sanción es de naturaleza diversa porque en algunos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social.

La ley suprema de toda la Unión se forma con los siguientes actos legislativos:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

¹⁴ Ibidem, p.134 y 137.

¹⁵ Ibidem, p.136.

- b) Las leyes ordinarias,
- c) Los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, y
- d) Los decretos.

En cuanto a los límites de la función legislativa, en el sistema mexicano, el Poder Legislativo se encuentra sujeto a normas constitucionales que tienen una jerarquía superior a las normas que el mismo puede elaborar, a esto se le conoce como supremacía de la Constitución.

1.6.2. FUNCION JURISDICCIONAL

“Se denomina función jurisdiccional – dice Groppali – la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración de derecho y la observación de la norma jurídica preconstituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

La declaración del derecho y la observancia de las leyes aplicables a la resolución de las controversias, se obtienen por medio del proceso, que es definido por Chiovenda como “el conjunto de los actos coordinados con objeto de actuar la voluntad concreta de la ley, en relación con un bien que el actor pretende está garantizado por ella, por medio de los órganos jurisdiccionales”¹⁶.

Por lo tanto, se considera formalmente jurisdiccional, todo acto realizado por los jueces o tribunales, encaminado a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa a aplicar en los casos particulares. Así, la estructura fundamental del órgano jurisdiccional se encuentra fijada por la Constitución Política y los lineamientos secundarios de organización y

¹⁶ Cfr. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 30ª edición. Ed. Porrúa. México, 1991.

funcionamiento por la legislación ordinaria, concretamente, por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Y será material, aun cuando el órgano a quien se dirige o endereza la acción realiza, al aplicar la ley, sea desde el punto de vista formal un órgano administrativo. No son por tanto únicamente los tribunales dependientes de Poder judicial los únicos encargados de la aplicación del derecho, sino que pueden ser también los de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Poder Ejecutivo realiza la función jurisdiccional, a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del Tribunal Fiscal de la Federación y de los Tribunales de lo contencioso administrativo y de la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el caso del Poder Legislativo, este realiza dicha función en el caso del Juicio Político a altos funcionarios o al calificar la elección de sus miembros.

1.6.3. FUNCION ADMINISTRATIVA

Ignacio Burgoa, afirma que se infiere, por la terminología utilizada en la legislación, la doctrina, la jurisprudencia y en la postulancia profesional, que por "poder ejecutivo" se entiende la "función ejecutiva" a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y la judicial, el poder público del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado.

También suele adjetivarse al Poder Ejecutivo, en su acepción funcional, con la denominación de "poder administrativo", es decir, de función administrativa del Estado. Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo". Tiene diferencias sustanciales con relación a la ley, ya que presenta las siguientes

características, se trata de actos concretos, particularizados e individualizados (porque se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ella sean protagonistas. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido)¹⁷.

En nuestro país, la función administrativa reside ordinariamente en el Poder Ejecutivo, aunque también los otros poderes realizan esta función, pero al interior de ellos.

Por ejemplo, el Poder Judicial realiza la función administrativa cuando hace la designación de jueces en el Distrito Federal, de magistrados de Circuito (Unitarios o Colegiados), al nombrar al personal de sus dependencias y establecer su presupuesto.

En el caso del Poder Legislativo, despliega tal función cuando hace el nombramiento de su personal, al designar a los funcionarios y empleados de la Contraloría Mayor de Hacienda; cuando concede autorizaciones para aceptar y usar condecoraciones extranjeras o al darle permiso al Presidente de la República para salir del país; al manejar su biblioteca y realizar su labor editorial, al sancionar a los legisladores por sus ausencias, al ratificar los nombramientos hechos por el Presidente, etc.

No existe unanimidad para precisar el concepto de función administrativa, desde el punto de vista material, pues desde el punto de vista formal se considera a ésta como la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo; por lo que existen diversas teorías jurídicas al respecto.

Una de ellas, la define como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes. Pero desprendemos de nuestra Constitución, que

¹⁷ Burgoa, op.cit.p.730.

existen otros actos que de ninguna manera pueden encuadrarse en lo que denominamos “ejecución de leyes”.

Algunos autores latinoamericanos como Bielsa, Villegas Basavilbaso y Sayagués Laso, entre otros, ofrecen otros conceptos. Por ejemplo, consideran a la función administrativa como:

- a) “La actividad del Estado, concretamente del Poder Ejecutivo, dirigida a la aplicación y conservación del orden jurídico y social, conjuntamente, a la prestación de los servicios públicos; por lo que abarcaría dos esferas: la jurídica y la económica.
- b) La actividad concreta mediante la cual se provee a la satisfacción de necesidades colectivas, funciones que deben ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley; o bien,
- c) La función concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de su contenido. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas”¹⁸.

Otros, la consideran como la actividad del Estado para la realización de sus fines, subordinada al orden jurídico y unos más, en un intento por definirla, dan características. Tal es el caso de Maurice Hauriou que, literalmente expone: “Por manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de los servicios públicos en los límites de los fines del poder político, que ha asumido la empresa de la gestión administrativa”¹⁹

¹⁸ García Máynez. Introducción al estudio del derecho. 49ª edición. Ed. Porrúa. México, 1988.p.150.

¹⁹ Idem.

Pero, para tener una noción correcta y clara de lo que es la función administrativa es preciso atender a lo expuesto por García Máynez, en su obra Introducción al estudio del derecho, ya que la define como **“la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”**²⁰; en otras palabras, la función administrativa consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que el Estado efectúa para atender la ejecución adecuada de las leyes.

En la función administrativa recién definida encontramos los siguientes elementos:

- a) Es una función del Estado, por regla general, corresponde su ejercicio al Poder Ejecutivo.
- b) Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público, por lo que la parte de la ciencia jurídica que se encarga de regular el funcionamiento de los órganos del Estado es el Derecho Administrativo.
- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, porque su objeto es la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público. Ejemplo de servicios públicos son, entre otros, el alumbrado público, el transporte colectivo, los servicios de limpia, la seguridad vial y la pública, el agua potable, la luz, los parques y los jardines.

²⁰ Ibídem, p.146.

- d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos²¹, dicha limitación pone en relación la ley y la voluntad del funcionario.
- e) Los medios como se realiza la función, implica otras actividades: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos.
- f) El régimen de policía que otorga facticidad al orden jurídico administrativo.
- g) La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

Así pues, la función administrativa es una de las funciones que Estado realiza bajo el orden jurídico, que limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan, y que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que corresponden en sus relaciones con otros entes públicos.

Retomemos para finalizar, que el acto de la administración pública de mayor significado es el **acto administrativo** o sea la determinación de los derechos y obligaciones de las personas jurídicas¹³.

Es importante mencionar, que existen dos clases de actos administrativos:

- a) Los actos administrativos jurídicos, que producen efectos de derecho,
y
- b) Los actos administrativos materiales que no producen efectos de derecho, y que se consideran simples desplazamientos de la voluntad.

¹³ *Ibíd*em, p.147.

Ejemplo de los primeros tenemos: la concesión administrativa, el contrato administrativo, el empréstito, la expropiación, etc.

De los segundos; elaborar planos, diseños, gráficos, copias mecánicas, manejo de correspondencia, etc.

También resulta conveniente llamar actos administrativos a los actos que tienen una naturaleza jurídica diversa, aunque sean realizados por el propio poder ejecutivo. Los ejemplos que se pueden indicar son: el ejercicio de la facultad reglamentaria, que es materialmente legislativa; y la resolución de controversias en materia agraria, obrera fiscal y de aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional.

Sobre ésta y la función jurisdiccional, hablaremos con mayor profundidad en capítulos posteriores; por lo que hasta aquí dejamos, lo relativo a ambas funciones del Estado.

CAPITULO II

LA FUNCION JURISDICCIONAL

2.1. CONCEPTO

Como recién estudiamos, la función jurisdiccional forma parte del grupo de actividades del Estado y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión a la función administrativa.

Cuando la resolución de las controversias y, en general, la tutela del derecho, queda encomendada al poder público, aparece la función jurisdiccional. Resulta de la substitución de la actividad de los particulares por la del Estado, en la aplicación del derecho objetivo a casos concretos. En vez de que cada presunto titular de facultades jurídicas decida acerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por medio de la fuerza, el Estado se sustituye en él y, en ejercicio de su soberanía, aplica el derecho al caso incierto o controvertido. El pretensor no puede ya, de acuerdo con este orden de ideas, hacerse justicia por propia mano, sino que tiene que ocurrir a los órganos jurisdiccionales, a fin de que determinen si las facultades que se atribuye existen realmente y, en caso necesario, ordenen su satisfacción, incluso por medios coactivos.

La tarea de los jueces debe definirse, según Dos Reis, como “adaptación de una regla general de derecho a un caso singular, adaptación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva por medio de la coacción”²². En pocas palabras, esta actividad no es sino la aplicación del derecho objetivo a casos especiales. Consiste en examinar si una determinada situación, sometida al conocimiento del tribunal, puede o no ser considerada como realizadora del supuesto jurídico de una norma. En caso afirmativo, la disposición que ésta

²² Cfr. García Máynez. Op.cit., p. 228.

formula vale para el caso, lo cual significa que las consecuencias jurídicas establecidas por el precepto deben enlazarse a las personas que el mismo indique.

García Máñez, afirma que la definición de Dos Reis puede aceptarse, pero con un pequeño cambio, pues este es un concepto muy estrecho, ya que los jueces no sólo aplican normas generales o abstractas, sino individualizadas. De acuerdo con lo anterior, la función jurisdiccional puede definirse como aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aun contra su voluntad.

Para Groppali, la función jurisdiccional debe entenderse como "la actividad estatal, a cargo de los jueces y los tribunales, encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, es decir, tendiente a garantizar la observancia del derecho, ya en las relaciones privadas (civiles, mercantiles, etc.) ya en las materias de carácter público (administrativas, penales, etc.)"²³.

En el mismo orden de ideas, considera que la función jurisdiccional estará dirigida a obtener en los casos concretos la declaración de derecho y la observación de la norma jurídica, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

Tenemos por tanto, que la actividad jurisdiccional tiende a suprimir los obstáculos que se oponen al cumplimiento de las normas jurídicas, y garantiza en forma indirecta los intereses privados. Como esta función se orienta hacia la protección de derechos subjetivos de los particulares, se ha sentado el principio de que el aparato jurisdiccional sólo puede moverse a instancia de las partes. El desempeño de la función de juzgar es para los órganos correspondientes un deber jurídico; pero este deber, como todos lo que el derecho objetivo establece, es correlativo de una facultad concedida por el mismo derecho a los

²³ Porrúa Pérez Francisco. Op.cit., p. 398.

particulares y, en ocasiones, a otros órganos del Estado, como ocurre en el caso de la acción penal, tratándose de delitos que se persiguen de oficio. Para que la obligación de juzgar se actualice, es indispensable, de acuerdo con los principios de la técnica procesal moderna, que se demande la observancia de aquélla, por ejercicio del correspondiente derecho, el cual recibe el nombre de acción. Definida por García Máynez como “la facultad de pedir de los órganos jurisdiccionales del Estado la aplicación del derecho objetivo a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el de que se declare la existencia de una determinada obligación y, en caso necesario, se haga efectiva, aun en contra de la voluntad del obligado”²⁴.

Como toda facultad jurídica, el derecho del que hablamos, supone la existencia de la obligación correlativa. Esta obligación constituye el contenido de la función jurisdiccional. Por lo que hay una relación jurídica procesal, que en su aspecto activo está representada por las facultades legales de las partes frente a los órganos encargados de la jurisdicción y, en su aspecto pasivo, por el deber jurisdiccional de tales órganos.

Una de las características esenciales de la relación procesal es su complejidad. Se dice que es compleja porque no se agota en un solo vínculo normativo, sino que se desenvuelve en una serie de relaciones de derecho, constitutivas del proceso. Definido como un conjunto de actos jurídico procesales ordenados y concatenados entre sí, que tienen por finalidad aplicar correctamente la función jurisdiccional, es decir, aplicar correctamente la norma general al caso concreto, para resolver una controversia.

Así, tenemos que la función jurisdiccional es **“el poder que tiene el Estado y que normalmente, ejerce a través del Poder Judicial, para dirimir controversias que se suscitan en la colectividad, aplicando la norma general al caso concreto”**.

²⁴ García Máynez. Op.cit., p.229.

O, en palabras de Ignacio Burgoa, **“la función jurisdiccional es la función que se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada”**.

Para él, como todas las funciones, la función jurisdiccional puede ser estudiada desde dos puntos de vista, uno formal y otro material. El primero alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el Derecho. Por lo que la función jurisdiccional llamada también función judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial.

Considera, además, que si el criterio formal resulta insuficiente para caracterizar a la función jurisdiccional, es necesario emprender otro camino y considerar el criterio material, es decir, prescindir del órgano que realiza la función y detenernos en los elementos propios, lógicos o naturales del acto jurisdiccional.

Así tenemos que el acto jurisdiccional, conocido como sentencia, es creador de situaciones jurídicas particulares al declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de competencia; por ello, definitivamente, hay una alteración en el orden jurídico al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes.

Terminemos este punto, reafirmando lo expuesto por Burgoa: “el acto jurisdiccional es imparcial, hace cierto y estable el derecho dudoso o incierto”²⁵.

2.2. ETAPAS DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

²⁵ Burgoa, op.cit.p.139-145.

Entendido el concepto de función jurisdiccional, estudiemos ahora, las etapas en las que se desarrolla.

En la primera, denominada de **enjuiciamiento**, encontramos a la demanda y la defensa. La primera es un acto del demandante o actos; la segunda corresponde al demandado. Tanto la demanda como la contestación o defensa tienden a un mismo fin: la emisión de la sentencia; desde este punto de vista, actor y demandado persiguen, dentro del proceso, exactamente el mismo propósito. La demanda es un acto jurídico procesal en donde se plantea el problema y se ejercita la acción y la contestación, es la respuesta que el demandado da a la demanda. Podríamos decir, por tanto, que esta etapa de la función jurisdiccional equivale a la *litis*, palabra que significa "liga" y que está representada por los puntos controvertidos entre la demanda y la contestación.

La segunda etapa, denominada **declarativa**, es aquella en la que el Estado despliega su actividad jurisdiccional, es decir, aplicar el derecho objetivo o la norma jurídica general a casos concretos, para el esclarecimiento de una situación jurídica incierta o controvertida y esto, se traduce en la sentencia dictada por el juez, la cual puede declarar la existencia o inexistencia de una obligación.

Sin embargo, no hay que olvidar que entre la demanda y la sentencia encontramos una serie de actos tendientes a preparar la resolución, nos estamos refiriendo a lo que el derecho procesal señala como término o período probatorio.

"Escriche dice que la denominación sentencia viene del latín *sentendo*, que es una especie de gerundio, sintiendo, y por ello se dice que la sentencia se da cuando el juez ya puede sentir el asunto y en virtud de que ya lo siente puede resolverlo. Manresa sostiene que la sentencia es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial y, al hacerlo, decide sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito. La mayoría de los autores consideran que la

sentencia es un acto jurisdiccional. Ésa es la posición tradicional y tan es así que inclusive la etimología de la palabra jurisdicción es decir el derecho. Y los autores clásicos sostuvieron que el derecho se dice al sentenciar. Dentro de esta concepción el acto que parece más jurisdiccional es la propia sentencia, puesto que en ella se está diciendo el derecho”²⁶.

Por último, tenemos a la etapa **ejecutiva**, referida a la ejecución de la sentencia. La finalidad del proceso, en esta última, no estriba en declarar la existencia de una obligación, sino el conseguir coactivamente su observancia. Por lo tanto, debemos hablar de una relación procesal de ejecución. De la cual escribe Chiovenda “la relación procesal de ejecución se constituye con la demanda de una medida ejecutiva: en muchos casos se hace oralmente al órgano ejecutivo y no se comunica al adversario; éste tiene noticia de ella por la comunicación de los actos que ya pertenecen al desarrollo de la relación ejecutiva y al procedimiento ejecutivo. La relación ejecutiva tiene, pues, un carácter propio, originado por el hecho de que procediendo de una *declaración* (título ejecutivo), la convicción de los órganos ejecutivos acerca de la voluntad de la ley está ya formada”.

Al respecto, Cipriano Gómez Lara señala: “la ejecución es una consecuencia probable en todo tipo de proceso, ya sea penal, civil, administrativo, etc. en términos generales debe entenderse por ejecución la materialización de lo ordenado por el tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad lo establecido en la sentencia”²⁷

Sin embargo, recordemos que no todas las sentencias admiten una fase de ejecución forzosa: por una parte existen resoluciones – las de mera declaración de certeza – que no pueden ejecutarse ni dan materia para ello; por otra, cuando la sentencia contiene un mandato que incluye la realización de

²⁶ Gómez Lara Cipriano. Derecho Procesal Civil. 5ª edición. Ed. Harla. México, 1991.p.190.

²⁷ Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1990.p.331.

conducta, es decir, una condena, el destinatario de ella puede acatarla voluntariamente y no habrá necesidad de ejecutar, o bien, independientemente de la resistencia o anuencia del obligado, puede presentarse una imposibilidad para ejecutar – insolvencia absoluta del deudor – con lo que tampoco se presentará la ejecución por inútil e ineficaz. Las formas de ejecución son: el embargo, el secuestro, la intervención y la inhibición²⁸.

Para finalizar, es conveniente hacer la aclaración de que le corresponde al Poder Ejecutivo, a las áreas administrativas del Estado, la labor de la ejecución y no al Poder Judicial. Por ello, la ejecución se considera como algo metaprocesal, ya que está más allá del proceso y después de él, es una consecuencia del mismo pero no es ni procesal ni jurisdiccional en esencia²⁹.

2.3. ELEMENTOS DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

Partiendo de que la función jurisdiccional es “el poder que tiene el Estado y que normalmente, ejerce a través del Poder Judicial, para dirimir controversias que se suscitan en la colectividad, aplicando la norma general al caso concreto”, podemos desprender los elementos que integran y caracterizan a la función jurisdiccional. Básicamente, son cuatro: la *notio*, la *vocatio*, la *juditio* y la *coertio*.

2.3.1. NOTIO

Definida como “**el poder que tiene el Estado a través del Poder Judicial para conocer de las controversias que se surgen dentro de la colectividad**”.

²⁸ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, p. 246-247.

²⁹ Ibidem, p.236.

Por lo que el juzgador sólo administra justicia cuando se le requiere para ello. La jurisdicción, como función estatal, sólo se despliega cuando lo demanda un gobernado a través del ejercicio de su derecho de acción. Definido este como: la facultad de pedir de los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario hacerla efectiva.

Este elemento, lo encontramos establecido en los artículos 103, 104, 105 y 106 constitucionales, ya que en ellos se establece que corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través de sus tribunales, dirimir las controversias que se susciten (refiriéndonos al artículo 103):

- I. “Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito federal, y
- III. Por leyes o actos de autoridades de los estados o del Distrito federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.

2.3.2. VOCATIO

La vocatio (con vocación) es **“la atribución que tiene el juzgador para convocar a las partes y éstas, a través de los medios de prueba le iluminen su punto de vista”**.

Este segundo elemento, lo encontramos establecido en diversos artículos de nuestra Carta Magna, por ejemplo; el artículo 20.

Sin embargo, más que hablar de algún artículo en especial, es conveniente atender a lo expuesto por García Máynez y Dos Reis: "entre la demanda y la sentencia hallamos, dentro del proceso, una serie más o menos complicada de actos, preparatorios del fallo. Pues éste no surge de improviso; el derecho procesal objetivo no permite que la sentencia sea dictada sino después de practicados una serie de actos tendientes a preparar la resolución. El fallo es el término natural de una secuela de actos ejecutados por las partes y los funcionarios jurisdiccionales. De este modo el derecho de acción o el derecho a sentencia desdóblanse en una congerie de facultades o de poderes a los que corresponden otras tantas obligaciones de los órganos encargados de la función jurisdiccional. El actor ejerce varios poderes contenidos en el derecho de acción, desde la petición inicial hasta las alegaciones finales, y provoca la práctica de los correspondientes actos por parte de los funcionarios judiciales"³⁰

A este conjunto de actos, se les denomina jurídicamente como período o fase probatorio (a). Al respecto, Cipriano Gómez Lara expone: "la necesidad de esta fase radica en el hecho de que el juzgador solamente tiene hasta la fase de postulatoria un conocimiento parcial y subjetivo de cada una de las posiciones de las partes contrapuestas en el proceso. Esto es el juzgador solamente conoce la opinión personal respecto al litigio que le presenta tanto el actor como el demandado. Por ello es indispensable que el juzgador se allegue un conocimiento objetivo sobre la controversia de intereses. Este conocimiento lo obtendrá el juez mediante la actividad probatoria. El juez tiene la necesidad de recibir todos los datos suficientes y necesarios por los cuales venga a constatar, venga a corroborar y a confirmar la posición o posiciones de las partes en el proceso. El juzgador va a recibir de las partes lo medios de prueba que apoyen, que apuntalen, que sostengan sus respectivas posiciones contrapuestas"³¹.

³⁰ García Máynez. Op.cit. p.248.

³¹ Gómez Lara Cipriano, op.cit. p. 20.

El término o período probatorio se divide en cuatro fases:

- 1) **De ofrecimiento de pruebas;** en ella, las partes ofrecen al tribunal, al órgano jurisdiccional, los diversos medios de prueba con los que suponen llegarán a constatar o corroborar lo que han planteado tanto en la demanda como en la contestación. Los medios de prueba que pueden ofrecer las partes, son entre otros: la confesional, la testimonial, la documental, la pericial, etc., en general, los que contempla el Código de procedimientos Civiles.
- 2) **De aceptación de pruebas;** en este momento, el juzgador califica la procedencia de los medios de prueba que han ofrecido las partes. En esta clasificación debe atenderse a la pertinencia y a la utilidad de cada uno de los medios ofrecidos, así como la oportunidad del ofrecimiento (en tiempo).
- 3) **De Preparación del desahogo de pruebas;** los actos de preparación de la prueba suelen ser de origen complejo, ya que participan en ellos tanto el órgano jurisdiccional como las partes e inclusive algunos terceros. Citar testigos y peritos, formular interrogatorios o pliegos de posiciones, fijar fechas para la celebración de las audiencias o diligencias, etc., son actos típicos de este momento procesal.
- 4) **De desahogo de pruebas;** este momento entraña una serie de actividades, también de naturaleza compleja, en virtud de las cuales se asume la prueba y la adquiere el tribunal. Según del medio de prueba de que se trate, así es el trámite y la naturaleza de los actos.

