

LA PRÁCTICA FORENSE DE LA PROCURADURÍA AGRARIA CON MOTIVO DE LA REFORMA PROCESAL AGRARIA MEXICANA

José Platón ESPINO VILLALOBOS

SUMARIO: I. *Concepto*. II. *Antecedentes*. III. *Principios que rigen el juicio agrario*. IV. *Suplencia de la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho*. V. *Diligencias precautorias*. VI. *Supletoriedad expresa de la ley*. VII. *La demanda*. VIII. *La audiencia*. IX. *Las pruebas*. X. *Sentencia y ejecución de la misma*. XI. *Recurso de revisión*. XII. *Rezago agrario*. XIII. *Contradicción de tesis*. XIV. *Facultad de atracción*. XV. *Excitativa de justicia*. XVI. *Actuación de oficio*. XVII. *Bibliografía*.

I. CONCEPTO

Al reformarse el artículo 27 constitucional, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, y adicionarse el párrafo segundo de la fracción XIX, que dispuso el establecimiento de un órgano para la procuración de justicia agraria, a través de su ley reglamentaria, fue creada la Procuraduría Agraria con la función trascendente de brindar servicios gratuitos a los campesinos del país, con el objeto de defender sus derechos, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de la propia ley.

También tiene otras funciones de servicio social, que se traducen en la obligación de fomentar la integridad de las comunidades indígenas y llevar a cabo opciones tendentes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, y consolidar los núcleos agrarios.

Con el propósito de delimitar el tema