A todos estos actos, se les denomina, como anteriormente señalamos, como “el fallo”. Definido como el término natural de una secuela de actos ejecutados por las partes y los funcionarios jurisdiccionales.

2.3.3. JUDITIO

Por la juditio se entiende **“el poder que tiene el juzgador para resolver una controversia, aplicando la norma general al caso concreto, mediante una sentencia”**.

Efectivamente, el órgano jurisdiccional o juzgador, por el poder que el Estado le otorga; emite, dicta o pronuncian una sentencia jurisdiccional definitiva (aplicando la norma general al caso concreto) que viene a resolver la contienda o el conflicto de intereses.

Varios son los artículos constitucionales que hacen referencia a este tercer elemento de la función jurisdiccional. Sin embargo, el más significativo es el artículo 17, que a la letra dice:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”.

2.3.4. COERTIO

La coertio o ejecutio (coercible – ejecución) consiste en **“la imposición forzosa de la resolución dictada por el juzgador, aún en contra de la voluntad de las partes”**.

El maestro Preciado Hernández, se refiere a la coertio como **toda sanción externa, prevista, organizada y aplicada por la autoridad pública, con miras a asegurar el orden social establecido por el derecho humano**, lo que dicho en pocas palabras no es más que **la aplicación forzada de la sanción**.

Los artículos 21 y 17 constitucionales, hacen referencia a este, el cuarto elemento de la función jurisdiccional al establecer, respectivamente: “La imposición de penas es propia y exclusiva del poder judicial...” y “... las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...”.

La coertio, sin duda, se relaciona directamente con el concepto moderno de **ejecución** porque esta implica la ejecución forzosa de la ley y comprende todas las medidas de coacción empleadas ordinariamente por los órganos del Estado.

Al respecto, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, señala, en su artículo 500, que: “Procede la vía de apremio a instancia de parte, siempre que se trate de la ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido a juicio por cualquier motivo que sea...”.

Por lo mismo, es importante hablar de las diversas clases de ejecución. Los jurisconsultos, hablan de los siguientes grupos: voluntaria, forzosa, individual, colectiva, provisional y definitiva.

Las individuales tienen lugar cuando se llevan a cabo por uno o más acreedores pero exclusivamente en provecho de ellos mismos, mientras que las colectivas se efectúan en provecho de todos los acreedores del ejecutado, aunque las realice uno solo de ellos. Tal acontece en las quiebras y concursos. Las provisionales dependen del fallo definitivo que se pronuncie en el juicio, mientras que sus contrarias tienen como base una sentencia definitiva (artículo 444 del Código de procedimientos civiles para el Distrito Federal).

Las medidas de ejecución son las siguientes:

- a) Medidas de índole psicológica tales como el apercibimiento, la prevención, la amonestación, etc.
- b) Medidas de carácter coactivo: la multa, el arresto, los embargos.

- c) Medidas de subrogación. Por tales entiende Chiovenda las que el órgano judicial lleva a cabo contra la voluntad del deudor, y sustituyéndose a él. Consisten en vender sus bienes, entregarlos al acreedor, lanzar al inquilino, destruir la obra que no debió hacerse, etc.³²

Los presupuestos de la ejecución de sentencias son:

1. Que la sentencia sea de condena
2. Que sea firme o definitiva o que, no siéndolo, el recurso de apelación se haya admitido contra ella en el sólo efecto devolutivo
3. Que quien pida esa ejecución esté legitimado para ello
4. Que el obligado se resista o no pueda cumplir exactamente con lo que se le ordena
5. Tratándose de ejecuciones de carácter económico, que exista un patrimonio ejecutable sobre el cual llevar a cabo la ejecución (solvencia del deudor)³³

En la actualidad, como formas de ejecución tenemos: el embargo, el secuestro, la intervención y la inhibición.

El embargo es la iniciación de un procedimiento expropiatorio mediante el cual se afecta un bien o un grupo de bienes determinados; esta afectación implica un bloqueo o afectación patrimonial de esos bienes; el dueño de los mismos, desde el momento del embargo, ya no puede disponer libremente de ellos y quedan sujetos a las resultas de ese procedimiento expropiatorio, que por lo demás, no es definitivo ya que el deudor puede frenarlo o evitarlo ya sea demostrando que sí había cumplido con la obligación u oponiendo alguna excepción procedente y fundada, o bien, cumpliendo con la obligación y

³² García Máynez, op.cit.p.137-140.

³³ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, p.243.

liberando los bienes del embargo, es decir, desafectándolos y haciendo que se produzca el levantamiento del embargo, ya que el fin normal del embargo es conducir a un remate.

En cuanto al secuestro, no creemos que sea diferente al embargo, pero si nos referimos a la intervención, esta difiere del embargo por la presencia de un interventor, a quien se le entrega la custodia de los bienes embargados.

Finalmente, hablamos de inhibición cuando hay una orden para no hacer algo que, por disposición del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se transformará en una obligación de dar, pues establece que la infracción a una sentencia que condena a no hacer se resolverá en el pago de daños y perjuicios.

2.4. CLASES DE JURISDICCION

Desde un punto de vista técnico, hay un solo órgano jurisdiccional del Estado, pero diversos titulares de esta función, especializados según la estructura de cada estado y el carácter de las relaciones jurídicas que han de conocer y sobre las que ha de declarar y decidir.

Por tanto, sólo en sentido impropio puede hablarse de clases o ramas de la jurisdicción del estado: jurisdicción civil, laboral, administrativa, penal, etc. Estudiemos ahora, brevemente, cada una de ellas.

2.4.1. SECULAR Y ECLESIASTICA

En la época medieval, existían distintos fueros o jurisdicciones, como la secular y la eclesiástica.

La jurisdicción **secular o laica** fue reconocida jurídicamente por Pío XII, en su constitución *Provida Mater Ecclesia* de 1947. Nació por la necesidad de dar nueva orientación a la vida religiosa en la sociedad moderna.

La jurisdicción **eclesiástica** creada por la Iglesia, para el cumplimiento de su fin religioso, se organizó y fue complementando su organización a través del tiempo mediante normas a que ella, sus servidores y sus fieles están sometidos y que constituyen en llamado "Derecho canónico o eclesiástico", es éste un conjunto de normas que rigen y regulan los problemas de la fe y la disciplina interna, y que se refieren al orden jerárquico de las autoridades y a las relaciones de éstas con sus fieles católicos en cuanto corresponde al fuero externo.

2.4.2. COMUN, FEDERAL, ESPECIAL O EXTRAORDINARIA

La jurisdicción **común** es la que recae en los tribunales de estados de la Federación y en el Distrito Federal.

La jurisdicción **federal**, es la que compete únicamente a la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el Jurado federal de Ciudadanos y el Tribunal Electoral según el artículo 1º de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ejemplos claros, de esta clase de jurisdicción los encontramos en los artículos: 103, 104, 105 y 106 constitucionales.

La jurisdicción **especial o extraordinaria**, se establece para determinados casos, específicamente establecidos por la ley; tal es el caso del Tribunal Electoral, quien de manera especial se ocupa de la materia electoral federal.

2.4.3. CIVIL, PENAL, CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, COMERCIAL Y LABORAL

Esta clase de jurisdicción se establece dependiendo de la materia de que se trate.

Por lo que será **civil**; cuando se trate de resolver controversias relativas a las personas, su familia, sus bienes, sus obligaciones, a contratos y sucesiones. Y **penal** si se trata de delitos, de imposición de penas y medidas de seguridad. Habla de jurisdicción civil y penal, el artículo 14 constitucional, al establecer en su tercer y cuarto párrafo que:

“...En los juicios del *orden criminal* queda prohibido imponer penas por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del *orden civil*, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Contenciosa administrativa, si se trata de la materia fiscal y del juicio de nulidad. Se refiere a la jurisdicción contenciosa administrativa, el artículo 73 fracción XXIX-H, al mencionar:

“Para expedir leyes que instruyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares...”.

Comercial; cuando se relaciona con actos de comercio, el estado de los comerciantes, las cosas mercantiles y la organización y explotación de la empresa comercial. En este caso, corresponde también a los juzgados civiles,

aplicar la ley en materia comercial o mercantil; tal es el caso de los juicios ejecutivos mercantiles, cuando se trata de títulos de crédito.

Laboral; si se trata de relaciones entre los trabajadores y los patrones buscando regular las condiciones individuales y colectivas laborales, así como equilibrar las relaciones entre el capital y el trabajo. De este modo, el artículo 123 constitucional, establece en su fracción XX:

“Que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje...”.

Como podemos darnos cuenta, la resolución de controversias, no sólo se encuentra encomendada al Poder Judicial, sino que también otros órganos pueden realizar la función jurisdiccional. Tal es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Fiscal de la Federación.

2.4.4. VOLUNTARIA, CONTENCIOSA Y MIXTA

Estas tres clases de jurisdicción son, sin duda, las más trascendentales, por lo que centraremos nuestra atención en ellas.

Comenzaremos con la **jurisdicción voluntaria** que comprende todos los actos que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del juez, sin que esté promovido ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas³⁴, generalmente se aplica para acreditar un hecho o un derecho, a través de una resolución judicial.

Cabanellas, explica que es “aquella en que no existe controversia entre las partes; la que no requiere la dualidad de las mismas. Se trata de actuaciones ante los jueces, para solemnidad de ciertos actos o para el

³⁴ Artículo 893 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

pronunciamiento de determinadas resoluciones que los tribunales deben dictar”³⁵.

La jurisdicción voluntaria se enfoca a cuestiones relativas a nombramientos de tutores y curadores y discernimiento de estos cargos; de la enajenación de bienes de menores o incapacitados y transacción acerca de sus derechos, de la adopción, de las informaciones ad perpetuam, así como del apeo y deslinde.

La jurisdicción **contenciosa**, existe o tiene lugar cuando hay una controversia (conflicto de intereses) y se resuelve a través de una sentencia. Por lo que su contenido es un litigio y por lo tanto provocará función jurisdiccional decisoria de controversias.

Ejemplos de jurisdicción contenciosa, los que versan sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles; así como el juicio ordinario civil.

Por último, la situación intermedia o de tránsito entre la jurisdicción voluntaria y la jurisdicción contenciosa provocada por los juicios universales, formó, en 1884, la llamada **jurisdicción mixta**³⁶. Entre sus ejemplos tenemos los pequeños procedimientos contenciosos dentro del juicio concursal.

2.4.5. PROPIA, RETENIDA, DELEGADA Y CONCURRENTE

La jurisdicción **propia**, es aquella que les corresponde por disposición expresa de la ley, y la cual, no pueden delegar a otros órganos.

Un ejemplo, se encuentra contenido en el artículo 122 constitucional, base quinta, que a la letra dice: “Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración Pública local del Distrito Federal...” .

³⁵ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, p.381.

³⁶ *Ibidem*, p.338.

La jurisdicción **retenida** surge cuando un órgano del Poder Judicial, deja para sí, el ejercicio de la función jurisdiccional; tal sería el caso de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional. Donde la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su importancia y trascendencia así lo ameriten.

La jurisdicción **delegada**, se da cuando un órgano del Poder Judicial transfiere parte de su actividad jurisdiccional a otros, independientemente de la naturaleza del órgano. Ejemplos de ella, tenemos al artículo 37 fracción IX, segunda párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señala: “Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del Artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos”. O bien, la delegación de hacen los tribunales del fuero militar a la autoridad civil para conocer de los delitos o faltas en los que esté complicado un paisano.

La jurisdicción **concurrente** es aquella que surge por razones de asistencia. Tal es el caso, previsto por el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al mencionar que “... participaran de la jurisdicción federal, los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal”.

2.4.6. PRIVATIVA, FORZOSA, PRORROGADA Y ARBITRAL

La jurisdicción **privativa**, es exclusiva de ciertos órganos jurisdiccionales. Por ejemplo; la de los Tribunales del fuero militar, pues el artículo 13 constitucional señala: “...los tribunales militares en ningún caso y por

ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército...”.

Hablamos de jurisdicción **forzosa**, cuando la ley establece, por fuerza o a manera obligación, el o los órganos a los que corresponderá resolver determinado tipo de controversias. Ejemplo claro, lo encontramos en la materia agraria; ya que “por disposición constitucional” corresponde a los Tribunales Agrarios la resolución de controversias en materia del agro mexicano (artículo 27, fracción XIX).

Decimos que hay jurisdicción **prorrogada** cuando la función jurisdiccional se extiende o prolonga a otros órganos diferentes de los del poder judicial, e incluso, a los particulares si nos referimos al arbitraje, pues estamos hablando de que los árbitros ejercen una función pública como lo es la jurisdiccional, sin que estos pierdan la calidad de particulares. Es decir, dicha función se prolonga o extiende hacia los particulares, en casos determinados por la misma ley³⁷.

Por último, y directamente relacionada con la anterior, tenemos a la jurisdicción **arbitral** que se encuentra establecida como un medio alternativo para la resolución de controversias. Al respecto, Carnelutti calificó al arbitraje de *equivalente jurisdiccional*, porque a través de éste se obtiene la misma finalidad que mediante el proceso jurisdiccional³⁸. Esta clase de jurisdicción se encuentra establecida, entre muchas otras leyes, en el Título Octavo del Código de procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que en su artículo 609, establece: “Las partes tienen el derecho de sujetar sus diferencias al juicio arbitral”.

Hasta aquí, las clases de jurisdicción más sobresalientes del Derecho positivo mexicano.

³⁷ Crf con Acosta Romero Miguel. Nuevo Derecho Bancario, 7ª edición, Ed. Porrúa. México, 1998. p.581.

³⁸ Gómez Lara Cipriano, Derecho procesal Civil, p.305.

2.5. OBJETO DE LA JURISDICCION

Hemos hablado de lo que es la jurisdicción, de sus etapas, de los elementos que la caracterizan y de sus clases, pero falta por tocar un punto básico de la misma: su objeto o finalidad.

Comencemos retomando el concepto, donde implícito va su objeto. Por función jurisdiccional entendemos: “el poder que tiene el Estado y que normalmente, ejerce a través del Poder Judicial, para dirimir controversias que se suscitan en la colectividad, aplicando la norma general al caso concreto”.

Desprendemos pues que el objeto de dicha función jurisdiccional es **dirimir controversias** que se suscitan en la colectividad. Así lo confirma, en su totalidad, el articulado que recién hemos citado.

Para finalizar este punto, tenemos que las maneras en que se pueden resolver estas controversias o conflicto de intereses, son:

- a) Esclareciendo una situación jurídica dudosa;
- b) Declarando la existencia de un derecho;
- c) Declarando la existencia de una determinada prestación u obligación, la cual puede consistir en: hacer (prestación positiva) o no hacer (abstención); o bien,
- d) Imponiendo una condena.

2.6. CONCEPTOS FUNDAMENTALES QUE SE RELACIONAN CON LA JURISDICCION

Básicamente, son cuatro: proceso, procedimiento, juicio y competencia.

- 1) **PROCESO**: conjunto de actos jurídicos procesales ordenados entre sí que tienen por finalidad aplicar correctamente la función jurisdiccional,

es decir, aplicar correctamente la norma general al caso concreto, para resolver una controversia.

2) **PROCEDIMIENTO:** consta de varias acepciones, entre ellas tenemos, que se le considera como:

- a) Conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso, es decir, que el procedimiento regulará al proceso pues nos señalará cuales son los requisitos que deben cubrir los actos del proceso.
- b) Lo podemos identificar con la jurisdicción voluntaria, donde no existe una controversia, pero que se requiere de un conjunto de actos para acreditar un acto, hecho o derecho a través de una resolución judicial.
- c) Otra más referida al procedimiento penal, y es el conjunto de actos en los cuales intervienen dos tipos de autoridades:

- 1) La autoridad administrativa, el agente del Ministerio público, como institución del Ministerio público es una unidad y su jefe es el Ministerio Público mayor a cargo del Procurador General de Justicia, que depende directamente del Ejecutivo.
- 2) Ante el juez, razón por la cual a esos actos no se les puede llamar proceso, denominándolos entonces procedimiento penal, existe una controversia y se resuelve mediante una sentencia. Esto porque "todo proceso es ante un juez".

3) **JUICIO:** es un termino que tiene muchas acepciones, pero las que nos interesan son las siguientes:

- a) Es la sentencia misma, y la sentencia es una resolución judicial donde se aplica la norma general al caso concreto y que resuelve una controversia.
 - b) Carnelitti afirma que por juicio se entiende la presencia del litigio en el proceso. El litigio es la controversia, el conflicto de intereses, es el pleito llevado al conocimiento y resolución de la autoridad competente, calificado por la pretensión del actor y la resistencia del demandado. Pues "proceso sin litigio no es juicio".
- 4) **COMPETENCIA:** es la institución en virtud de la cual, los tribunales o juzgados sólo podrán conocer de aquellos asuntos que expresamente le señala la ley. La competencia se clasifica en:
- a) **Subjetiva**, referida al titular del órgano del Estado.
 - b) **Objetiva**, si se refiere al órgano del estado; en este caso: tribunales o juzgados. Esta a su vez se clasifica en:
 - 1. Federal y local, ambas tienen su fundamento en el artículo 124 constitucional.
 - 2. Por territorio, porque el juez sólo conocerá de los asuntos que ocurran dentro de su distrito o partido judicial.
 - 3. Por cuantía, dependiendo del valor del asunto, y dicho valor se establece por una cierta cantidad de salarios mínimos.
 - 4. Por grado, surge en virtud de que el Poder Judicial es el único poder del Estado que se encuentra jerarquizado.
 - 5. Por materia, dependiendo de las diferentes ramas del derecho.

2.7. ORGANO JURISDICCIONAL DEL ESTADO MEXICANO

Como se puntualizó anteriormente, el órgano jurisdiccional del Estado mexicano es el **Poder Judicial**, mismo que se integra de los órganos que se encuentran previstos en el artículo 94 constitucional y que son:

- 1) La Suprema Corte de Justicia,
- 2) El Tribunal Electoral,
- 3) Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y
- 4) Los Juzgados de Distrito

Sobre cada uno de ellos, ya se habló brevemente con anterioridad, pero en el siguiente capítulo serán estudiados con mayor profundidad; por lo que, de momento, sólo recordaremos que su tarea consistirá en vigilar, sancionar las leyes, así como suplir los vacíos de la ley, a través de la jurisprudencia.

CAPITULO III EL PODER JUDICIAL EN MEXICO

3.1. GENERALIDADES

Antes de comenzar a estudiar, cada uno de los órganos que integran el Poder Judicial en México, es conveniente analizar algunos de los aspectos básicos que expone Ignacio Burgoa, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano"³⁹.

Primeramente, considera que el término "poder judicial" tiene dos sentidos: el orgánico y el funcional. Respecto al sentido orgánico, explica que se refiere al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Del sentido funcional, refiere que se trata propiamente de la función o actividad que realizan los órganos judiciales del Estado, sin que sea completamente jurisdiccional pues, en algunos casos, también llevan a cabo actos administrativos.

Concentrado en lo que el artículo 94 constitucional establece como "órganos del Poder Judicial de la Federación" y de los cuales hablaremos más adelante, señala que la función jurisdiccional que éstos desempeñan se desarrolla en dos distintas funciones que son, respectivamente, la función jurisdiccional propiamente dicha y la de control constitucional, ya que ambas son diferentes.

De la función jurisdiccional propiamente dicha, expone que esta consiste en resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza, es decir, tiene por finalidad la resolución de un problema jurídico que puede o no ser constitucional. Esto es lo que normalmente conocemos como "juicios federales" y que pueden ser civiles, mercantiles, penales, administrativos, etc. encomendados a los Jueces de Distrito.

³⁹ Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición. Ed. Porrúa. México, 1994.p. 815-821.

Respecto de la función jurisdiccional de control constitucional, esta tiene por objetivo primordial el mantenimiento del orden constitucional.

De lo expuesto anteriormente, concluye que el Poder Judicial Federal al desempeñar ambas funciones se coloca en una situación jurídica distinta a saber: cuando ejecuta la función jurisdiccional propiamente dicha se traduce en un mero juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente, y en el caso del control constitucional se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento.

Por último, advierte las diferencias entre la naturaleza jurídica de ambas funciones:

1. Al ejercer la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades del Estado, federales y locales, mientras que cuando desempeña la función jurisdiccional propiamente dicha, no surge esta relación.
2. El objetivo primordial histórico y jurídico de la función de control constitucional consiste en la protección y el mantenimiento del orden constitucional, realizados en cada caso concreto que se presente. En cambio, la otra función, ni tiene dicha finalidad inmediata y primordial, ya que no tiende a impartir tal protección, sino únicamente resuelve problemas de derecho, sin que se tenga en la mira salvaguardar el régimen constitucional violado por actos de autoridades estatales.
3. Por consiguiente, al desempeñar la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se erige en un organismo tutelar del orden creado por la Ley Fundamental; en cambio, cuando la función que desarrolla es la jurisdiccional propiamente dicha, se le concibe con caracteres de mero juez, como mera autoridad jurisdiccional, sin pretender conservar la integridad y el respeto a la Constitución.

Cabe hacer la aclaración de que cuando el Poder Judicial desempeña la función de control constitucional genera una relación política con los demás órganos del Estado, pero únicamente debe entenderse esta relación desde un punto de vista jurisdiccional, es decir, enfocada a la resolución de controversias para mantener el orden establecido por nuestra Constitución.

3.2. PODER JUDICIAL EN MEXICO

A continuación, analizaremos en contenido de los preceptos constitucionales más significativos respecto del Poder Judicial de la Federación como son el 49, 94 y el 104, por mencionar sólo algunos.

3.2.1. ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL

El primer artículo a analizar es el 39 constitucional que textualmente, establece:

''La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno''.

Fácilmente se desprende del contenido de esta prevención, que en su primera parte alude a la radicación popular de la soberanía, principalmente cuando emplea los adverbios esencial y originariamente. El primero de ellos implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo esencial el ser soberano. Por otra parte, la palabra "originariamente" significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero que, en atención a circunstancias de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente en el derecho fundamental o

Constitución, los cuales despliegan el poder soberano popular en forma derivada.

La segunda parte del artículo 39 constitucional, hace referencia al poder del Estado, el cual, siendo unitario se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, teniendo como fuente originaria la soberanía popular. También puede identificarse tal poder, con los órganos a través de los cuales, el pueblo recibe un beneficio.

En su tercera y última parte, el artículo 39 habla de inalienabilidad de la soberanía y en consecuencia, del poder constituyente, esto es considera a una y a otro como inseparables del pueblo, prohibiendo su desplazamiento a favor de los órganos estatales por modo absoluto⁴⁰.

3.2.2. ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL

El artículo 41 de nuestra Carta Magna, establece en su primera parte que:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Encontramos de nueva cuenta, lo que comentamos con anterioridad, respecto de que los órganos del Estado son creados por el pueblo para ejercer su soberanía o poder soberano. Pero adiciona, que dicha soberanía también es ejercida por las autoridades municipales.

3.2.3. ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL

⁴⁰ Ibidem, p. 262-264.

El artículo 49 de nuestra Constitución, es el siguiente en análisis, ya que este señala literalmente que:

``El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar''.

Concretamente, es este artículo, donde se establece cuales son los órganos a los que se encomienda el ejercicio del poder soberano del Estado y por consiguiente, delimita las funciones que éstos habrán de desarrollar.

De nuevo, podemos apreciar que se aplica al ejercicio del poder público una doble connotación: como una "actividad" y como el "órgano estatal" que la llevará a cabo; sin embargo, no debemos olvidar que la fuente originaria de éstos es la soberanía popular y que su finalidad es de tipo social.

Así tenemos, que en México la teoría de los tres poderes funciona bajo tres premisas, establecidas estas, en la segunda parte del artículo en cita. La primer premisa establece que no se puede reunir en un nivel más de un poder, esto para evitar que se monopolice el poder; la segunda establece la interdependencia entre los tres poderes, es decir, pueden auxiliarse mutuamente dependiendo de las circunstancias y por último, la tercera establece dos niveles: el federal y el estatal.

El nivel federal funciona con ese carácter en todo el país; el nivel estatal funciona sólo en el estado de que se trata. Cada autoridad, la federal y la general, tiene su propio ámbito de funciones a fin de evitar duplicidad de mandos⁴¹.

⁴¹ Ochoa Sánchez Miguel A., op.cit.p.58.

3.2.4. ARTICULO 94 CONSTITUCIONAL

Es en este artículo, 94 constitucional, donde se sientan las bases para la estructuración y funcionamiento del Poder Judicial Federal. Textualmente, establece:

``Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción, secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y en Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso especialización por materia, de los Tribunales

Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que competa conocer a la corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por su retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino".

Más adelante, retomaremos algunos puntos que resultan de sumo interés, como lo son: la jurisprudencia, los órganos administrativos del Poder

Judicial y la Ley Orgánica del Poder Judicial, que desarrollará lo establecido por la Constitución Política. Pues de la competencia, en general, tratan los siguientes artículos a analizar, entre los que destacan los que, a continuación se mencionan.

3.2.5. ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL

Como mencionamos anteriormente, la función jurisdiccional que los órganos del Poder Judicial Federal desempeñan se desarrolla en dos distintas funciones que son: la función jurisdiccional propiamente dicha y la de control constitucional⁴².

Por lo que respecta al artículo 103 de nuestra constitución, en él queda contemplada la función jurisdiccional de control, que como ya apuntamos, tiene por objetivo primordial el mantenimiento del orden constitucional.

Basta con citar, conforme al sentido estricto, dicho artículo:

``Los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal''.

Definitivamente, este artículo, tiene relación directa con la autolimitación del Estado, pues a través de esta facultad reconoce los derechos subjetivos públicos de los particulares y tal reconocimiento, lo hace patente al instituir el

Juicio de Amparo; el cual queda incluido en lo que denominamos "función jurisdiccional de control", pues su finalidad es atacar los actos de autoridad y las leyes que vulneren las garantías individuales y con ello, mantener o conservar el orden jurídico establecido por nuestra Constitución. Reafirma esta idea, el artículo 1º de la Ley de Amparo.

3.2.6. ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL

El artículo 104 constitucional, se refiere a la función jurisdiccional propiamente dicha. Ya que como recién señalamos, tiene como finalidad resolver controversias jurídicas que bien pueden ser civiles, mercantiles, penales o administrativos y no necesariamente, constitucionales.

Así, este artículo, establece que:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- I. A) De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados o del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;
- I. B) De los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias definitivas de los

⁴² Burgoa Ignacio, op.cit.p. 815.

tribunales de los contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que las leyes señalen. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

- II. De las controversias que versen sobre Derecho marítimo;
- III. De aquellas en que la Federación fuese parte;
- IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- V. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular".

Los demás artículos que componen el Capítulo IV, denominado del Poder Judicial, como son los artículos 105, 106 y 107, señalan que otros artículos son de competencia exclusiva de los Tribunales Federales, más concretamente de la Suprema Corte de Justicia; así como las bases sobre las cuales se llevarán a cabo todos los procedimientos contemplados por el artículo 103. De todo esto, sin duda, hablaremos en puntos posteriores; por lo que, de momento, dejamos el análisis del articulado constitucional.

3.3. ORGANOS DEL PODER JUDICIAL EN MEXICO Y SUS ATRIBUCIONES

Nos corresponde ahora, estudiar a cada uno de los órganos que componen al Poder Judicial en México, partiendo de lo que señala la Constitución Política, pero remitiéndonos, además, a lo que establece la Ley Orgánica del propio Poder Judicial. Para tener así un panorama más amplio sobre el mismo.

Recordemos que son órganos del Poder Judicial Federal (según el artículo 94): la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Agreguemos, porque también forman parte éste; al Consejo de la Judicatura, al Jurado Federal de Ciudadanos y a los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal.

3.3.1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Partamos de lo que, con anterioridad, dimos a conocer. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la máxima autoridad jurisdiccional en el país y se compondrá de 11 ministros numerarios que funcionará en Pleno o en Salas y se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios para suplir las ausencias temporales de los numerarios.

Cada año, habrá dos períodos de sesiones; el primero, iniciará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo, comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día de la primera quincena del mes de diciembre.

Las salas se dividirán en cuatro: civil, administrativo, penal y laboral, con 5 ministros cada una. El otro ministro, el 21, será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y no integrará Sala.

Para ser elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se requiere:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- No tener más de 65 años ni menos de 35 el día de la elección;
- 10 años de antigüedad con título de Licenciado en derecho;
- Gozar de buena reputación;
- Residir en el país los dos años anteriores a la designación, y
- No haber sido secretarios de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento⁴³.

Los nombramientos de los ministros son hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. El nombramiento es vitalicio.

Como hemos mencionado, la Suprema Corte funciona en Pleno o en Salas. Respecto del Pleno, este se compone de 11 ministros, que durarán en su cargo hasta quince años, y sus sesiones serán públicas por regla general y privadas cuando se trate de mantener la autonomía de los órganos del Poder Judicial Federal y de la independencia de sus miembros. Las resoluciones del Pleno se tomarán por unanimidad o mayoría de votos.

Con relación a las Salas de la Suprema Corte, éstas se dividirán en cuatro: civil, administrativo, penal y laboral, con 5 ministros cada una. Sus resoluciones se tomarán, al igual que en Pleno, por unanimidad o mayoría de votos.

Las atribuciones con que está investida la Suprema Corte, se refieren a los dos tipos de funciones jurisdiccionales, a las cuales nos hemos referido con antelación y que son: la función jurisdiccional propiamente dicha y la función jurisdiccional de control.

⁴³ Artículo 95 constitucional.

Tratándose de la función jurisdiccional propiamente dicha, los artículos 104, fracción III y 105 constitucionales, reservan exclusivamente a favor de la Suprema Corte la competencia en asuntos cuyo conocimiento y resolución son como tribunal de única instancia, es decir, de aquellas controversias en que la Federación fuese parte.

En cuanto a la función jurisdiccional de control, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es Tribunal de única instancia y de segundo grado, pues conoce del amparo directo y por vía de revisión de amparo indirecto. Dicho en otras palabras, conoce de amparo directo y excepcionalmente, del recurso de revisión en contra de resoluciones dictadas por los Jueces de Distrito y del recurso de revisión en contra de resoluciones de los Colegiados de Circuito, tratándose del amparo directo (único caso) por inconstitucionalidad de la Ley, de los Tratados Internacionales o de los Decretos (los cuales pueden ser Legislativos, Ejecutivos o Judiciales).

Para finalizar, Burgoa, advierte que: “a través del conocimiento del Juicio de Amparo, es como ejerce primordialmente tal función de control constitucional, sin perjuicio de que ésta también se desempeñe por la Suprema Corte al resolver controversias que sobre la constitucionalidad de sus actos surjan entre los poderes de un mismo Estado (artículo 105 constitucional, en relación con el 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)”⁴⁴.

3.3.2. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

El artículo 94 constitucional, hace referencia a dos tipos de tribunales que también forman parte del Poder Judicial Federal, estos son: los colegiados y los unitarios de circuito. Reciben esta denominación tomando en cuenta su integración, ya que los Unitarios están personificados en un solo magistrado y los Colegiados se componen de tres, como lo veremos más adelante.

⁴⁴ Burgoa, op.cit.p.836.

Sin embargo, es la Ley Orgánica del Poder Judicial es quien los estructura y establece su funcionamiento. Así tenemos que se integran con funcionarios denominados magistrados, cuyo nombramiento incumbe a la Suprema Corte y durarán en su cargo, por cuatro años.

En este apartado, nos referiremos concretamente a los Tribunales Colegiados que se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto, y sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos⁴⁵.

De sus atribuciones, estas se refieren a la función jurisdiccional de control constitucional a través del conocimiento del juicio de amparo en sus dos tipos procedimentales, es decir, conocen de amparo directo y excepcionalmente del recurso de revisión de las resoluciones dictadas por un juez de distrito en el amparo indirecto⁴⁶.

3.3.3. TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO

Los Tribunales unitarios de circuito se compondrán de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Estos conocerán sólo de la función jurisdiccional propiamente dicha, en su carácter de órganos de segunda instancia respecto de los juicios o procesos distintos del juicio de amparo que en primer grado se ventilan ante los jueces de Distrito⁴⁷.

Cuando en un circuito se establezcan dos o más tribunales unitarios con idéntica competencia y residencia en un mismo lugar tendrán una oficina de

⁴⁵ Artículo 33 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁴⁶ Artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁴⁷ Artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

correspondencia común, que recibirá las promociones, las registrará por orden numérico y las turnará inmediatamente al tribunal que corresponda de acuerdo con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura.

3.3.4. JUZGADOS DE DISTRITO

Los Juzgados de Distrito se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Estos órganos judiciales federales desempeñan, como la Suprema Corte, las dos funciones jurisdiccionales de que hemos hablado en sus respectivos casos competenciales; es decir, conocerán de la materia ordinaria federal (civil, penal, laboral y administrativa), los jueces funcionan como los de primera instancia y su segunda instancia se encuentra en los Unitarios de Circuito⁴⁸.

Además, tratándose de la función jurisdiccional de control constitucional, conocen y resuelven del amparo indirecto; por lo tanto, sus resoluciones admiten recurso y da lugar a una segunda instancia en los tribunales Colegiados de Circuito, por regla general y por la Suprema Corte, en casos especiales⁴⁹.

Sus titulares los nombrará y adscribirá el Consejo de la Judicatura. La inamovilidad alcanza a los jueces de Distrito a partir de la ratificación de su nombramiento una vez fenecido el período de seis años por el que inicialmente son designados⁵⁰.

3.3.5. TRIBUNAL ELECTORAL

De conformidad con el Artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de

⁴⁸ Artículos 50, 52, 53 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁴⁹ Artículos 51 y 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁵⁰ Artículo 97 constitucional, primer párrafo.

lo dispuesto en la fracción II del Artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.

Su competencia se encuentra establecida por los Artículos 41, fracción IV y 99, párrafo cuarto de la Constitución y las demás leyes aplicables. Por lo que resulta competente para, entre otros casos:

- I. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Resolver, en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por: actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos de los señalados anteriormente, que violen las normas constitucionales o legales, por ejemplo;
- IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial;
- V. Resolver en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en materia electoral;
- VI. Elaborar anualmente el proyecto de su presupuesto y proponerlo ante al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, par su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;
- VII. Expedir su reglamento interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;
- VIII. Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión de la materia electoral, y

- IX. Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales.

La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales (de los cuales uno será nombrado Presidente), por un secretario de acuerdos, por un subsecretario general de acuerdos, por los secretarios, actuarios; así como por el personal administrativo y técnico que se requiera para su buen funcionamiento, conforme a los lineamientos que dicte la Comisión de Administración y tendrá su sede en el Distrito Federal.

Su competencia, se encuentra establecida en el Artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El Presidente del Tribunal Electoral se nombrará de entre los magistrados electorales que conforman la Sala Superior del mismo y durará en dicho cargo por un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto. Entre sus atribuciones, la principal es la de representar al Tribunal y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos para el buen funcionamiento del mismo.

Las Salas Regionales serán cinco y se integrarán por tres magistrados electorales (de los cuales, elegirán a su presidente), su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 constitucional y la ley de la materia.

Su competencia se encuentra establecida en el artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Comisión de Administración, se encargará de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del tribunal Electoral. Además de que contará con una Secretaría Administrativa y con los órganos auxiliares necesarios para el adecuado ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas⁵¹.

⁵¹ Artículos 184 a 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3.3.6. JURADO FEDERAL DE CIUDADANOS

El jurado Federal de Ciudadanos es competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito, es decir, de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación, y los demás que determinen las leyes.

El jurado de formará de siete ciudadanos designados por sorteo. Para ser jurado se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
2. Saber leer y escribir, y
3. Ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo por lo menos desde un año antes del día en que se publique la lista definitiva de jurados.

Cada dos años, el Jefe del Distrito Federal y los presidentes municipales, en sus respectivas jurisdicciones, formarán una lista de los vecinos que pudiesen desempeñar el cargo de jurado. Dicha lista se publicará el 1º de julio del año en que deba formarse y será enviada al Consejo de la Judicatura Federal. El sorteo se llevará a cabo en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales⁵².

3.3.7. TRIBUNALES DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL

Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal, se consideran como parte del Poder Judicial de la Federación en los casos previstos por el Artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

⁵² Artículos 56 a 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁵³ Artículo 1º, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal⁵³.

La mencionada fracción XII del Artículo 107 constitucional, textualmente establece:

``...La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que resida la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca''.

3.4. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL PODER JUDICIAL

Dentro del Poder Judicial Federal existen organismos que desempeñan las funciones administrativas del mismo. Entre ellos encontramos: al Consejo de la Judicatura Federal, del cual hablaremos brevemente, a continuación.

3.4.1. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Corresponde al Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. En todo momento velará por la autonomía de los órganos del Poder Judicial Federal y por la independencia e imparcialidad de los miembros del mismo.

Se integrará por siete consejeros y funcionará en Pleno o por comisiones; sus sesiones serán presididas por el Presidente de la Suprema Corte y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Las comisiones podrán ser permanentes o transitorias, según el Pleno, y se integrarán con tres miembros: uno proveniente del Poder Judicial y los otros de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Sus resoluciones serán tomadas por mayoría de votos y cuando un asunto no pueda ser resuelto por éstas, pasará al Pleno. Sus atribuciones se encuentran contempladas por el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para su adecuado funcionamiento, contará con los siguiente órganos auxiliares: la Unidad de Defensora del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación⁵⁴.

La Unidad de Defensora del Fuero Federal tiene a su cargo la prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal a que se refiere la fracción IX del Artículo 20 constitucional⁵⁵.

El Instituto de la Judicatura se encarga de la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren pertenecer a éste. Su funcionamiento y atribuciones se regirán por las normas que determine el Consejo de la Judicatura Federal⁵⁶.

⁵⁴ Artículos 68 a 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁵⁵ Artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁵⁶ Artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Visitaduría Judicial es competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos⁵⁷.

Por último, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia⁵⁸.

3.5. DE LA JURISPRUDENCIA

3.5.1. GENERALIDADES

Iniciaremos nuestro estudio sobre la jurisprudencia, remontándonos al Derecho Romano. Beatriz Bravo Valdés y Agustín Bravo González, señalan:

“La jurisprudencia romana tiene sus orígenes en el Colegio de los Pontífices, pues ellos eran los guardianes del derecho, uno de los miembros era designado anualmente para resolver las consultas de los particulares -constituebatur, quis quoquo anno paeesset privatis-. Las funciones de los jurisconsultos las podemos resumir diciendo que consistían en cavere, respondere, que abarca también scribere y agere -redactar, contestar, escribir y asistir.

Cavere, por esta función el jurisconsulto interpretando el derecho, formulaba los documentos o los contratos que deseaban celebrar las partes y mediante su técnica conseguía que no fueran nulificados por faltarles

⁵⁷ Artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁵⁸ Artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

alguna de las formalidades exigidas por el derecho. *cavere* deriva en *cavea*, *cueva*, como si dijéramos encuevarse, de donde luego derivó la significación metafórica de guardarse o precaverse. Así pues, al ir las partes con un jurisconsulto tenían la seguridad de la validez de su negocio.

Esta función de los jurisconsultos da lugar a que a esta etapa se le designe con el nombre de jurisprudencia cautelar y fue la más antigua. Se publicaron muchos libros con formularios para toda suerte de negocios jurídicos, siendo famosos los formularios para la compraventa de objetos ``susceptibles de venta'' -*venalium vendendorum leges*-, del jurisconsulto M. Manilio, quien fue cónsul en el año 149 a.C.

Respondere comprende toda la labor consultiva, con la que se combinaba la actividad docente y doctrinal. *Scribere*, este es, enseñar derecho a los estudiosos y comentarlo escribiendo los distintos tratados doctrinales, que después fueron la sólida base del llamado *jus*, que fue incorporado al *Digesto*.

Agere significa literalmente obrar y es la actividad por medio de la cual los jurisconsultos asistían a sus clientes en los negocios jurídicos y procesales. Esta labor jurisprudencial de dictaminar o dar consultas a quienes lo solicitaban, fue el centro de la actividad de los prudentes y dura hasta el final de la época clásica, en el siglo III d.C.

La influencia de los jurisconsultos fue considerable en el desarrollo del derecho: daban consultas, enseñaban, escribían y asesoraban a los principales magistrados en sus labores y los mismos emperadores se rodearon de ellos.

En el siglo I la jurisprudencia toma considerable desarrollo con Labeón y Sabino; en el siglo II con Scaevola y Papiniano llega a la cima; en el siglo III con Ulpiano y

Paulo ya hay síntomas de declinación, vive de los tesoros que durante los siglos se han acumulado''⁵⁹.

3.5.2. LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES EN MEXICO

En la actualidad, además de resolver controversias aplicando la norma general al caso concreto, el Poder Judicial tiene encomendada otra tarea: crear jurisprudencia.

Tradicionalmente, se ha utilizado la palabra jurisprudencia para designar a la ciencia del derecho. Actualmente se entiende el criterio uniforme manifestado reiteradamente en la aplicación del Derecho por un tribunal superior o supremo y contenido en sus sentencias⁶⁰.

Para García Máynez, la jurisprudencia es un conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales, que son pronunciados en forma reiterada y constante.

Recuérdese que pueden surgir problemas en la interpretación de los textos de la ley y es la jurisprudencia, la que tiene como función interpretar dichos textos, e incluso, llenar sus vacíos (lagunas de ley).

Respecto de la interpretación de la ley, Juan Manuel Santoyo manifiesta que: "interpretar la ley es desdeñar o descubrir el sentido manifestado en la norma jurídica"⁶¹.

Ante este punto concreto, resulta necesario que ciertos tribunales establezcan la interpretación "oficial" de la ley, para los casos en que no sea obvia su comprensión.

⁵⁹ Bravo Valdés Beatriz y otro. Primer Curso de Derecho Romano. 13ª edición, Editorial Pax México. México, 1988. p. 71 a 77.

⁶⁰ Gutiérrez Aragón Raquel. Derecho. 24ª edición, Editorial Porrúa. México, 1993.p.84.

⁶¹ Santoyo Rivera Juan Manuel, op.cit.p.173.

En nuestro país, los órganos e instancias que están autorizados para crear jurisprudencia son la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, el Tribunal Electoral y el antiguo Tribunal Fiscal de la Federación.

Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, señala en su Artículo 177 que:

''La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido''.

Así, la Ley de Amparo en su Título Cuarto, Capítulo único, denominado de la Jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en resumen instituye:

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito; los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por los menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

La jurisprudencia que establezcan cada uno de los Tribunales Colegiados es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales.

Las resoluciones de los tribunales Colegiados constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro si es de una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

Con relación a la jurisprudencia del tribunal Electoral, esta se establece conforme a las bases contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 232:

- I. ``Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;
- II. Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y
- III. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior''.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejara de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior.

Tratándose de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

Del Tribunal Fiscal de la Federación, podemos decir que está compuesto por una sala superior y las 17 salas regionales distribuidas en el territorio nacional.

La sala superior se compone de nueve magistrados, mientras que las salas regionales de tres.

La jurisprudencia del antiguo Tribunal Fiscal la realiza la sala superior, con tres sentencias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en sentido diverso y aprobadas por seis de los nueve magistrados que componen dicha sala, y como hemos venido señalando, esta jurisprudencia es obligatoria para los tribunales inferiores a este tribunal.

El límite de la interpretación de la ley queda establecido por la propia Constitución Política, en su artículo 14. Pero, además, la Suprema Corte de Justicia sustenta el criterio de que "mientras haya una norma aplicable al caso,

deberá aplicarse ésta, y no debe sustituirse por ningún criterio objetivo, pues esto podría implicar un peligro de arbitrariedad”.

Para concluir, es preciso agregar que la jurisprudencia no está por encima de la ley ni tiene por que darle validez, pues como ya apuntamos, solamente se limita a interpretarla de manera “oficial”, en los casos en que no sea obvia su comprensión.

Nos confirma lo anterior, el artículo 133 constitucional que establece la jerarquía de normas en el sistema jurídico mexicano. Textualmente, señala:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

CAPITULO IV LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

4.1. LA FUNCION ADMINISTRATIVA

En puntos anteriores hemos hablado de la función ejecutiva o administrativa, del órgano a quien se encomienda tal actividad y su implicación dentro del Estado, junto a las funciones legislativa y judicial.

Sin embargo, resulta conveniente retomar los aspectos más sobresalientes de la misma para determinar con mayor precisión en que consiste y quienes son los encargados de auxiliar al Ejecutivo Federal, en el desempeño de la misma. Todo ello, dentro del marco del llamado Derecho Administrativo que es la parte de la ciencia jurídica encargada de regular el funcionamiento de los órganos del Estado.

Para continuar, recordemos que el Poder Ejecutivo, responsable de la ejecución de las leyes y de la administración del país está depositado en una sola persona: el Presidente de la República; por lo que, para la mejor realización de sus funciones se le permite auxiliarse de diversos funcionarios e instituciones que según su naturaleza y jerarquía apoyan la labor administrativa.

4.1.1. CONCEPTO

Por *administración* entendemos que es “el arte de organizar alguna actividad”. Por ejemplo; la administración de empresas será el arte de organizar las actividades empresariales.

Por lo tanto, la administración pública será el arte de ejecutar y ordenar las actividades del gobierno para que éste realice perfectamente su fin: conducir a la sociedad al bien común o bien público temporal.

Como bien apuntamos, la función administrativa es **“la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”**.

4.1.2. GENERALIDADES

Como recién mencionamos, el Poder Ejecutivo es el responsable de la ejecución de las leyes y de la administración del país, pero como una sola persona no puede hacer de todo al mismo tiempo, para la mejor realización de sus funciones se le permite auxiliarse de diversos funcionarios (Secretarios del Despacho), instituciones (Secretarías de Estado) y órganos (como la Comisión Federal de Electricidad) que según su naturaleza y jerarquía apoyan la labor administrativa.

La necesidad de que el Titular del Ejecutivo fuese auxiliado en el ejercicio de la función administrativa, antiguamente estaba prevista en el artículo 91 constitucional, que a la letra decía :

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría⁶²”

En la actualidad, dicho precepto ha cambiado pues sólo menciona los requisitos para ser secretario del despacho.

Sin embargo, las transformaciones sociales, económicas y culturales que ha sufrido nuestro país, han hecho surgir la necesidad de que el Estado, ya no sólo a través de las Secretarías, cumpla con esta función. A todos estos organismos, en su conjunto, se les denomina "Administración Pública" y su fundamento, lo encontramos en el artículo 90 constitucional, que cita:

''La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos''.

Estos entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos, constituyen la materia que integra a la administración pública. De la cual hablaremos, enseguida.

4.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública al ser analizada, por la ciencia o la teoría de la administración y desde un punto de vista extrajurídico se caracteriza por los siguiente elementos:

⁶² Burgoa, op.cit.p.797.

- a) Organización,
- b) Coordinación,
- c) Finalidad,
- d) Objetivos,
- e) Métodos operativos,
- f) Planeación,
- g) Control, y
- h) Evaluación.

Desde un punto de vista teleológico, se estudiarán los fines que esta persigue, entre los que encontramos: el bien común, la satisfacción de necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, etc.

Una concepción más, es la que ve a la administración pública como una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro de determinados resultados.

Finalmente, nos referimos a la tesis que considera a la administración pública como un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder⁶³.

De lo dicho, desprendemos que la función de la Administración Pública consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que el Estado efectúa para atender la ejecución adecuada de las leyes.

Por lo tanto, será función primordial de la administración pública la prestación de los servicios públicos, institución cuya finalidad es satisfacer las necesidades colectivas de la población nacional⁶⁴.

Como toda función del Estado, la administración pública también puede ser estudiada desde dos puntos de vista: el orgánico y el formal o funcional.

⁶³ Martínez Morales Rafael. Derecho Administrativo, primer curso. Ed. HARLA. México, 1991.p.48.

⁶⁴ Ochoa Sánchez Miguel A. Op.cit.p.102.

Desde el punto de vista orgánico, el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo.

El punto de vista formal o funcional, considera como materia de la ciencia de la administración, a aquellas actividades o acciones del poder público, de naturaleza materialmente administrativa⁶⁵.

4.3. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En el derecho administrativo y dependiendo del autor, existen múltiples clasificaciones sobre la administración pública; por lo que atenderemos a la realizada por el maestro Rafael Martínez Morales, él clasifica a la administración pública en:

- a) **Activa y contenciosa**; la primera se refiere a los entes que producen o ejecutan actos administrativos y la segunda, a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.
- b) **Federal, local y municipal**; atendiendo a los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país.
- c) **Centralizada y paraestatal**; partiendo de lo que establece el artículo 90 constitucional y que recién hemos citado.
- d) **Centralizada, desconcentrada y descentralizada**; según la relación de los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.
- e) **Dependencias y entidades**; refiriéndose las primeras a las secretarías de estado, departamentos administrativos y procuradurías de justicia, y la segunda, reservada para los órganos descentralizados.

⁶⁵ Martínez Morales Rafael, op.cit. p. 49.

4.3.1. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública, se deba a que solo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus actividades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.

La organización administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a su constitución y a sus leyes respectivas les han sido encomendadas.

El sistema de organización administrativa es, junto con el acto administrativo, el núcleo de la doctrina del derecho administrativo.

Esta estudia normalmente, las siguientes tres formas de organización administrativa:

1. La centralización
2. La desconcentración
3. La descentralización

Pero nuestro derecho establece, en base al artículo 90 constitucional, que la administración pública se organiza en:

1. Centralizada,
2. Desconcentrada, y
3. Paraestatal, dividida en:
 - a) Organismos descentralizados,
 - b) Empresas de participación estatal mayoritaria,
 - c) Empresas de participación estatal minoritaria, y
 - d) Fideicomisos públicos.

Cada una de estas figuras, será estudiada por separado en los próximos puntos.

4.4. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La característica básica de la centralización administrativa es la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Tal relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración sin tomar en cuenta la diversidad de órganos que la componen. Con base en el derecho administrativo, esos poderes son:

- a) **Poder de decisión.** Consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones; en otras palabras, son pocos los órganos que cuentan con competencia para la toma de decisiones, la mayoría únicamente tienen como función auxiliar a sus superiores.
- b) **Poder de nombramiento.** Es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados;
- c) **Poder de mando.** Es la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los

lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas;

- d) **Poder de vigilancia.** La facultad de vigilancia se realiza por medio de actos de carácter material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, de todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones;
- e) **Poder disciplinario.** Es la facultad que tiene la autoridad superior para sancionar ciertas faltas que puedan cometer los inferiores.
- f) **Poder de revisión.** Son facultades de las autoridades superiores que consisten en poder otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores, suspenderlos, anularlos o reformarlos. Básicamente, la autoridad inferior dicta el acto y la superior lo revisa; y
- g) **Poder para la resolución de conflictos de competencia.** Es la facultad de las autoridades superiores para resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores, a ellas subordinadas.

4.4.1. CONCEPTO

La centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública; es decir, que cuando hablamos de “centralización”, nos referimos a todos aquellos órganos que dependen inmediata y directamente del titular del Poder Ejecutivo, que en nuestro caso es el Presidente de la República ⁶⁶.

⁶⁶ Martínez Morales Rafael, op.cit.p.51 y 52.

4.4.2. ORGANOS QUE LA INTEGRAN

Nos referiremos ahora, a los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal y que integran, el llamado poder central.

El derecho mexicano en la actualidad los denomina: secretarías, departamentos y procuradurías; básicamente cuentan con un titular (secretario, jefe de departamento o procurador) y, con personal de muy distintos niveles, el cual está a cargo de las oficinas en que jerárquicamente se estructura el órgano central⁶⁷.

Algunos de ellos, son: el Consejo de Ministros, las Secretarías de Estado, los Departamentos de Estado, la Procuraduría General de la República, las Instituciones administrativas centralizadas, las Comisiones administrativas intersecretariales, las Comisiones administrativas internacionales, el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los servidores públicos y el Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal⁶⁸.

4.4.2.1. LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la administración centralizada estará a cargo de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos.

⁶⁷ *Ibidem*, p.54 y 55.

⁶⁸ Serra Rojas Andrés, *op.cit.*p.481 y 482.

De acuerdo con esta ley y sus reformas, las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos serán los siguientes⁶⁹:

- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y

Alimentación

- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Social
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- Departamento del Distrito Federal

El Distrito Federal es el asiento de los poderes federales. Dada su importancia y tamaño, se ha instruido en la Constitución en Departamento

⁶⁹ Recordemos que pueden cambiar en número y denominación, dependiendo del Titular del Poder Ejecutivo en función.

Administrativo para su atención, que actualmente atiende a los habitantes de la macrociudad de México a través de 16 delegaciones políticas, que según la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal son:

- Álvaro Obregón
- Benito Juárez
- Cuajimalpa de Morelos
- Iztapalapa
- Miguel Hidalgo
- Tláhuac
- Venustiano Carranza
- Azcapotzalco
- Coyoacán
- Cuauhtémoc
- Iztacalco
- Magdalena Contreras
- Milpa Alta
- Tlalpan
- Xochimilco

Ninguna de estas secretarías o departamentos son jerárquicamente superiores entre ellos; todos son iguales y cada uno atiende su ramo o especialidad.

Los secretarios de Estado, o en su defecto el jefe de departamento, deben fijar los reglamentos y demás disposiciones legales que el Presidente expida. Esta firma se conoce como refrendo. Al respecto el artículo 92 constitucional dice:

''Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente deberán ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos''.

Tal parece, pues, que más que autorizar o comprometer al Presidente en una disposición o instrucción, se busca solidarizar al firmante del ramo con tal acción, aunque este hecho es relativamente cierto ya que el Presidente es el único responsable del poder ejecutivo.

La administración centralizada no alcanza a atender las necesidades sociales de la población, por lo que existen otras figuras de administración como las que ahora veremos.

4.5. LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCONCENTRADA

La desconcentración se entiende en términos generales como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (federales), esto puede significar un simple cambio de lugar; es como si el gobierno estableciera sucursales fuera de la capital o enviara alguna rama de la administración a una ubicación provincial.

Pero veamos más profundamente en que consiste esta otra forma de organización administrativa.

4.5.1. CONCEPTO

La palabra “desconcentración” puede aplicarse al conjunto de entes estatales que guardan una relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero que mantienen cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica⁷⁰.

Sin tomar tan en serio el término “órgano”, la desconcentración también consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de aquellos órganos que le están subordinados jerárquicamente.

Pero dando un concepto, la desconcentración es **“la transferencia de ciertas competencias de la Administración Pública a favor de órganos que**

⁷⁰ Martínez Morales Rafael, op.cit.p.51.

no tienen personalidad jurídica diversa, que gozan sólo de cierta autonomía, de carácter técnico”⁷¹.

La autonomía de carácter técnico consiste, en términos generales, en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

4.5.2. ORGANOS QUE LA INTEGRAN

Algunos de los órganos que conforman la llamada desconcentración administrativa son: la Lotería Nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Comercio Exterior, la Dirección de Aeronáutica Civil, la Dirección General de Precios, la Compañía Operadora de Teatros, S.A., la Compañía Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.

4.6. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

La última forma de organización administrativa que plantea nuestra Constitución Política, en su artículo 90, es la administración pública paraestatal. La cual se encuentra conformada por :

- a) Los organismos descentralizados,
- b) Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- c) Las empresas de participación estatal minoritaria, y
- d) Los fideicomisos públicos.

⁷¹ Ochoa Sánchez Miguel A. Op.cit.p.105.

La administración pública paraestatal equivale a lo que la doctrina denomina "descentralización". Esta se caracteriza porque los entes que la conforman ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto⁷².

Ante esto, la descentralización administrativa cuenta con dos clases:

- a) **La descentralización administrativa territorial o regional**, esta se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios que le corresponden, y
- b) **La descentralización administrativa por servicio o funcional**, que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada⁷³.

Nos referiremos ahora a su concepto y posteriormente, a cada uno de los órganos que la conforman.

4.6.1. CONCEPTO

La descentralización puede definirse simplemente como lo opuesto a la centralización, pero en realidad el concepto es mucho más complejo, aunque sólo sea porque en el mundo real no existe la autonomía total en la toma de decisiones ni, por ende la descentralización pura.

Tenemos entonces que la descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales los poderes de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela administrativa sui géneris, que no es la de jerarquía⁷⁴.

⁷² Martínez Morales Rafael. Op.cit.p.51.

⁷³ Serra Rojas Andrés. Op.cit.p.582 y 583.

⁷⁴ Ibídem, p.587.

4.6.2. ORGANOS QUE LA INTEGRAN

El Poder Ejecutivo con su titular supremo que es el Presidente de la República, lleva a cabo la ejecución de las leyes que expide el Congreso de la Unión. La acción administrativa se desenvuelve por medio de órganos centralizados, órganos descentralizados y con la colaboración de los particulares en las empresas de interés público, y aun con las empresas privadas. Así, la administración pública paraestatal, se encuentra conformada por :

- a) Los organismos descentralizados,
- b) Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- c) Las empresas de participación estatal minoritaria, y
- d) Los fideicomisos públicos.

4.6.2.1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La ley de Orgánica de la Administración Pública considera como organismos descentralizados a **“las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten”** (artículo 45).

Partiendo de este concepto, desprendemos las siguientes características de los organismos descentralizados:

- a) Realiza fines especiales del Estado en materia federal.
- b) Es creado por una ley o un decreto, y se extingue del mismo modo.
- c) Tiene una personalidad jurídica propia, otorgada por una ley o decreto.

- d) Cuenta con un patrimonio propio; son bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial; y
- e) Gozan de cierta autonomía técnica y orgánica, que mantiene un régimen jurídico especial o independiente y puede comprender no sólo los servicios públicos, sino los otros fines del Estado.

Ejemplo de ellos, tenemos al Instituto Mexicano del Seguro Social, a la Procuraduría Federal del Consumidor, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión Federal de Electricidad.

4.6.2.2. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Junto a los organismos descentralizados, se incluye a las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, estas también son conocidas como empresas de economía mixta.

La ley Orgánica de la Administración Pública considera como empresas de participación estatal mayoritaria (bancos, seguros o fianzas) que aporten o sean propietarios del 50% o más de capital social, en donde el Gobierno Federal nombra a la mayoría del Consejo de Administración, o cuando en su capital haya acciones que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

La vigilancia de la participación estatal, en estos organismos corresponde a la Secretaría de la Contraloría, de acuerdo con la reforma del artículo 48 de la ley en cita. Las Secretarías de Estado que tengan relación con empresas paraestatales, deben organizar y coordinar éstos en sectores y subsectores como les faculta el artículo 50 reformado.

El artículo 55 da la responsabilidad de formular programas y supervisar la marcha de las entidades paraestatales. Los coordinadores sectoriales están facultados para establecer comités técnicos especializados que dependen de los consejos o juntas directivas.

La eficiencia técnica se puede promover en comités mixtos de productividad con representantes de la administración y sindicatos de trabajadores⁷⁵.

Por lo que respecta a las empresas de participación estatal minoritaria son aquellas en que las acciones que posean los otros organismos paraestatales representan menos del 50% y este el 25% del capital, la vigilancia de la participación estará a cargo de un comisario designado por el titular de la Secretaría Coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación (artículo 48).

4.6.2.3. FIDEICOMISOS PUBLICOS

Por fideicomiso, en general, entendemos que “es un negocio jurídico que se constituye mediante una declaración unilateral de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, por virtud de la cual, destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito y determinado, y la ejecución de los actos que tiendan a ese fin deberá realizarse por la institución fiduciaria que se hubiera obligado contractualmente para ello”.

Existen además, diversas clases de fideicomisos como el fideicomiso en garantía, en administración, de inversión, los prohibidos, los secretos, los sucesivos, los de duración excedente, etc.

Entre todas estas clases, encontramos también al fideicomiso público, que es del que nos interesa hablar en este punto.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asimila a estos fideicomisos creados por el Estado para alcanzar ciertas metas afines a su labor administrativa, dentro de las entidades de la administración pública paraestatal, y los coloca bajo la tutela de una coordinadora de sector, según sea el fin para el que se les haya constituido, coordinadora que realizará con

⁷⁵ Palacios Luna Manuel. El Derecho Económico en México. 6ª edición, Ed. Porrúa. México, 1996.p. 95.

respecto a ellos, las tareas de control y vigilancia a que nos referimos anteriormente.

En base a esto y a lo que establece la Ley Federal de Entidades paraestatales, Rafael Martínez Morales propone el siguiente concepto de fideicomisos públicos: **“Son aquellos creados por la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria y cuyo fin es auxiliar al Ejecutivo Federal, mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país”**⁷⁶.

Los elementos del fideicomiso público son:

- a) El fidicomitente, que en este caso es el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) El patrimonio fiduciario o fideicometido, estará constituido por el conjunto de bienes y derechos que el Estado transmita a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus labores.
- c) El fiduciario, será cualquier sociedad nacional de crédito.
- d) Objeto, consistirá en la realización de actividades consideradas prioritarias por el Estado; ya sean éstas prestar servicios, ejecutar obras, organizar eventos, realizar inversiones, etc.
- e) Fines del fideicomiso, los fines que se pretenden alcanzar con su creación deben estar delimitados por el interés público, que es el que en última instancia, ha de presidir la actividad del Estado⁷⁷.

4.7. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

⁷⁶ Martínez Morales Rafael. Op.cit.p.148.

⁷⁷ Ibídem, p.149.

Recordemos, que Andrés Serra Rojas expone, que el mundo de las relaciones administrativas se desenvuelve en la realidad con la ejecución de dos tipos de actos:

- a) Los actos jurídicos, que producen efectos de derecho, y
- b) Los actos jurídicos, que no producen efectos de derecho, y se consideran simples desplazamientos de la voluntad.

Y que la doctrina del derecho administrativo ha considerado que los actos materiales son actos administrativos; por lo tanto, todos actos de esta naturaleza ejecutado por funcionarios y empleados, son actos específicos de la función administrativa, por estar ligados al funcionamiento de los servicios administrativos⁷⁸.

Partiendo de esto, nos damos cuenta que el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados.

Por esta razón las legislaciones de diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración.

En nuestro país, dicho control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero que también se encuentran desvinculados de la Administración, nos referimos a los tribunales administrativos que conocen de lo contenciosos administrativo.

El contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material. El primero, lo define en razón de los

⁷⁸ Serra Rojas Andrés, op.cit.p.154.

órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.

Así, cuando hablamos del contencioso administrativo formal este entra en la denominada jurisdicción administrativa de los tribunales administrativos. Pero cuando se trata del contencioso administrativo material, se pueden adoptar dos sistemas para la solución de tales controversias; el primero, es el sistema de los tribunales administrativos conocido también como justicia administrativa, consistente en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial. El segundo sistema, es el judicial. Cuyo concepto básico es, según Bielsa, "que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma".

Sin embargo, en nuestro país, el sistema que se aplica es un híbrido que procede de los dos sistemas anteriores; porque existe una jurisdicción administrativa que, aunque distinta del Poder Judicial, resulta compatible con la jurisdicción de los tribunales de la Federación.

Dicho en otros términos: "no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos".

En base a esto, se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, que es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos tratándose de controversias que se susciten entre la

Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares.

Inicialmente, se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación con competencia exclusiva sobre materia fiscal, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativa.

En términos generales, se compone de una Sala Superior, compuesta de 9 magistrados, y Salas Regionales, compuestas de 3 magistrados. Estas últimas tienen competencia por razón de territorio y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de la ley orgánica del propio Tribunal, conocen respecto de las resoluciones que dictan las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción y los juicios que surgen con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias son conocidas por la Sala regional que tiene jurisdicción respecto a las referidas resoluciones⁷⁹.

Pero recordemos que para poder ocurrir a la jurisdicción de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, tratándose del Amparo, es preciso agotar el principio de definitividad que este juicio consagra.

Hasta aquí, lo relativo a la administración pública, las formas en que se organiza, los órganos que la componen y a la justicia administrativa.

⁷⁹ Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. 2ª edición. Ed. HARLA. México, 1986.p.266.

CAPITULO V LA JUSTICIA AGRARIA Y EL JUICIO AGRARIO

5.1. GENERALIDADES

A la par de la llamada justicia administrativa, existe la justicia agraria. La cual ha sido instituida en el sistema jurídico mexicano con la encomienda de aplicar la función jurisdiccional para resolver controversias relacionadas con el agro, dada la pobreza y explotación que el campo subsisten.

Así, el 1º de noviembre de 1991, el Presidente Carlos Salinas de Gortari envió un proyecto de reformas del artículo 27 constitucional. Uno de los puntos principales en que se centró tal proyecto, fue la creación de los tribunales agrarios para impartir de manera pronta y expedita la justicia y resolver con ello, rezagos agrarios en materia jurídica.

Tales tribunales fueron dotados de autonomía y plena jurisdicción, respecto de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

En dicho sentido, la antigua Ley Federal de la Reforma Agraria, que no contenía a los tribunales agrarios, dio paso a la Nueva Ley Agraria que, en su Título Décimo denominado "De la Justicia Agraria", incluyó la figura jurídica de los tribunales agrarios que serán los encargados de administrar justicia agraria en todo el territorio nacional.

5.2. LA JUSTICIA AGRARIA

En el presente apartado, estudiaremos a la denominada justicia agraria, iniciaremos con su concepto, para posteriormente analizar cada uno de los aspectos que le dan vida y pretendemos colocarla en un sitio privilegiado dentro del sistema de impartición de justicia en nuestro país, incluso a la par del Poder Judicial.

5.2.1. CONCEPTO

Por lo que respecta al concepto de justicia agraria, es conveniente remontarnos hasta el Derecho Romano, en pro de encontrar uno adecuado para esta reciente ciencia jurídica.

Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi- la justicia es la voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo- según Ulpiano.

El concepto de justicia fue analizado en la antigüedad entre otros filósofos, por Aristóteles en su obra "Moral a Nicómaco" y en la Edad Media Santo Tomás vuelve sobre él comentándolo en su "Summa Theologiae".

Justicia se llama, dice Aristóteles, a esa cualidad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas y que es causa de que se hagan y de que se quieran hacer. La injusticia es la cualidad contraria; es injusto el que falta a las leyes, el que es demasiado codicioso y el inicuo. Es justo el que obedece a las leyes y el que observa con los demás las reglas de la igualdad, lo injusto será lo contrario. Todos los actos especificados por las legislaciones son legales y llamamos justos a todos esos actos. Las leyes, siempre que estatuyen algo, tienen por objeto favorecer al interés general de los ciudadanos. La ley va más lejos aún, ordena actos de valor, de prudencia y de templanza. La ley extiende su imperio sobre las demás virtudes, sobre todos los vicios, prescribiendo unas acciones y prohibiendo otras.

Es propio de la justicia ordenar al hombre en aquellas cosas que se refieren a otro; significa cierta igualdad, pues ésta se refiere a otro. Las otras virtudes perfeccionan al hombre sólo en aquellas cosas que le convienen a él mismo. La justicia es el grado eminente la virtud completa, porque ella misma es la aplicación de una virtud completa y acabada. Es completa porque el que la posee puede aplicar su virtud con relación a los demás. La justicia entendida de esta manera es la virtud completa, pero no es una virtud absoluta y puramente individual, es relativa a un tercero y por esto se le tiene como la más importante⁸⁰.

Sin embargo, considero que se utiliza el término "justicia" como sinónimo de la función jurisdiccional, esto con la finalidad de distinguir entre la actividad que realizan los tribunales agrarios y la de llevan acabo los tribunales del Poder Judicial Federal.

Por lo que nos referimos a la misma función estatal, pero aplicada por diversos órganos, la justicia agraria consistirá **"en aplicar la norma general al caso concreto y particular, con el objeto de resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria"**.

Para finalizar, precisamos que tales controversias deben estar relacionadas; primero, con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades rurales; y segundo, por los límites de dichos terrenos.

5.2.2. ARTICULO 27, FRACCION XIX CONSTITUCIONAL

El artículo 27 de la Constitución de 1917 señala que la propiedad originaria de tierra y aguas del territorio mexicano son de la Nación. Ésta tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, pero

⁸⁰ Bravo Valdés Beatriz. Op.cit.p.23 y 24.

reservándose siempre el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Es responsabilidad de la Nación regular el beneficio social de la propiedad, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aplicación, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, en fin, todo aquello que garantice el equilibrio del país, concentrándose en la eliminación de los latifundios del siglo pasado.

La Constitución actual permite a los particulares poseer propiedad, pero les señala los límites de extensión, en base a la calidad de la tierra y siempre y cuando, tratándose de propiedad en el campo, esta tierra no esté ociosa ni mal aprovechada.

La Constitución no podía olvidar a los campesinos, y para reivindicarlos estableció un tipo de propiedad social, con características muy particulares, conocidos como ejido y propiedad comunal.

El ejido y la propiedad comunal son fracciones de tierra, cuyo límite y extensión regula la Carta Magna, que permiten a los trabajadores del campo ser poseedores de tierras para explotarlos y comercializar sus productos.

El campo es el centro de la producción nacional alimenticia, trigo, maíz, frijol y otros productos. Por tanto, su decidido apoyo y protección son fundamentales.

Por ello, en la primera parte de su fracción XIX, establece: ``Con base en 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 en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos''.

Anteriormente, en la impartición de dicha justicia agraria intervenían las autoridades ya establecidas en la Constitución, es decir, los tribunales del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, era necesaria mayor rapidez jurídica para resolver los rezagos agrarios, creándose Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria que hagan pronta y expedita la justicia en esta materia. Así, la última parte de dicha fracción, señala: ``Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción , integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

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

Por último, en tal artículo, se designa la materia sobre la cual se desempeñarán estos tribunales, al determinar que: ``Son de jurisdicción federal todas 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 comunidades''.

5.2.3. DISPOSICIONES PRELIMINARES Y GENERALES

Para continuar, es conveniente considerar algunos aspectos importantes que la propia Ley Agraria, establece para una adecuada impartición de la justicia en esta materia.

5.2.3.1. RESPETO A USOS Y COSTUMBRES INDIGENAS

En los juicios en que se involucren tierras de grupos indígenas se deberán considerar sus usos y costumbres, en tanto no sean contrarias a la ley ni afecten derechos de terceros (Artículo 164).

En este sentido, los tribunales agrarios al sustanciar controversias en donde se involucren tierras y asuntos en materia agraria de los grupos indígenas, deberán tomar en cuenta las costumbres y usos de cada grupo étnico, buscando no contravenir las disposiciones de la Ley Agraria y sin afectar derechos de terceros⁸¹.

Al respecto, la Procuraduría Agraria tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la ley⁸². Esto con la finalidad de que los grupos indígenas gocen de la igualdad jurídica y seguridad procesal a que tienen derecho todos los gobernados.

5.2.3.2. TRADUCCION

Con el objeto antes mencionado, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores(Artículo 164).

En este caso, deberá contarse con el servicio de traductores para los indígenas; es decir, es indispensable recurrir a peritos traductores y a otros auxiliares de la justicia (interpretes) que tengan conocimiento real de las costumbres concretas de cada grupo étnico, buscando siempre preservar y respetar los derechos humanos de estos grupos étnicos⁸³.

5.2.3.3. SUPLENCIA DE DEFICIENCIAS

Los tribunales suplirán las deficiencias de las partes cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros (Artículo 164).

En efecto, la suplencia sólo debe darse en los planteamientos de derecho, entendiéndose por tal, la referencia que las partes hacen en sus

⁸¹ Muñoz López Aldo, op.cit.p.51.

⁸² Artículo 2 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

⁸³ Idem.

escritos respecto de preceptos contenidos en distintas legislaciones aplicables a la materia agraria, de acuerdo con los artículos 2 y 167 de la Ley Agraria.

Aclaremos que la suplencia de deficiencias solamente aplica en lo relativo a la fundamentación de la demanda, de la contestación y en su caso, de la reconvencción, no debe darse en planteamientos de hechos o aspectos relacionados con el ofrecimiento y preparación de pruebas, ya que esto implicaría romper el equilibrio que debe observarse en el procedimiento agrario⁸⁴.

5.2.3.4. DILIGENCIAS PRECAUTORIAS

Los tribunales proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados.

Al respecto, conviene decir que las diligencias precautorias son una modalidad de acción cautelar o preventiva. Son actos prejudiciales que constituyen una medida que brinda seguridad a favor de una de las partes, generalmente del actor, para posteriormente hacer valer sus derechos en el juicio correspondiente⁸⁵.

Como ya hemos mencionado, estos actos preprocesales se encuentran establecidos por el Código Federal de Procedimiento Civiles en su Título Cuarto y que, en términos generales, son: el embargo y el depósito.

5.2.3.5. FACULTADES SUSPENSIVAS

Los tribunales también cuentan con facultades para suspender los actos de autoridad en materia agraria que puedan afectar a los interesados en tanto

⁸⁴ Muñoz López Aldo, op.cit.p.52.

⁸⁵ *Ibidem*, p.57.

se resuelve en definitiva. En este caso, es aplicable lo pertinente de la Ley de Amparo (Artículo 166).

Esta es una facultad amplia, sin exclusiones, por lo que todos los interesados pueden solicitar su ejercicio.

Es conveniente aclarar que, aunque es una figura semejante a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, sólo procede con respecto a actos de autoridad agraria y que se debe otorgar garantía para cubrir la reparación del daño que pudiera causar, tomando en cuenta siempre la situación socioeconómica de los interesados.

5.2.3.6. SUPLETORIEDAD DE LA LEY

En virtud de que la ley agraria forma parte de las llamadas legislaciones imperfectas, junto a la ley de amparo y la fiscal, se tiene que recurrir a otros ordenamientos jurídicos para complementar las normas que regulan el juicio agrario. Tomando siempre en cuenta que estas disposiciones no deben oponerse a las contenidas en el Título Décimo de la Ley Agraria.

Así, el Código Federal de Procedimiento Civiles (Artículo 167) y la Ley de Amparo (Artículo 166) con de aplicación supletoria en materia procesal agraria.

5.2.3.7. INCOMPETENCIAS

En el momento en que se declare la incompetencia por razón de materia, grado o territorio, el tribunal suspenderá de plano el procedimiento y turnará las actuaciones al competente, anulándose lo actuado, excepto que la incompetencia sea por razón de territorio (Artículo 168). En caso de inhibitoria, se comunicará al Tribunal Superior Agrario, el cual decidirá sobre la competencia (Artículo 169).

5.2.3.8. EMPLAZAMIENTOS

Deben realizarse con la copia de la demanda (Artículo 178) y expresar el nombre del actor, lo que demanda, su causa y la fecha y hora de la audiencia, con la advertencia de que en ella se desahogarán las pruebas (Artículo 170). Debe efectuarlo el secretario o actuario del tribunal, en el lugar que el actor designe – pudiendo ser el domicilio u oficina, y la parcela o lugares que frecuente (Artículo 171) -, y deberá cerciorarse de que el demandado se encuentre, en cuyo caso lo emplazará personalmente; en caso de no encontrarlo, se le dejará cédula si es su domicilio u oficina, ya que de ser otro lugar deberá hacerse el emplazamiento cuando lo promueva nuevamente el actor (Artículo 172). Con la certificación del impedimento para la notificación personal (como la negativa a recibirla) o de desconocimiento del domicilio o paradero, se le podrá emplazar por medio de edictos que se publicarán dos veces dentro del plazo de diez días en el diario de mayor circulación local en el periódico oficial del Estado, en la oficina de la presidencia municipal que corresponda y en los estrados del propio tribunal (debe efectuarse por los cuatro medios indicados, por lo que no es alternativo), tales edictos surtirán efecto transcurridos quince días.

Las subsecuentes notificaciones se harán en los estrados del tribunal pudiendo éste hacer uso de los medios de comunicación masiva (Artículo 173). El actor puede participar en el emplazamiento para facilitar la entrega (Artículo 174); se deberá recabar acuse de recibo de la cédula y en caso de no poder o saber firmar, lo hará en su nombre otro presente (Artículo 175). En caso de dejar cédula por no encontrarlo, firmará la persona que la reciba y de no saber o poder, lo hará un testigo a su ruego, pero en caso de negativa lo hará otro testigo requerido por el notificador, el cual no podrá negarse bajo multa de tres días de salario mínimo (Artículo 176).

Finalmente, los peritos, testigos o cualquier otro tercero que no sea parte en el juicio, puede ser citado por cédula u otro medio fidedigno, cerciorándose del domicilio (Artículo 177).

5.2.3.9. PRINCIPIO DE ORALIDAD

Es este principio que se adopta en el juicio agrario, salvo cuando se requiera constancia escrita, mayor formalidad o disponga la ley (Artículo 178). Además, es obligación del tribunal la formulación por escrito en forma breve y concisa (Artículo 170 y 178).

5.2.3.10. PRUEBAS

En el procedimiento agrario son admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley (Artículo 186). La carga de la prueba de los hechos constitutivos de las pretensiones debe ser asumida por las partes, es decir, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado los de sus excepciones.

Recordemos que los medios de prueba son instrumentos que nos sirven para demostrar tanto la procedencia de la acción como la de la excepción. O bien, es todo aquello que permite al juzgador arribar al conocimiento de los hechos esgrimidos por las partes en el procedimiento, y que sirve para demostrar la veracidad de las pretensiones planteadas.

En el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles se establecen las reglas generales de la prueba y reconoce como tales: la confesión, los documentos públicos y privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, la testimonial, las presunciones; en términos generales, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos científicos que permitan al juzgador conocer la verdad.

5.2.3.11. FACULTAD DE MEJOR PROVEER

Los Tribunales agrarios cuentan con amplias facultades para ordenar las diligencias necesarias conducentes a conocer la verdad de lo cuestionado, en las que podrá obrar como estimen pertinentes para obtener un mejor resultado, sin lesionar los derechos y con estricto apego a la equidad. En el caso de las pruebas que juzguen esenciales se puede requerir a las autoridades, y apremiar a las partes y terceros, para que exhiban lo que tengan en su poder o para que comparezcan como testigos (Artículos 186 y 187).

Al declarar la practica de diligencias para mejor proveer, el tribunal deberá cuidar que no se rompa el equilibrio procesal de las partes, buscando como propósito fundamental allegarse de más y mejores elementos de convicción para resolver la litis configurada a partir de la demanda y la contestación⁸⁶.

5.2.3.12. CADUCIDAD

La caducidad en materia agraria se produce por inactividad procesal o falta de promoción del actor en un plazo de cuatro meses (Artículo 190).

En términos generales, entendemos por caducidad “la extinción de un derecho, un plazo o una facultad”. Es definida también como “la pérdida de un derecho en un proceso por no haberlo ejercido en el plazo fijado por la ley”.

Al respecto, Margain expresa que, en los últimos años la doctrina y la legislación mexicana, así como nuestros tribunales, han introducido la figura procesal de la caducidad en relación con problemas de prescripción. En este sentido, es considerada como una extinción de facultades por el transcurso del tiempo y la inactividad⁸⁷.

⁸⁶ Ibidem, p.223 y 224.

⁸⁷ Rodríguez Lobato Raúl, op.cit.p.174.

5.2.3.13. CUESTIONES INCIDENTALES

Las cuestiones incidentales se resolverán conjuntamente con lo principal, salvo lo que por su naturaleza resulte indispensable o se refiera a la ejecución de la sentencia, y siempre se resolverán de plano, sin formular artículo de previo y especial pronunciamiento. La conexidad sólo procede en juicios ante el mismo tribunal, resolviéndose luego de que se promueva, sin audiencia especial ni otra actuación (Artículo 192).

Hablamos de una cuestión incidental, cuando nos referimos a las incompetencias en los artículos 168 y 169 de la Ley Agraria.

Sobre la conexidad, vimos que sólo opera cuando se trate de juicios que se sigan ante el mismo tribunal. Con relación a este punto, recordemos que esta surge cuando en juicios conexos, existen elementos iguales, como por ejemplo; partes iguales, objeto igual o diferente y acción igual o diferente, y que se solicita a través de un incidente con la finalidad de evitar sentencias contradictorias, siguiendo el principio de que “el juicio nuevo, se acumula al más antiguo”.

5.2.3.14. JORNADA DE TRABAJO

La jornada de actividad del tribunal (no del personal) es de las nueve a las diecisiete horas, como mínimo. Sin embargo, de requerirse se puede continuar hasta la hora necesaria para concluir todos los asuntos citados para el día (Artículo 193).

5.2.3.15. DIAS NATURALES

El mismo artículo 193, establece que en los plazos y actuaciones de los tribunales agrarios no hay días ni horas inhábiles.

5.2.3.16. DEVOLUCION DE OBJETOS Y DOCUMENTOS

La devolución de los documentos y objetos presentados por las partes debe realizarse al terminar la audiencia, en caso de solicitarlo, previa copia certificada que se agregue a autos; se negará si la parte condenada impugna la resolución (Artículo 196).

5.2.3.17. FORMATOS IMPRESOS

Para facilitar el despacho de los emplazamientos, los citatorios, las órdenes, actas y demás, deberá contarse con formatos impresos que tendrán los espacios que su objeto requiera, para ser llenados con lo indispensable para la exactitud y precisión del documento (Artículo 197).

5.2.3.18. CONTROLES Y AVISOS

Se debe llevar un registro cronológico de actores, demandados y objeto de la demanda y una lista de audiencias diarias que con una semana de anterioridad será fijada en los tableros del tribunal (Artículos 170 y 194).

5.3. EL JUICIO AGRARIO

En este apartado analizaremos, brevemente, los aspectos más importantes del juicio agrario.

Para ello, recordemos algunos conceptos fundamentales, que tienen una relación directa con lo que, a continuación, estudiaremos.

5.3.1. CONCEPTOS BASICOS

Entre los conceptos que debemos tomar en cuenta, antes de iniciar un análisis de los llamados juicios agrarios son:

- a) **Juicio:** en términos generales, un juicio es una serie de etapas que se llevan a cabo ante un tribunal y que culminan con una sentencia. Esto, en otras palabras y aplicado a la materia que nos ocupa, nos da como resultado que un juicio se representa por las controversias que las partes hacen del conocimiento de un tribunal agrario, a efecto de que esta autoridad aplique las normas jurídicas sustantivas y adjetivas a casos concretos y específicos.
- b) **Proceso:** institución jurídica mediante la cual los tribunales aplican las normas sustantivas y adjetivas a casos concretos y específicos, ya sea en controversias o en jurisdicción voluntaria. El proceso también se puede definir como el conjunto de fases ante un tribunal, o bien, como una unidad integrada por actos de procedimiento encausados a la observancia del derecho y a la solución de controversias. Dicho de otro modo, es el conjunto de trámites, de actos o acontecimientos que se presentan con motivo del procedimiento.
- c) **Procedimiento:** conjunto de etapas procesales en las que se desenvuelve el juicio ante un órgano jurisdiccional, en este caso, ante los tribunales agrarios; y
- d) **Litigio:** es un pleito, una controversia o un conflicto de intereses llevado al conocimiento de la autoridad jurisdiccional, calificado por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra.

Algunos de estos conceptos, ya fueron explicados con mayor amplitud en capítulos anteriores, razón por la cual, únicamente damos una breve referencia de ellos.

5.3.2. ACCIONES AGRARIAS

En la doctrina, la acción es el medio jurídico por el cual una persona puede alcanzar el reconocimiento, satisfacción y sanción de un derecho subjetivo que le ha sido reconocido previamente por el ordenamiento jurídico, o puede impetrar la protección que el magistrado haya prometido en su edicto a una determinada situación de hecho en que el actor cree encontrarse.

La palabra acción, además de sus significados restringidos, tiene tres sentidos generales:

- 1) Señala ante todo el derecho de recurrir a la autoridad para hacer cesar la violación de un derecho y, si a ello hay lugar, obtener una reparación del daño causado. Así entendida, la acción casi no difiere del derecho que le da base, la identidad es tan completa en el sentido de que la acción y el derecho mismo no cuentan en nuestro patrimonio como dos valores distintos.
- 2) El hecho mismo de ejercitar este recurso, toma el nombre de acción, y
- 3) Se entiende por acción las formas y reglas según las cuales este recurso se ejercita y es juzgado⁸⁸.

En el derecho agrario existen una gran cantidad de acciones, que se ejercen de oficio, sin necesidad del requerimiento de la parte directamente afectada, ya que el Estado asume el carácter de titular de las mismas, lo cual resulta necesario en ciertos casos.

A continuación, hablaremos sobre las principales acciones que se contemplan en la materia agraria.

5.3.2.1. ACCION DE RESTITUCION

⁸⁸ Bravo Valdés Beatriz, op.cit.p.273 y 274.

Esta acción tiene su fundamento en los artículos 49, 98 fracción I y 198 fracción II de la Ley Agraria, y 9 fracción II, y 18 fracciones II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, al establecerse que tanto los ejidos como las comunidades tienen derecho a que les restituyan las tierras y aguas de las cuales se les hubiere privado ilegalmente (despojo).

Tal acción presenta ciertas variantes que es importante precisar:

- a) Sólo puede plantearse la restitución cuando existan en razón de derecho, ya sea por una resolución presidencial o por sentencia del Tribunal Agrario y se presente un litigio con un tercero interesado en desvirtuar la propiedad de la tierra que se les concedió o reclame para sí determinada superficie de aquélla.
- b) El ejercicio de esta acción corresponde exclusivamente a la comunidad cuando cuente con los títulos primordiales que acrediten su propiedad ancestral sobre la tierra y compruebe la forma y tiempo del despojo. Lo que implica que esta acción es privativa de las comunidades, dejando fuera al ejido; y
- c) Tratándose de tierras que posea el ejido, distintas de las contenidas en su dotación, también procede el ejercicio de esta acción por ser superficies adquiridas por otros medios, como la compra directa o por conducto de las autoridades locales y federales.

5.3.2.2. ACCION DE RECONOCIMIENTO

También conocida como acción de la prescripción adquisitiva sobre terrenos ejidales. Procede cuando el núcleo de población conserva únicamente de hecho el estado comunal, es decir, cuando no cuenta con el reconocimiento oficial, sin existir litigio sobre la posesión y propiedad de carácter comunal, con el objeto de lograr la regularización correspondiente. Tiene su fundamento en el

artículo 98, fracción II de la Ley Agraria, y en el 18, fracciones III y X de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En el caso de reconocimiento de bienes comunales por no haber conflicto, debe tramitarse en la vía de jurisdicción voluntaria.

Esta acción también puede ser ejercitada por los ejidos, siempre que no haya litigio, con respecto a las tierras sobre las cuales mantienen posesión, aunque no queden comprendidas en la superficie de su dotación. De presentarse litigio, procederá la reivindicación, suspendiéndose la jurisdicción voluntaria para dar inicio al juicio agrario correspondiente.

5.3.2.3. ACCION DE NULIDAD

Esta acción tiene por objeto la obtención por la parte interesada de una resolución de autoridad competente que determine la ineficacia de un acto jurídico, ya sea por carecer de requisitos, por la ilicitud de su objeto o por presentar vicios, lo que significa una cobertura muy amplia en materia agraria.

La Ley Agraria la contempla en su artículo 98, fracción III cuando se promueve contra autoridades del fuero, pero la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios va más allá pues incluso la llama Juicio de Nulidad, Artículo 9 fracción III y 18, fracción IV. En este caso, la acción debe intentarse contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que altere, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación. Por ello, debe ejercitarse ante el Tribunal Unitario con jurisdicción sobre el territorio en que se presente el caso.

5.3.2.4. ACCION DE CONTROVERSIAS POR LIMITES

Al igual que la acción anterior, se desprende del texto de la ley que señala específicamente que el Recurso de Revisión procede cuando deben resolverse cuestiones relacionadas con los límites de tierras entre ejidos y

comunidades o entre éstos y pequeños propietarios individuales o en sociedad (Artículo 198, fracción I), ratificado por la separación que realiza la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios sobre la competencia del Tribunal Superior en conocer del recurso promovido en dichos casos y la correspondiente a los tribunales unitarios en esa materia (Artículo 9, fracción I y 18, fracción I).

5.3.2.5. ACCION AGRARIA GENERICA

Se desprende de la misma Ley Orgánica por exclusión de las anteriores, al señalar; respecto de los demás asuntos competencia de éstos (Artículo 18). Con base en lo anterior, incluye todas las cuestiones comprendidas en las fracciones V a la XI y, dentro de ésta última, todas las demás causas de controversia entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí, o de las omisiones de la Procuraduría Agraria que les causaren perjuicio. Como no tiene una designación precisa, por lo cual carece de denominación, la identificamos por su característica de generalidad dado que su ejercicio obedecerá a una gran gama de factores y circunstancias.

Desde otro punto de vista, sería útil contar con una acción genérica de jurisdicción voluntaria, respecto de asuntos que no impliquen controversia, pero cuya circunstancia no se encuentre detallada por la ley.

5.3.3. EXCEPCIONES AGRARIAS

La excepción es un modo de defensa que tiene el demandado, pero que no contradice directamente la pretensión del actor. Puede definirse como una parte accesoria de la formula, situada la intentio y la condemnatio, y en la cual se recoge una objeción del demandado que, reconociendo la pretensión del actor, hace valer frente a ella una circunstancia de hecho que puede ser capaz de neutralizarla.

Las excepciones subsisten en el procedimiento extraordinario, son un modo de defensa que puede hacerse valer en el curso del proceso. Sin embargo, por su mismo carácter, hay excepciones que deben oponerse de inmediato, en el momento mismo en que se inicia el litigio, debiendo el demandado hacerlas valer en la primera contestación que dé a las pretensiones del actor, tal es el caso de las llamadas excepciones prejudiciales. Otras deben oponerse antes de la *litis contestatio*, como es el caso de las excepciones dilatorias, aún cuando su prueba se haga posteriormente, ya que ésta sería innecesaria si el actor no prueba la realidad de su pretensión. Las excepciones peremptorias, por el contrario, se pueden oponer en cualquier momento del proceso anterior a la sentencia e incluso también en la apelación por cualquiera de las partes⁸⁹.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 185, fracción III de la Ley Agraria, todas las acciones, excepciones y defensas se harán valer en la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento.

En el proceso agrario vivido en los Tribunales, casi siempre se oponen excepciones dilatorias, que suspenden el procedimiento y perentorias, que tienden a terminarlo.

Entre las más comunes, encontramos la incompetencia del Tribunal Agrario por razón de materia, territorio o grado; la falta de acción y de derecho; la falta de personalidad; la cosa juzgada y la de prescripción.

Al quedar demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal así lo declarará y acordará la suspensión de la audiencia. En la práctica, todas las excepciones se resuelven hasta dictarse la sentencia definitiva⁹⁰.

5.3.4. EL JUICIO AGRARIO

⁸⁹ Bravo Valdés Beatriz, *op.cit.*p.319 y 320.

El juicio agrario es aquel que tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria (Artículo 163).

Tiene su origen en el ejercicio de una acción agraria por la parte interesada. Al igual que ésta, constituye un elemento fundamental del Derecho Procesal: el proceso agrario.

Razón por la cual, estudiaremos, aunque de manera breve, cada una de sus etapas. Esperando con ello, dar un panorama general respecto del juicio contenido en el Capítulo III de la multicitada Ley Agraria.

5.3.4.1. PARTES EN LOS JUICIOS AGRARIOS

Tomando como punto de partida lo que precisa el artículo 163 de la Ley Agraria, decimos que las partes que presentan un conflicto de intereses, son para la legislación agraria: sujetos de derechos agrarios, ya sea en lo individual o en lo colectivo.

Al respecto, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en su artículo 1º, determina quienes son dichos sujetos. En tal conjunto quedan comprendidos; los ejidos y comunidades, los ejidatarios, los comuneros y posesionarios, así como sus sucesores, los pequeños propietarios, los vecindados, los jornaleros agrícolas, los colonos, los poseedores de terrenos baldíos o nacionales y los campesinos, en general.

Los cuales, en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, pueden actuar por sí o mediante representante legal. En este caso, serán representantes legales de tales sujetos: el comisariado (artículo 33, fracción I de la Ley Agraria) o bien, la Procuraduría Agraria (artículo 5, fracción VII del Reglamento Interior de la Procuraduría agraria).

⁹⁰ Muñoz López Aldo, op.cit.p.180 y 281.

5.3.4.2. LA DEMANDA

La doctrina define a la demanda como el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión.

Con ella, se abre o inicia el proceso y provoca a la función jurisdiccional, es el primer momento en que se ejerce la acción y debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración, frente a los tribunales o jueces⁹¹.

Así, el juicio agrario se inicia con la demanda que se debe presentar por escrito, mismo que será examinado por el Tribunal y en caso de encontrar irregularidades u omisiones en los requisitos, prevendrá al promovente para que los subsane en un término de ocho días⁹².

En virtud de que la Ley Agraria no establece los elementos que debe contener la demanda, se estará a lo que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 322 al 324.

De estar correcta o subsanada, con la copia se emplazará al demandado en los términos previstos, señalando fecha y hora para la audiencia. A la cual pueden acudir asesorados⁹³.

5.3.4.3. LA CONTESTACION DE LA DEMANDA Y REVONCENCION

En cuanto a la contestación de la demanda, las actitudes que puede asumir el demandado, una vez vinculado a la relación procesal, son:

- 1) El allanamiento, que se caracteriza porque la parte resistente del litigio despliega una actividad tendiente a resolver el conflicto; es decir, consiente el sacrificio del interés propio en beneficio del interés ajeno. En pocas palabras, implica una actividad por la cual el

⁹¹ Gómez Lara Cipriano, op.cit.p.39.

⁹² Artículos 170 y 181 de la Ley Agraria.

⁹³ Artículo 179 de la Ley Agraria.

demandado da solución al conflicto en el que era parte y se convierte en parte sometida⁹⁴.

- 2) La resistencia u oposición, surge cuando el demandado va a oponerse, va a objetar de alguna forma la pretensión del actor. Dentro de esta actitud encontramos a las excepciones, de las cuales ya hemos hablado⁹⁵.
- 3) El contraataque o contrademanda, es la oportunidad para el demandado de plantear una nueva pretensión suya en el proceso en contra del actor inicial⁹⁶.
- 4) La inactividad, rebeldía o contumacia, es la actitud de las partes consistente en no realizar un acto procesal respecto del cual existe la carga⁹⁷.

De regreso a la materia agraria, la contestación debe presentarla el demandado a más tardar en la audiencia, por escrito o por comparecencia, en cuyo caso lo apoyará la Procuraduría Agraria para su formulación por escrito. En esta etapa, como recién mencionamos, puede reconvenirse, pero ello deberá hacerse en la contestación, ofreciéndose en el mismo escrito o comparecencia las pruebas pertinentes, con lo que se le dará traslado al actor para que conteste lo que a su derecho convenga, difiriendo el Tribunal la audiencia hasta por diez días, salvo que el reconvenido esté de acuerdo en desahogar la audiencia⁹⁸.

5.3.4.4. LA AUDIENCIA

⁹⁴ Gómez Lara Cipriano, op.cit.p.61.

⁹⁵ Ibidem, p.62.

⁹⁶ Ibidem, p.73.

⁹⁷ Ibidem, p.79.

⁹⁸ Artículos 178 y 182 de la Ley Agraria.

La audiencia deberá tener lugar dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor a diez días contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento. Debe estar presidida por el magistrado, bajo pena de no producir efecto jurídico alguno; serán públicas, excepto cuando pudiera perturbarse el orden. Se debe seguir el orden de las audiencias programadas de acuerdo con la lista del día, aun en caso de retraso. La audiencia podrá ser suspendida por un plazo no mayor de tres días cuando fuere necesario esperar a la persona, conceder tiempo a los peritos para emitir su dictamen o algún otro caso que lo exija a juicio del tribunal; dicho plazo se ampliará a cinco días cuando sea necesario solicitar a un defensor de la Procuraduría Agraria en virtud de que alguna de las partes no cuente con asesoría, pero también podrá ampliarse la suspensión hasta por diez días en el caso de que se reconvenga al actor en la contestación de la demanda. También puede suspenderse hasta por quince días para proveer lo necesario para que sean desahogadas las pruebas que por su naturaleza no fuere posible desahogar en el momento de la celebración de la audiencia. Los interesados podrán firmar las actas, pero para su validez basta la autorización del magistrado y del secretario o los testigos de asistencia en su caso⁹⁹.

El desarrollo de la audiencia en el juicio agrario, puede hacerse dividiéndola en dos partes que son:

- a) El inicio de la audiencia y
- b) El desahogo de la misma.

En la primera, el tribunal debe verificar la presencia de las partes y las constancias de su emplazamiento; en caso de no estar el demandado y haber sido notificado sin que hubiere hecho su contestación de demanda por escrito con anterioridad, o que por su incapacidad no lo pueda hacer en ese momento, se continuará la audiencia, y de presentarse posteriormente no se le admitirán

⁹⁹ Artículos 170, 185, 179, 182 y 195 de la Ley Agraria.

pruebas, a menos que demostraré la fuerza mayor que le impidió hacer o presentar su contestación de manera oportuna.

En el caso de que no estuviere el actor pero sí el demandado, se multará a aquél con diez días de salario mínimo y no se podrá emplazar hasta que hubiese pagado. Si no se presenta ni actor ni demandado o sólo este último, no habiendo constancia de su notificación, se podrá volver a emplazar a petición del actor. Si el demandado no compareciere, no obstante estar debidamente emplazado, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones del actor.

En el caso de confesión expresa de todas las partes de la demanda, el magistrado debe explicar sus efectos jurídicos y verificar que dicha confesión sea verosímil, se apoye en otros elementos de prueba y se apegue a derecho, con lo que el tribunal pronunciará sentencia de inmediato; de no reunir alguno de los requisitos citados, se continuara con el desahogo de la audiencia¹⁰⁰.

Cumplido el procedimiento anterior, durante el desahogo de la audiencia se observarán las siguientes prevenciones:

- 1) Exposición oral de pretensiones del actor, con sus pruebas, testigos y peritos, la contestación del demandado, también con sus pruebas, testigos y peritos;
- 2) Desahogo de confesionales, testimoniales, periciales y cualquier otra prueba que pueda desahogarse;
- 3) Planteamiento de todas las acciones y excepciones y en el caso de proceder una dilatoria, se declarará así y se dará por concluida la audiencia;
- 4) El magistrado podrá libremente preguntar a los participantes de la audiencia, efectuar careos, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlo reconocer por peritos;

¹⁰⁰ Artículos 180, 183, 184 y 185 de la Ley Agraria.

- 5) En el caso de negarse el demandado a contestar las preguntas que se le formulen, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la parte actora;
- 6) Hecho lo anterior, escuchará los alegatos de las partes, concediéndoles el tiempo necesario y enseguida pronunciará su fallo de manera clara y sencilla.

5.3.4.5. LA AMIGABLE COMPOSICION

Respecto de la amigable composición, la doctrina considera que ésta puede haber sido el antecedente histórico del arbitraje. Carnelutti la señala como un equivalente jurisdiccional, pero es definida como una actividad conciliatoria de un tercero ajeno, el cual es aceptado por las partes en conflicto como mediador para que procure conciliar los intereses en desacuerdo¹⁰¹.

En la materia agraria, la avenencia entre las partes será exhortada por el tribunal en todo momento de la audiencia y hasta antes de pronunciar su fallo; en caso positivo, se suscribirá el convenio respectivo, que debe ser calificado y aprobado por el tribunal, con lo cual adquiere el carácter de sentencia; en caso contrario, se oirán los alegatos de las partes, previo a dictar el fallo¹⁰².

5.3.4.6. LA SENTENCIA

La sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; va proyectado, destinado ese proceso a terminar precisamente en una sentencia. A través de ella, se aplica la ley sustantiva a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo¹⁰³.

¹⁰¹ Gómez Lara Cipriano, op.cit.p.306 y 307.

¹⁰² Artículo 185 de la Ley Agraria.

¹⁰³ Supra, p.189.

Sólo en el caso de que el estudio de las pruebas insuma más tiempo, el tribunal podrá posponer su sentencia y citar a las partes para que la escuchen hasta por un término máximo de veinte días posteriores a la audiencia.

Las sentencias se dictarán a verdad sabida, de una manera clara y sencilla, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y documentos, estimándolos en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones¹⁰⁴.

5.3.4.7. LA EJECUCION DE SENTENCIAS

La ejecución es una consecuencia probable de todo tipo de proceso, ya sea civil, penal, administrativo, etc. En términos generales, debe entenderse por ejecución la materialización de lo ordenado por el tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad lo establecido en la sentencia¹⁰⁵.

Tratándose de la ejecución de las sentencias en materia agraria, el tribunal tiene la obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias, pudiendo dictar todas las medidas necesarias, incluyendo el apremio, en la forma y términos que estime convenientes, sin contravenir la siguiente regla:

En caso de estar presentes las partes en el momento de dictar sentencia, se procurará un avenimiento para la ejecución, recibiendo propuestas para ese fin; el vencido podrá ofrecer fianza de persona o de institución para garantizar la obligación que se le impone, quedando al arbitrio del tribunal su aceptación, con audiencia del vencedor, concediendo el plazo necesario para su cumplimiento o, en su defecto, hacer efectiva dicha garantía.

En la ejecución de las sentencias el actuario comisionado debe levantar un acta circunstanciada. La Ley prevé la eventualidad de existir imposibilidad

¹⁰⁴ Artículo 189 de la Ley Agraria.

¹⁰⁵ Gómez Lara Cipriano, op.cit.p.235.

material o jurídica para ello, por lo cual puede considerarse cumplida si la parte beneficiada recibe tierra deslindada. Esta misma parte puede presentar inconformidad con la ejecución, en cuyo caso debe presentar los alegatos al actuario, quien asentará las circunstancias en el acta respectiva, la que será turnada al tribunal para que en un plazo de quince días a la fecha del acta dicte la resolución definitiva sobre la citada ejecución y se apruebe el plano definitivo¹⁰⁶.

Del último punto, la aprobación del plano definitivo, se infiere que previamente deberá elaborarse un plano proyecto de ejecución de la sentencia, semejante al previsto por la anterior legislación para los casos de acciones dotatorias de tierras.

5.3.5. EL RECURSO DE REVISION

El recurso de revisión, apunta Aldo Muñoz López, es el único medio de impugnación ordinario que consigna la Ley Agraria, una vez concluido el proceso dando lugar a la segunda instancia.

Y lo define como “la inconformidad que presenta una de las partes en contra de la sentencia definitiva dictada por un Tribunal Unitario Agrario, únicamente cuando se han resuelto algunas de las acciones contenidas en las fracciones I, II y IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios”. Es decir, agrega, cuando se han dirimido cuestiones relativas a conflictos de límites de tierras entre dos o más núcleos de población ejidal o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; la tramitación de un juicio agrario en el que se demande la restitución de tierras

¹⁰⁶ Artículo 191 de la Ley Agraria.

ejidales; o la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades agrarias (Artículo 198 de la Ley Agraria)¹⁰⁷.

Esto con la finalidad de que el Tribunal de alzada (Tribunal Superior Agrario) revise la sentencia dictada por el a quo y al estudiar los agravios, deberá proceder a:

- a) Modificar la sentencia,
- b) Revocar la resolución dejándola insubsistente y dado el caso,
- c) Confirmar la sentencia dictada en primera instancia.

Respecto de la tramitación, se debe presentar ante el mismo tribunal impugnado, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución, bastando un escrito simple que exprese los agravios (porque en el desahogo de este recurso no aplica el principio de oralidad)¹⁰⁸. El tribunal verificará que se ajuste a los casos de procedencia indicados así como a su presentación en tiempo, con lo cual debe admitirlo y dar vista a las partes interesadas para que en un plazo de cinco días expresen lo que a su interés convenga; al término de dicho plazo, enviará al Tribunal Superior el expediente, escrito de agravios y la promoción de los interesados, resolviendo en definitiva dentro de los diez días siguientes a su recepción.

Contra las sentencias del Tribunal Superior sólo procede el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente; cuando proceda el amparo contra otros actos de los tribunales unitarios agrarios conocerá el juez de distrito que corresponda¹⁰⁹.

5.3.6. LA JURISDICCION VOLUNTARIA

¹⁰⁷ Muñoz López Aldo, op.cit.p.257.

¹⁰⁸ Artículo 199 de la Ley Agraria.

¹⁰⁹ Artículo 200 de la Ley Agraria.

Establece la legislación procesal del Distrito Federal en su artículo 893, que “la jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que por disposición expresa 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”.

Para la doctrina, la jurisdicción voluntaria es aquella en que no existe controversia entre las partes; la que no requiere de dualidad de las mismas. Se trata de actuaciones ante los jueces, para solemnidad de ciertos actos o para el pronunciamiento de determinadas resoluciones que los tribunales deben dictar¹¹⁰.

Al respecto, Aldo Muñoz, expresa que: “es una vía que tienen los gobernados para plantear ante los órganos jurisdiccionales asuntos que no sean litigiosos o de conflicto, y que por disposición de la ley se requiera la intervención de dicho órgano; es decir, a través de esta vía, los interesados pueden acudir ante el Tribunal Agrario y plantear asuntos que, para que surtan efectos jurídicos frente a terceros, tengan necesariamente que contar con la intervención del juzgador”.

Así, la misma Ley Agraria, establece que por esta vía conocerán los tribunales agrarios de los asuntos no litigiosos que les sean planteados y que requieran de la intervención jurisdiccional¹¹¹. La acción por excelencia a ejercitar esta vía es la de reconocimiento de bienes comunales; también, en este caso, se encuentra previsto el trámite de la adquisición de los derechos ejidales parcelarios por razón de la posesión¹¹², e incluso podríamos agregar el caso del reconocimiento de la calidad de vecindado, sin que exista controversia¹¹³.

¹¹⁰ Gómez Lara Cipriano, op.cit.p.381.

¹¹¹ Artículo 165 de la Ley Agraria.

¹¹² Artículo 48 de la Ley Agraria.

¹¹³ Artículo 13 de la Ley Agraria.

5.4. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

El juicio de amparo en materia agraria, tiene su fundamento en la fracción II del Artículo 107 constitucional que, de manera literal, establece:

``La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando 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 núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordándose las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios y comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero una y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios

actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta''.

5.4.1. CONCEPTO

Por amparo en materia agraria se entiende "el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, así como los aspirantes a ejidatarios y comuneros, en sus derechos agrarios que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la fracción II del artículo 107 constitucional"¹¹⁴.

En otros términos, también podemos definirlo como "subespecie del juicio del juicio de amparo que tiene por finalidad proteger la tierra de ejidatarios y comuneros, en lo individual, y de los núcleos de población ejidales o comunales, en lo colectivo, contra actos o resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que tengan o puedan tener como consecuencia privarlos de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes".

5.4.2. BIENES JURIDICOS TUTELADOS

De lo establecido por el artículo 212 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia agraria, tiene por finalidad tutelar los siguientes bienes jurídicos:

- 1) La propiedad, posesión y disfrute de las tierras, aguas y montes de los núcleos de población ejidales o comunales y de los ejidatarios y comuneros.
- 2) Otros derechos agrarios, no comprendidos o especificados.

- 3) La pretensión de derechos que hayan demandado ante las autoridades los aspirantes a ejidatarios o comuneros, y
- 4) La posible anulación por la sentencia de amparo de derechos agrarios adquiridos.

5.4.3. TITULARES DE LA ACCION

El juicio de amparo agrario sólo puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o resolución de la autoridad agraria. Así tenemos que, pueden acudir a la protección de tal juicio:

- a) Las personas morales, en ellas quedan comprendidos; los ejidos, los núcleos de población que de hecho o de derecho conserven el estado comunal y los núcleos de población solicitantes de restitución, dotación o ampliación de ejidos u de creación de nuevos centros de población.
- b) Las personas físicas; es decir, ejidatarios, comuneros y aspirantes a ejidatarios o comuneros.

5.4.4. LEGITIMACION PROCESAL

El artículo 213 de la Ley de Amparo, expone que tienen representación legal para interponer el juicio de amparo:

- a) Los comisariados ejidales o de bienes comunales;
- b) Los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo; y

¹¹⁴ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, año 1985, Jurisprudencia 109, p.219, Tercera Parte

- c) Quienes tengan en los términos de la Ley Agraria, en los casos de restitución, dotación y de ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Es conveniente señalar que, quienes interpongan el amparo en nombre y representación de un núcleo de población, deben acreditar su personalidad con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente y en su defecto, con simple oficio de la propia autoridad agraria, o bien con copia del acta de la asamblea donde hayan sido electos; tratándose de ejidatarios o comuneros, del núcleo de población perjudicado, con cualquier constancia fehaciente¹¹⁵.

En el caso de comunidades de hecho, la acción debe ser ejercida por la mayoría de sus integrantes o el apoderado o representante de todos ellos, su personalidad se acreditará con el acta de designación de representante o del censo oficial del núcleo de población, o cualquier otra constancia fehaciente.

Por último, cuando se trata de derechos individuales, los ejidatarios, comuneros o aspirantes a este carácter deben promover por su propio derecho. En caso de fallecimiento, tendrá derecho a continuar el trámite el campesino que a su vez tenga derecho a heredarlos en términos de la Ley Agraria¹¹⁶. Cuando se trate de un planteamiento personal, no se necesitará acreditar la personalidad.

5.4.5. PRIVILEGIOS EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO

Con la finalidad de promover la justicia y la libertad en el campo, se conceden a los campesinos ciertos privilegios, en lo que se refiere a la

y artículo 212, fracción III de la Ley de Amparo.

¹¹⁵ Artículo 214 de la Ley de Amparo.

¹¹⁶ Artículo 216 de la Ley de Amparo.

tramitación del juicio de amparo agrario. Por ello, se convierte el un régimen peculiar dentro de la Ley de Amparo.

5.4.5.1. TERMINOS

El artículo 217 de la Ley de Amparo señala que la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva de la propiedad, posesión y disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

Pero cuando se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, el término para interponerlo será de treinta días; en tanto que para el núcleo de población el término es de diez días¹¹⁷.

5.4.5.2. NOTIFICACIONES

A los núcleos de población, ejidatarios y comuneros y aspirantes a esas calidades, se les notificará personalmente, según el artículo 219 de la Ley de Amparo:

1. El auto que deseche la demanda;
2. El auto que decida sobre la suspensión;
3. La resolución que se dicte en la audiencia constitucional;
4. Las resoluciones que recaigan a los recursos;
5. Cuando el Tribunal estime que se trata de un caso urgente o que, por alguna circunstancia se puedan afectar los intereses de los núcleos de población o de ejidatarios o comuneros en lo particular; y
6. Cuando la ley así lo disponga expresamente.

¹¹⁷ Artículo 218 de la Ley de Amparo.

5.4.5.3. LA SUPLENCIA EN LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA

El juez está obligado a suplir la deficiencia de la queja y de las exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212 de la Ley de amparo; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios

Del mismo modo, deberá recabar de oficio todas las pruebas y copias que puedan beneficiar a tales entidades o individuos y acordar todas las diligencias que estime necesarias con el fin de precisar los derechos de los quejosos y la naturaleza y los efectos de los actos reclamados; también deberá adicionar a la litis los actos provenientes de autoridades no señaladas en la demanda y al momento de resolver, tendrá amplias facultades y el deber legal de examinar la constitucionalidad de los actos que realmente afecten al quejoso, aun cuando sean distintos de los expresamente reclamados, sin sujetarse a los conceptos de violación que éste hubiera formulado¹¹⁸.

5.4.5.4. DESISTIMIENTO Y CONSENTIMIENTO DE ACTOS

Como ya se apuntó anteriormente, no procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta¹¹⁹.

5.4.5.5. INACTIVIDAD PROCESAL Y CADUCIDAD

¹¹⁸ Artículo 225, 226, 227 y 229 de la Ley de Amparo.

¹¹⁹ Artículo 107 constitucional, fracción II y Artículo 230 de la Ley de Amparo.

Como se desprende el mencionado artículo 107 constitucional, con relación las fracciones II y III del artículo 231 de la Ley de Amparo, no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios y comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero una y otra sí podrán decretarse en su beneficio.

5.4.5.6. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

La suspensión del acto reclamado, tratándose del juicio de amparo en materia agraria, puede ser:

- a) Provisional o prejudicial; cuando alguno de los titulares de la acción de amparo no justifique su personalidad, en tanto la acredite, el juez puede conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, o bien, cuando la demanda se presente ante un juez de primera instancia, en jurisdicción auxiliar, éste está facultado para suspender provisionalmente el acto reclamado¹²⁰.
- b) Judicial; en este caso, la suspensión se hará de oficio contra actos que tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva, de los bienes agrarios de un núcleo de población o su sustracción del régimen jurídico ejidal¹²¹.

Tratándose de un incidente de suspensión, este se regirá por las disposiciones relativas de la Ley de Amparo, con las únicas salvedades de que los núcleos de población están relevados de la obligación de constituir garantías y de que el juez tiene la obligación, como ya apuntamos, de suplir las deficiencias de los sujetos de la clase campesina¹²².

¹²⁰ Artículos 215 y 220 de la Ley de Amparo.

¹²¹ Artículo 233 de la Ley de Amparo.

¹²² Artículo 234 de la Ley de Amparo.

5.4.6. INFORME PREVIO Y JUSTIFICADO

Las autoridades responsables deberán informar por escrito, con toda claridad, si son o no ciertos los actos reclamados en la demanda, o si han realizado otros similares o distintos a aquéllos, que tengan o puedan tener por consecuencia negar o menoscabar los derechos agrarios de los quejosos acompañando a sus informes copias certificadas de las resoluciones agrarias a que se refiera el juicio, de los censos agrarios, de los certificados de derechos agrarios, de los títulos de parcela y de las demás constancias necesarias para determinar con toda precisión los derechos agrarios del quejoso y del tercero perjudicado, en su caso¹²³.

El término para rendir el informe es de diez días, y en este caso, de que las autoridades no remitan las copias certificadas, será sancionada con multa de veinte a ciento veinte días de salario. En caso de que subsista la omisión no obstante el requerimiento del juez, la multa se irá duplicando en cada nuevo requerimiento, hasta obtener el cumplimiento de esta obligación¹²⁴.

5.4.7. COMPETENCIA

Conocerán del juicio de amparo agrario, en los términos del artículo 38 de la Ley de Amparo:

- a) Jueces de Distrito en materia agraria, donde los haya;
- b) Jueces de Distrito en materia administrativa, a falta de los anteriores;
- y
- c) Jueces de primera instancia, en forma provisional, en los lugares donde no resida un juez de Distrito, sólo para los efectos de recibir la

¹²³ Artículo 223 de la Ley de Amparo.

¹²⁴ Artículos 222 y 224 de la Ley de Amparo.

demanda y suspender provisionalmente los actos reclamados, situación que es denominada competencia auxiliar¹²⁵.

5.4.8. EL MINISTERIO PUBLICO

El Ministerio Público es parte en el amparo en materia agraria con la función específica de cuidar que los juicios de amparo no queden paralizados y las sentencias que se dictaren a favor de los núcleos de población sean debidamente cumplidas por las autoridades encargadas de ello¹²⁶.

Con esto, finalizamos el estudio correspondiente a la justicia agraria y lo relativo a la parte procesal, en primera y segunda instancia.

¹²⁵ Artículo 220 de la Ley de Amparo.

¹²⁶ Artículos 5 fracción IV, 157 y 232 de la Ley de Amparo.

CAPITULO VI LOS TRIBUNALES AGRARIOS

6.1. LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MEXICO

Con la finalidad de resolver los rezagos agrarios, se crearon los tribunales agrarios, a quienes se les encomendó la impartición de la llamada justicia agraria.

Algunos autores, como Isaías Rivera, coinciden en que el establecimiento de tales órganos jurisdiccionales fue producto de la permanente desconfianza sobre los encargados de la aplicación de la ley de del desahogo de las instancias en los diferentes procedimientos, debido a la existencia de una ancestral corrupción en donde el mejor postor es quien mejor derecho posee. Aunado a esto, las enormes lagunas de la ley, la oscuridad de las disposiciones y la ambigüedad de los procedimientos, provocaron que las Comisiones Agrarias Mixtas cayeran en la más pura mercadotecnia. Como siempre, dejar la facultad jurisdiccional en manos de organismos burocráticos no siempre capacitados, favoreció la distorsión de los principios de la justicia agraria¹²⁷.

A continuación, estudiaremos los aspectos más sobresalientes de dichos tribunales.

6.1.1. GENERALIDADES

Dada la pobreza y la explotación que aún subsisten en el campo y la distribución de tierras, el 1º de noviembre de 1991, el Presidente Salinas envió un proyecto de reformas del artículo 27 constitucional, uno de los puntos más importantes fue la creación de los tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, para hacer pronta y expedita la impartición de justicia en materia agraria.

¹²⁷ Rivera Rodríguez Isaías, op.cit.p.92.

Así, como hemos visto con anterioridad, la actual fracción XIX del artículo 27 constitucional, sienta las bases de la justicia agraria y de la creación de los tribunales agrarios al señalar que: "La Ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, para la administración de la justicia agraria, a nivel federal".

6.1.1.1. CONCEPTO

Antes de dar un concepto sobre los tribunales agrarios, es conveniente tomar en consideración lo que la legislación agraria expone respecto de ellos.

De la Ley agraria, se infiere que "la resolución de juicios agrarios estará a cargo de los tribunales agrarios, los cuales, también conocerán de la jurisdicción voluntaria"¹²⁸.

En cambio, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su artículo primero señala: "los tribunales agrarios son los 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional".

Dicho, lo anterior, tenemos que los tribunales agrarios "**son órganos de la administración pública federal, especializados, creados a través de un proceso legislativo, cuya finalidad es impartir justicia agraria**"¹²⁹.

6.1.1.2. CARACTERÍSTICAS

Partiendo de este concepto, encontramos en los tribunales agrarios, las siguientes características:

¹²⁸ Artículos 163, 164 y 165 de la Ley Agraria.

¹²⁹ Muñoz López Aldo, op.cit.p.10.

- a) **Son órganos de la administración pública federal.** Esto porque es el propio Estado Federal quien determina las reglas para la administración de la justicia en materia agraria, ya que se les otorgo su propia Ley Orgánica y un presupuesto federal para tal efecto. Al respecto, Aldo Muñoz López opina: “si bien los tribunales agrarios no se ubican en ninguno de los tres poderes de la federación, esto no los excluye de la llamada, administración pública”¹³⁰.
- b) **Son órganos especializados.** En virtud de que conocen y resuelven toda clase de conflictos que se relacionan exclusivamente con el Derecho Agrario. Por lo mismo, podemos afirmar que son tribunales de jurisdicción especializada o tribunales especializados¹³¹.
- c) **Son órganos autónomos.** Porque dictan sus resoluciones con plena libertad, ya que no dependen ni se encuentran supeditados a otros órganos de la administración pública, y por que sus resoluciones no son motivo de revisión o impugnación por parte de otras autoridades de la administración activa¹³².
- d) **Dotados de plena jurisdicción.** Esto, debido a que se les ha conferido suprema potestad de sustanciar y resolver los asuntos que les sean planteados, observando lo que dispone la Ley Agraria y la legislación supletoria; en pocas palabras, el Estado Federal les ha transferido a estos tribunales el mandato constitucional de impartir justicia¹³³.
- e) **Fueron creados por un proceso legislativo.** La iniciativa fue presentada por el Presidente de la República; posteriormente, la Cámara de Diputados realizó diversas consultas públicas con la intervención de los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos

¹³⁰ *Ibíd*em, p. 11.

¹³¹ *Ibíd*em, p. 12.

¹³² Artículo 1º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹³³ *Idem*.

y Reforma Agraria; la discusión general, se llevó a cabo en el Pleno de la Cámara de Diputados, aprobándose el proyecto en su generalidad; una vez aprobado el decreto se remitió al Ejecutivo Federal para su revisión y sancionado, se publicó en el Diario oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, iniciando su vigencia al día siguiente, por disposición de su artículo primero transitorio.

- f) **Su finalidad es impartir justicia agraria.** Así lo determina la fracción XIX del artículo 27 constitucional, pues como ya hemos visto con anterioridad: "La Ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción *para la administración de la justicia agraria*". Sale sobrando mencionar, que tal impartición de justicia se hará con entero apego a la Ley, y con completa imparcialidad para lograr una adecuada protección de los derechos agrarios¹³⁴.

Estas son, a grandes rasgos, las características más importantes que encontramos en la figura jurídica de los tribunales agrarios.

6.2. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La ciencia de los tribunales agrarios se encuentra establecida en su Ley Orgánica (la cual, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992), misma que propone su organización y estructura de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y con ello, lograr que la impartición de justicia en el campo sea más ágil, pronta y expedita.

Así tenemos que, de conformidad con el artículo 2º de dicha Ley, los tribunales agrarios, se componen con:

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

¹³⁴ Artículo 1º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Enseguida, estudiaremos a estas dos especies de tribunales para dejar perfectamente establecida su estructura y sus atribuciones.

6.2.1. EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Respecto del Tribunal Superior Agrario, que tendrá su sede en el Distrito Federal, es conveniente destacar cuatro puntos básicos, que son:

1. **Su integración.** Está compuesto por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo preside; también cuenta con un magistrado supernumerario para suplir las ausencias de los primeros, así como con una sala auxiliar provisional. Existirán magistrados supernumerarios para los tribunales unitarios en el número que disponga el reglamento, en este caso, un solo magistrado¹³⁵.
2. **Su funcionamiento.** Actúa como un cuerpo colegiado, por lo que toma sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos; el quórum para la validez de sus sesiones es un mínimo de tres magistrados, entre los cuales debe estar el presidente, quien además cuenta con voto de calidad en el caso de empate¹³⁶.
3. **Sus atribuciones.** Dividir el territorio nacional en distritos y modificarlo en cualquier tiempo; establecer número y sedes de los Tribunales Unitarios en cada distrito; resolver sobre licencias con o sin goce de sueldo de los magistrados; determinar la suplencia del magistrado supernumerario a los numerarios y en los unitarios; elegir al presidente del Tribunal Superior y determinar las responsabilidades en que incurra; fijar y cambiar la adscripción de magistrados de los tribunales unitarios; nombrar, crear, suspender, aceptar renunciaciones,

¹³⁵ Artículo 3 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹³⁶ Artículo 7 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

cambiar de adscripción, resolver cuestiones sobre nombramientos y licencias, previa opinión del magistrado de su adscripción, a los secretarios, actuarios y peritos; aprobar el anteproyecto anual del presupuesto de egresos; conocer de denuncias o quejas contra los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas, de encontrar responsabilidad; aprobar el reglamento interior de los tribunales agrarios, los reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento; y las demás que prevean otros dispositivos¹³⁷.

4. **Su competencia.** Conoce: del recurso de revisión contra sentencias de los tribunales unitarios que hubieren resuelto conflictos de límites entre dos o más ejidos o comunidades, o de éstos con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones, la restitución de tierras a ejidos o comunidades, la nulidad contra las resoluciones de autoridades agrarias; conflictos de competencia entre los tribunales unitarios; establecer jurisprudencia agraria y resolver sobre las tesis que deben prevalecer en caso de ser contradictorias; impedimentos y excusas de los magistrados; las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio tribunal superior no cumplan en tiempo con sus obligaciones; y las demás que las leyes expresamente le confieran, y dentro de este rubro, los juicios agrarios que por sus características especiales así lo merezcan, a criterio del Tribunal o a petición fundada del Procurador Agrario. Como nota adicional, en general, es el magistrado ponente quien debe instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para aprobación del Tribunal Superior¹³⁸.

Antes de finalizar, es importante mencionar que el Tribunal Superior Agrario, posee la facultad de atracción, por lo que puede conocer de los juicios

¹³⁷ Artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

agrarios que por sus características especiales así lo ameriten, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

6.2.1.1. LOS MAGISTRADOS

Como ya se apuntó, los Tribunales Agrarios se componen del número de magistrados que su propia Ley Orgánica determina, para el correcto desempeño de su función. En el presente subtema, estudiaremos tres puntos importantes respecto de ellos, y estos son:

- 1) **Los requisitos para ser magistrado.** Para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos:
 - a) Ser mexicano por nacimiento que no requiera de otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como tener por lo menos treinta años el día de su designación;
 - b) Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de su designación;
 - c) Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y
 - d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad¹³⁹.

- 2) **Su designación.** Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores, y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República¹⁴⁰.

¹³⁸ Artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹³⁹ Artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁴⁰ Artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

- 3) **Su duración.** Los magistrados ejercen sus funciones durante seis años, a partir de la designación o protesta, al cabo de los cuales –si son ratificados- adquieren el carácter de inamovibles, por lo que sólo podrán ser removidos en casos de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial Federal. O bien, dado el caso, el retiro de los magistrados se producirá al cumplir setenta y cinco años de edad o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo¹⁴¹.

6.2.1.2. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

El presidente del Tribunal Superior Agrario es nombrado por el propio tribunal y durará tres años en sus funciones, aunque puede ser reelecto y suplido en sus funciones por un magistrado designado también por tribunal¹⁴².

Entre sus atribuciones encontramos las siguientes:

- I. Tramitar los asuntos administrativos de la competencia del Tribunal Superior;
- II. Autorizar en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas que contengan las deliberaciones y acuerdos del Tribunal Superior, y firmar los engroses de las resoluciones del propio Tribunal;
- III. Turnar entre los magistrados los asuntos de la competencia del Tribunal, cuando estime necesario oír su parecer, para acordar algún trámite o para que formulen el proyecto de resolución que deberá ser discutido por el Tribunal;
- IV. Dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales; así como para esos mismos

¹⁴¹ Artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

efectos las urgentes que fueren necesarias, y establecer los sistemas de cómputo necesarios para conservar los archivos de los tribunales;

- V. Comisionar a los magistrados supernumerarios para la práctica de visitas a los tribunales unitarios de acuerdo con lo que disponga el Tribunal Superior;
- VI. Designar secretarios auxiliares de la Presidencia;
- VII. Llevar la representación del Tribunal;
- VIII. Presidir las sesiones y dirigir los debates en las sesiones del Tribunal Superior;
- IX. Comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias de los magistrados que deban ser suplidas mediante nombramiento;
- X. Formular y disponer el ejercicio del presupuesto de egresos de los tribunales agrarios;
- XI. Nombrar a los servidores públicos del Tribunal Superior, cuyo nombramiento corresponda al propio Tribunal, así como cambiarlos de adscripción y removerlos conforme a la Ley;
- XII. Llevar listas de las excusas, impedimentos, incompetencias y, sustituciones, mismas que estarán a disposición de los interesados en la correspondiente Secretaria General de Acuerdos, y
- XIII. Las demás que le asigne el Reglamento Interior del Tribunal¹⁴³.

Por último, en el artículo 28 de dicho reglamento, encontramos que el Presidente del Tribunal Superior Agrario es, además, el representante legal de los tribunales agrarios.

6.2.1.3. EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

¹⁴² Artículo 25 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

El Secretario General de Acuerdos es jefe inmediato en la oficina en el orden administrativo y dirigirá las labores de la misma, de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado o presidente¹⁴⁴.

Entre sus atribuciones se encuentran:

1. Dar cuenta diariamente al Presidente del Tribunal Superior o al magistrado, respectivamente, bajo su responsabilidad y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se suscriban;
2. Autorizar los despachos, exhortos, actos, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten;
3. Asentar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba y las demás razones que señale la Ley o se les ordene, pues tendrá fe pública;
4. Asistir a las diligencias de pruebas que se deban desahogar;
5. Expedir las copias certificadas que deban darse a las partes, previo acuerdo del tribunal correspondiente;
6. Cuidar que los expedientes sean debidamente foliados al agregarse cada una de las hojas, sellando por sí mismas las actuaciones y demás documentos que lo requieran, rubricando aquéllas en el centro del escrito;
7. Guardar en el secreto del Tribunal las actuaciones y documentos, cuando así lo disponga la Ley;
8. Formular el inventario de expedientes y conservarlos en su poder mientras no se remitan al archivo;
9. Proporcionar a los interesados los expedientes en los que fueren parte y que soliciten para informarse del estado de los mismos, para tomar apuntes o para cualquier otro efecto legal, siempre que sea en su presencia y sin extraer las actuaciones de su oficina;

¹⁴³ Artículo 11 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

10. Devolver a las partes, previo acuerdo, las constancias de autos en los casos en que lo disponga la Ley;
11. Notificar en el tribunal, personalmente, a las partes en los juicios o en los asuntos que se ventilen ante él, y realizar en casos urgentes las notificaciones personales cuando se requiera;
12. Ordenar y girar que se despache sin demora los asuntos y correspondencia del tribunal, ya sea que se refiera a negocios judiciales del mismo o al desahogo de los oficios que se manden librar en las determinaciones respectivas, dictadas en los expedientes;
13. Y despachar todas las demás funciones que la ley determine, como llevar el turno de los magistrados ponentes y encargarles los expedientes para que instruyan el procedimiento y formule el proyecto de resolución que corresponda¹⁴⁵.

Para ser Secretario General de Acuerdos le son exigibles los mismos requisitos que para los magistrados.

6.2.2. LOS TRIBUNALES UNITARIOS

En el presente capítulo, estudiaremos a los Tribunales Unitarios que, junto al Tribunal Superior Agrario, tienen por finalidad administrar justicia en materia agraria. Respecto de ellos, tocaremos los siguientes puntos:

- a) **Su integración.** Los Tribunales Unitarios están a cargo de un magistrado numerario y podrá ser suplido por alguno de los supernumerarios que designe el Tribunal Superior. Además del magistrado, contarán con un secretario de acuerdos, actuarios y peritos. Las atribuciones de estos funcionarios, se encuentran

¹⁴⁴ Artículo 21 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

establecidas en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, de acuerdo a las previsiones presupuestales¹⁴⁶.

- b) **Su jurisdicción y competencia.** Conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, en los términos del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Así, tenemos que son competentes para conocer: De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; 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; del reconocimiento del régimen comunal; de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; de los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales; de controversias en materia agraria entre ejidos, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; de controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales; de las de nulidad 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; de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean

¹⁴⁵ Artículo 22 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

eficaz e inmediatamente subsanadas; de los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; de las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales; de la ejecución de los convenios, laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y de los demás asuntos que determinen las leyes¹⁴⁷.

- c) **De los impedimentos y excusas.** Los magistrados y los secretarios de acuerdos están impedidos para conocer de asuntos en los que se presente alguna de las causas previstas por el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (por ejemplo; por parentesco, amistad íntima o enemistad, interés personal, haber querrellado o denunciado, asistir a convites, aceptar presentes o servicios, hacer promesas, ser acreedor, socio, arrendador, arrendatario, tutor, curador, heredero, legatario, donador, fiador, etc.). dichos funcionarios no son recusables, pero tienen el deber de excusarse del conocimiento de los asuntos en que exista alguno de los impedimentos mencionados, debiendo expresar aquél en que se funden. En el caso de no hacerlo o hacerlo sin fundamento, se puede acudir en queja ante el Tribunal Superior Agrario, en caso de ésta esté justificada le impondrá la sanción correspondiente. Durante la tramitación de la excusa de magistrados de tribunales unitarios conocerá del asunto el secretario de acuerdos del propio tribunal. Los magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios estarán 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 propia¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y 51 y 52 de su Reglamento Interior.

¹⁴⁷ Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁴⁸ Artículos 27, 28 y 29 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

- d) **Las responsabilidades.** Las faltas que cometan estos funcionarios en el ejercicio de sus cargos se sancionan mediante la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme al procedimiento que establezca el Tribunal Superior. Las sanciones a los magistrados y servidores públicos del Tribunal Superior Agrario, serán aplicadas por el propio Tribunal y las de los servidores de los tribunales unitarios por los magistrados de los propios tribunales¹⁴⁹.

6.2.3. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

El Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios contarán con los siguientes departamentos administrativos:

- a) **La Oficialía Mayor** que, en términos generales, se encarga de plantear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar los sistemas de administración de los servidores públicos, recursos presupuestales (ya que formulan y proponen al Presidente el anteproyecto del presupuesto de los tribunales), materiales, financieros y los servicios generales, para el eficaz y eficiente funcionamiento de los tribunales agrarios, proponiendo las medidas convenientes para obtener su óptimo aprovechamiento¹⁵⁰.
- b) **La Contraloría Interna** se encarga de establecer sistemas de control y vigilancia el ejercicio presupuestal y recibir las justificaciones sobre sus desviaciones¹⁵¹.

¹⁴⁹ Artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁵⁰ Artículo 32 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

¹⁵¹ Artículo 33 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

- c) **Las unidades técnicas y administrativas**, que se encuentran a cargo de un director general, intervienen en la designación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción de los servidores públicos a su cargo; autorizar licencias de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios y las necesidades del servicio y participar directamente o a través de un representante, en los casos de sanción, remoción o cese de los servidores bajo su adscripción, de conformidad con las disposiciones legales aplicables¹⁵².
- d) **La dirección general de asuntos jurídicos** tiene las siguientes atribuciones, cuando se trate de juicios de amparo directo o indirecto; preparar y suscribir los informes previos y justificados correspondientes, que deban rendir los magistrados del Tribunal Superior en conjunto, en lo individual, así como los funcionarios del mismo; elaborar los acuerdos jurisdiccionales que deben pronunciarse en cada uno de ese tipo de asuntos, incluyendo todo lo relativo a la suspensión provisional y definitiva que corresponda a cada caso; ofrecer pruebas y expresar alegatos; interponer los recursos que procedan y, en general, realizar todos los actos que sean necesarios para el buen desarrollo y terminación de dichos juicios. Cuando se trate de dar cumplimiento a la ejecutoria de un juicio de amparo, dictada contra sentencias emitidas por el Tribunal Superior, que ordene la reposición del procedimiento, esta Dirección deberá proporcionar al magistrado ponente del expediente original, los documentos necesarios para que elabore el nuevo proyecto¹⁵³.

6.3. LA JURISPRUDENCIA AGRARIA

¹⁵² Artículos 34 y 35 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Como hemos visto, es competencia exclusiva del Tribunal Superior Agrario establecer la jurisprudencia en materia agraria, la cual será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

La jurisprudencia agraria se forma de dos maneras; para la primera, se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados y la segunda, cuando el Tribunal resuelva que tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias.

Por último, dicha jurisprudencia se interrumpirá cuando exista el voto favorable de cuatro magistrados, los que deberán expresar las razones en que apoyen la interrupción¹⁵⁴.

6.4. DISPOSICIONES GENERALES

Las relaciones laborales de los servidores públicos de los tribunales agrarios se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Son considerados trabajadores de confianza el Secretario General de Acuerdos y los de estudio y cuenta del Tribunal Superior, los secretarios de acuerdos y de estudio y cuenta de los tribunales unitarios, los actuarios, peritos, jefes de unidad de apoyo y demás funcionarios que se ajusten al artículo 5, fracción II, de la citada Ley.

Se establece que el cargo de secretario de acuerdos, de estudio y cuenta, actuarios, peritos y los que determine el Tribunal Superior, deberán ser designados mediante concurso¹⁵⁵.

¹⁵³ Artículo 36 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

¹⁵⁴ Artículo 9, fracción V de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁵⁵ Artículo 28 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Los magistrados tienen derecho a solicitar licencias con goce de sueldo hasta por un mes, por causa justificada y sin perjudicar el funcionamiento del tribunal; hasta por tres meses sin goce de sueldo y, en casos excepcionales, por plazos mayores, las que deberán ser autorizadas por el Tribunal Superior¹⁵⁶. Los secretarios de acuerdos y actuarios pueden solicitar licencias, mismas que también serán resueltas por dicho tribunal.

Por último, para todo lo no previsto por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se aplicará supletoriamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo acorde con los tribunales agrarios¹⁵⁷.

6.5. ASPECTOS TRANSITORIOS

El Tribunal Superior Agrario se constituirá dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de su Ley Orgánica y dentro de los tres meses siguientes a su constitución se expedirá el reglamento interior, con la división territorial, a fin de que el Ejecutivo Federal proponga la lista de candidatos para magistrados¹⁵⁸.

Los asuntos que se encuentren en trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas sobre ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, que estén pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán sus expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior para que a su vez, éste turne a los unitarios los relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, en razón de la división

¹⁵⁶ Artículo 8, fracción III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁵⁷ Artículo 6 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁵⁸ Artículos Segundo y Tercero Transitorios de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

territorial por distritos y resuelva los demás, debiendo subsanar las deficiencias que hubiere con la garantía de audiencia¹⁵⁹.

La privación o suspensión de derechos agrarios, controversias agrarias u otras acciones que estén en trámite, también deben turnarse al Tribunal Superior para que sean enviados a los tribunales unitarios competentes¹⁶⁰.

6.6. EL REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1993, entró en vigor al día siguiente, con el objeto de definir la estructura orgánica de los tribunales agrarios, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de los mismos¹⁶¹.

6.7. OTRAS AUTORIDADES Y ORGANISMOS EN MATERIA AGRARIA

Antes de la reforma de 1992, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, eran las autoridades encargadas de la organización, explotación, impulso y apoyo al campo. Sin embargo, como se apuntó anteriormente, las enormes lagunas de la ley, la oscuridad de las disposiciones y la ambigüedad de los procedimientos, provocaron que las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo cayeran en la más pura mercadotecnia, ya que dejar la facultad jurisdiccional en manos de organismos burocráticos no siempre capacitados, favoreció la distorsión de los principios de la justicia agraria.

Así, al derogarse la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Nueva Ley Agraria estableció como autoridades competentes en dicha materia, a:

¹⁵⁹ Artículo Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁶⁰ Artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

¹⁶¹ Artículo 1º del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

- I. La Secretaría de la Reforma Agraria,
- II. La Procuraduría Agraria,
- III. Los Tribunales Agrarios, y
- IV. Al Registro Nacional Agrario.

Por lo que, en este último tema, nos referiremos a los organismos y autoridades agrarias que, junto a los Tribunales Agrarios, mismos que ya hemos estudiado en un capítulo anterior, coadyuvan en la correcta aplicación de la Ley Agraria, su reglamento y otras leyes con ella relacionadas.

Antes de comenzar, como dijimos antes, los actuales Tribunales Agrarios se hicieron cargo de aquellos asuntos que, con anterioridad, correspondían a las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo; y la Procuraduría Agraria absorbió buena parte de las funciones y atribuciones de la antigua Secretaría de la Reforma Agraria.

6.7.1. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

La Secretaría de la Reforma Agraria es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le encomienda la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República¹⁶².

Entre sus atribuciones y facultades en materia agraria, se encuentran:

1. Llevar a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe, cuando se trate de terrenos baldíos y nacionales¹⁶³;
2. Respecto de excedentes en tierras ejidales, puede ordenar al ejidatario la enajenación de dichos excedentes dentro del plazo de un

¹⁶² Artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

año y en caso de no hacerlo así, procederá a fraccionarlos y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población de que se trate, respetando en todo momento, los derechos de preferencia del cónyuge y los hijos del enajenante¹⁶⁴;

3. Conoce de la expropiación de bienes ejidales o comunales¹⁶⁵;
4. En caso de excedentes en tierras de una sociedad propietaria de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; ordenará que en el plazo de un año se fraccionen o enajenen tales excedentes, de no ser así, por si misma, seleccionará las tierras que deban ser enajenadas¹⁶⁶; y
5. Puede enajenar a título oneroso y fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares que se dediquen a la actividad agropecuaria¹⁶⁷.

Para el despacho de los asuntos que le competen, contará con las siguientes unidades administrativas:

- Secretaría del Ramo
- Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Subsecretaría de Política Sectorial
- Oficialía Mayor
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección general de Ordenamiento y Regularización
- Dirección General de Coordinación
- Dirección General de Información Agraria
- Dirección General de Política y Planeación Agraria

¹⁶³ Artículo 160 de la Ley Agraria.

¹⁶⁴ Artículo 47 de la Ley Agraria.

¹⁶⁵ Artículo 94 de la Ley Agraria.

¹⁶⁶ Artículo 132 de la Ley Agraria.

¹⁶⁷ Artículo 161 de la Ley Agraria.

- Dirección General de Administración
- Unidad de Concertación Agraria
- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Contraloría Interna
- El Registro Agrario Nacional

Junto con sus órganos administrativos y las autoridades coordinadas por ella, cumplirán con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de desarrollo y los programas a su cargo¹⁶⁸.

6.7.2. EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria con autonomía técnica y presupuestal, creado para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria. En el se inscriben, en términos generales, las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal¹⁶⁹.

Tales inscripciones y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en el juicio agrario y fuera de él, de ahí la importancia de su inscripción¹⁷⁰.

Para el mejor desempeño de su función, cuenta con un control interno en el que se registran las operaciones que hemos mencionado y para el mismo efecto, se coordinará con autoridades federales, estatales y municipales. Por

¹⁶⁸ Artículos 2 y 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

¹⁶⁹ Artículo 148 de la Ley Agraria.

¹⁷⁰ Artículo 150 de la Ley Agraria.

ejemplo; con el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, los notarios públicos y los registros públicos de la propiedad¹⁷¹.

En cuanto a su reglamento interior, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1997, entró en vigor al día siguiente, con el objeto de establecer las normas de organización y funcionamiento del Registro, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria¹⁷².

6.7.3. LA PROCURADURIA AGRARIA

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica propia y dotada de un patrimonio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria¹⁷³.

Tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que estime conveniente¹⁷⁴.

6.7.3.1. FUNCIONES GENERALES

La Procuraduría Agraria tiene, en términos generales, funciones de servicio social y a ella se encomienda, la defensa de los derechos de los sujetos agrarios (en lo individual o colectivo) mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su reglamento, a petición de la parte de los quejosos o de oficio en los términos de la citada Ley¹⁷⁵.

6.7.3.2. ATRIBUCIONES ESPECIFICAS

¹⁷¹ Artículos 149, 154, 155 y 156 de la Ley Agraria.

¹⁷² Artículo 1º del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

¹⁷³ Artículo 134 de la Ley Agraria.

¹⁷⁴ Artículo 137 de la ley Agraria.

¹⁷⁵ Artículo 135 de la Ley Agraria.

Son atribuciones específicas de la Procuraduría Agraria las siguientes: coadyuvar y en su caso representar a los llamados sujetos agrarios ante autoridades agrarias; asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por dichos sujetos en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria; promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas titulares de derechos agrarios en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria; prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de la legislación agraria; estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria; ejercer, con auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos; investigar y denunciar prácticas de acaparamiento o concentración de tierras; asesorar y representar a las personas en los casos anteriores en los trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda; denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que puedan ser considerados delitos, infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender denuncias sobre irregularidades en que incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar al comité de vigilancia; y las demás que le señale la Ley Agraria, su reglamento u otras leyes¹⁷⁶.

Es oportuno mencionar que, serán de competencia de los Tribunales Federales, las controversias en que la Procuraduría sea parte y que las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias serán coadyuvantes de la misma, en el ejercicio de sus atribuciones¹⁷⁷.

6.7.3.3. ORGANIZACION INTERNA

¹⁷⁶ Artículo 136 de la Ley Agraria.

La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador y se integrará por los Subprocuradores, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales¹⁷⁸.

De manera breve, expresaremos las atribuciones de cada uno de estos órganos.

Por principio de cuentas, el Procurador Agrario es el representante legal de la Procuraduría Agraria, y será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Entre sus atribuciones, destacan la de dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría, por lo que puede; nombrar o remover al personal, crear unidades técnicas y administrativas, expedir manuales de organización y procedimientos, así como hacer la propuesta del presupuesto¹⁷⁹.

Al Secretario General corresponderá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia conforme a las instrucciones y disposiciones del Procurador¹⁸⁰.

Los Subprocuradores dirigirán las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, según el reglamento interior de la Procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de los sujetos agrarios, vigilando el cumplimiento de las leyes agrarias¹⁸¹.

Por último, el Cuerpo de Servicios Periciales tendrá a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la misma dependencia¹⁸².

6.7.3.4. REGLAMENTO INTERIOR

¹⁷⁷ Artículo 138 de la Ley Agraria.

¹⁷⁸ Artículo 8 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

¹⁷⁹ Artículo 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

¹⁸⁰ Artículo 145 de la Ley Agraria.

¹⁸¹ Artículo 146 de la Ley Agraria.

¹⁸² Artículo 147 de la Ley Agraria.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996, entró en vigor al día siguiente, con el objeto de determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria. La cual, por sus objetivos y la naturaleza de sus funciones, no estará sujeta en cuanto a su organización, funcionamiento y control, a lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales¹⁸³.

¹⁸³ Artículos 1 y 3 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

CONCLUSIONES

Una vez terminado nuestro trabajo de investigación sobre los Tribunales Agrarios y habiendo estudiado los aspectos más importantes sobre la administración de justicia en materia agraria, llegamos a las siguientes conclusiones, respecto de su naturaleza jurídica:

Si partimos de lo establecido por el artículo 49 de nuestra Constitución Política, podemos darnos cuenta de que los llamados Tribunales Agrarios, en su conjunto, forman un cuarto poder federal. Pues aunque presentan semejanzas con los tribunales del Poder Judicial (por tener la misma finalidad), es el Estado Federal quien los deja fuera tanto del Poder Legislativo, Ejecutivo como del Judicial, al dotarlos de una potestad soberana para impartir justicia en materia agraria. Para corroborar lo dicho, basta la lectura de los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse

el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 94, primer párrafo. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Ante esto, y con la finalidad de otorgarles legitimidad y así, dar validez a sus actuaciones, se incluyeron (a manera de parche) en lo que la doctrina y la legislación denomina "Administración Pública". Al respecto, el Licenciado Aldo Saúl Muñoz López, señala:

''Resultaría inadmisibile considerar que los Tribunales Agrarios no forman parte de la Administración Pública, ya que por disposición expresa de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, es el Estado Federal quien dispone las medidas para la impartición de justicia; son órganos que tienen su propia Ley Orgánica y se les asigna un presupuesto federal para que lleven a cabo el cumplimiento de su función. Teóricamente, no se ubican en ninguno de los tres poderes de la federación; sin embargo, esto no los excluye de la administración pública''.

Desde mi particular punto de vista, catalogarlos de tal manera resulta ilógico pues nada tienen que ver con ésta, ni con la función administrativa que tiene a su cargo. Suponiendo que, en efecto, formaran parte de la administración pública, deberían localizarse en alguna de las formas en que ella se organiza; tal vez, como un órgano centralizado, desconcentrado o descentralizado, con el único

objeto de darles una ubicación (más o menos) coherente, como hicieron con los tribunales administrativos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, o del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal) y laborales (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Servidores Públicos).

Sin embargo, al colocarlos dentro de la Administración Pública sabiendo que desempeñan la función jurisdiccional, nos da como resultado una inminente contradicción al artículo 49 constitucional, debido a que no pueden reunirse dos o más de estos poderes (en este caso, la palabra “poderes” se utiliza como sinónimo de las funciones de los órganos del Estado) en una sola persona o corporación. Esto, porque la administración pública es una corporación del Poder Ejecutivo, integrada con diversos funcionarios e instituciones que apoyan la labor administrativa nacional. Aunque podría refutarse tal razonamiento, en virtud de que los tres poderes desempeñan, en mayor o menor grado, la función administrativa, legislativa (facultad reglamentaria) y jurisdiccional. Sin embargo, es conveniente aclarar, que se permite al interior del órgano porque su ejercicio implicará un adecuado desempeño del mismo, por ejemplo; cuando en el Congreso, cada una de las cámaras puede (sin intervención de la otra) nombrar a los empleados de su secretaría o dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior,

apreciamos que lleva a cabo, tanto la función administrativa como la jurisdiccional.

Ahora bien, considerando que los tribunales agrarios fueron creados por un proceso legislativo, a instancia de la propia Constitución, como órganos autónomos y de plena jurisdicción; tal proceso debió tomar en cuenta tales ambigüedades al analizar la iniciativa presidencial de 1992 y subsanarlas para evitar conflictos de legitimidad, en vista de que el Congreso de la Unión es el órgano especializado en la creación de leyes. O es acaso, que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República son aprobadas sin tanto escrutinio, como aquellas que presentan las propias cámaras o las legislaturas de los estados.

Aquí es donde el problema se agrava, pues a través de la jurisprudencia han sostenido la legitimidad de dichos tribunales, olvidando que la finalidad de ésta, es la interpretación de la Ley (para hacerla más clara y no para corregir errores). Para muestra, el siguiente criterio jurisprudencial del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Distrito:

COMISION AGRARIA MIXTA, CESÓ SU COMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS PREVISTAS POR LA DEROGADA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA, A PARTIR DE QUE QUEDO CONSTITUIDO Y ENTRO EN

FUNCIONES EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. De acuerdo con la interpretación lógico-sistemática de los artículos tercero transitorio del decreto que reformó el artículo 27 constitucional, tercero transitorio de la nueva Ley Agraria y primero, segundo, tercero y quinto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, las atribuciones de la Comisión Agraria Mixta para conocer de los procedimientos relativos a las controversias agrarias contempladas en la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, con excepción de aquellos pendientes de resolución en la fecha en que entró en vigor el aludido decreto (publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos; en vigor al día siguiente por previsión del artículo primero transitorio), relacionados con los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, se prolongaron hasta treinta días hábiles después de que entró en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (publicado en el Diario Oficial de la Federación

el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos; en vigor al día siguiente), porque fue el plazo máximo para que el Tribunal Superior Agrario, encargado de repartir los expedientes relativos a aquellas controversias, quedara constituido. Por ello, resulta incorrecta la instauración de asuntos agrarios que se pretenda hacer ante la referida autoridad con posterioridad al ocho de abril de mil novecientos noventa y dos, pues al constituirse y entrar en funciones legalmente, en esa fecha, el Tribunal Superior Agrario, es claro que la citada Comisión dejó de tener atribuciones correspondientes, que le confería la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, para conocer de asuntos de naturaleza agraria distintos a los casos de excepción apuntados.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Distrito. Amparo Directo 91/94.- María Luisa Rubio Saturnino.- 26 de septiembre de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jorge Alfonso Alvarez Escoto.- Secretario: Francisco Olmos Avilés. Semanario

Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, enero de 1995.

A mi parecer, estamos ante un círculo vicioso del Poder Ejecutivo, ya que sus propios órganos jurisdiccionales dan validez a lo que podría ser motivo de controversia e incluso, hacen que tal jurisprudencia sea obligatoria para los Tribunales Unitarios del Poder Judicial. Sin duda, la inserción de los Tribunales Agrarios, en el sistema jurídico mexicano, es una imposición arbitraria que pretende ser legítima, basada en la finalidad que estos persiguen: la defensa de los derechos de los campesinos. La razón, sólo el tiempo nos la concederá.

En este orden de ideas, considero absolutamente necesaria la inclusión de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial, por ser a quienes originalmente, por mandato constitucional, corresponde la impartición de justicia en nuestro país.

Por principio de cuentas, se modificaría la Constitución, concretamente, el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, en su última parte y se suprimiría, el tercer párrafo. Tentativamente, su redacción sería la siguiente:

“Para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la Ley

instituirá tribunales especializados y de plena jurisdicción, integrados por magistrados elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en los recesos de ésta, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Ejecutivo Federal''.

De inmediato, se reformaría el artículo 94 para incluirlos al Poder Judicial de la Federación, junto a la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Electoral, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, y los juzgados de Distrito.

Consecuentemente, al artículo 99 se le agregaría un "bis" o bien, podría dividirse en dos apartados para establecer la organización, y funcionamiento de tales tribunales y del Tribunal Electoral, ya que ambos tribunales serían considerados como órganos especializados del Poder Judicial, en materia agraria y electoral, respectivamente. Tendríamos entonces que, los tribunales agrarios, gozarían de la misma naturaleza jurídica que el Tribunal Electoral.

A partir de estas modificaciones, resulta inminente la adecuación de la Ley Agraria y sus reglamentos, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que podría absorber a la Ley

Orgánica de dichos tribunales y al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, ya que esta es una institución que promueve la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia en materia agraria.

De este modo, podremos hablar de un verdadero órgano administrador de justicia en materia agraria y con ello, se daría a la clase campesina una real seguridad jurídica, en cuanto a la protección de sus derechos y garantías individuales; además de que el estado de derecho, alcanzaría nuevamente un equilibrio positivo.

En definitiva, se hace indispensable una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el estado mexicano.

LUIS LEONARDO DIAZ CERVANTES

BIBLIOGRAFIA

BRAVO GONZALEZ AGUSTIN Y BRAVO VALDEZ BEATRIZ

“PRIMER CURSO DE DERECHO ROMANO”

ED. PAX MEXICO

13ª ed.

MEXICO, 1988

p.p.330

BURGOA ORIHUELA IGNACIO

“DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”

ED. PORRUA

9ª ed.

MEXICO, 1994

P.P.1068

GOMEZ LARA CIPRIANO

“TEORIA GENERAL DEL PROCESO”

ED. HARLA

8ª. ed.

MEXICO, 1990.

p.p.429

MUÑOZ LOPEZ ALDO SAUL

“EL PROCESO AGRARIO Y GARANTIAS INDIVIDUALES”

ED. PAC

2ª ed.

MEXICO, 1999

p.p.329

OCHOA SANCHEZ MIGUEL ANGEL

“DERECHO POSITIVO MEXICANO”

ED. MC.GRAW HILL

2ª. ed.

MEXICO, 1993.

p.p.230

PALACIOS LUNA MANUEL

“EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO”

ED. PORRUA

6ª. ed.

MEXICO, 1996

p.p.300

PINA RAFAEL DE

“DICCIONARIO DE DERECHO”

ED. PORRUA

16ª. ed.

MEXICO, 1989

p.p.509

RIVERA RODRIGUEZ ISAIAS

“EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO”

ED. MCGRAW-HILL

MEXICO, 1994

p.p.248

RODRIGUEZ LOBATO RAUL

“DERECHO FISCAL”

ED. HARLA

2ª ed.

MEXICO, 1983

p.p.309

SANTOYO RIVERA JUAN MANUEL

“MANUAL DE INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO”

EDITADO POR LA UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

2ª ed.

CELAYA, 1989

p.p.186

SERRA ROJAS ANDRES

“DERECHO ADMINISTRATIVO”

ED. PORRUA

2ª. Ed.

MEXICO, 1988

p.p.531

TENA RAMIREZ FELIPE

“DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”

ED. PORRUA

31ª ed.

MEXICO, 1997

p.p.1180

LEGISLACION

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL

ED. PORRUA

53^a. ed.

MEXICO, 1998

P.P.380

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ED. PORRUA

129^a. Ed.

México, 1999

P.p.147

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM

“CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”

DOS TOMOS

ED. PORRUA

9^a. ed.

MEXICO, 1997

p.p.750 y 751

LEGISLACION AGRARIA

ED. SISTA

MEXICO, 1998

P.P.303

LEY DE AMPARO

ED. ANAYA

MEXICO, 1997

p.p.559

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

ANAYA EDITORES

MEXICO, 1997

P.P.559

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ED. PORRUA

36^a. ed.

MEXICO, 1997

p.p.1438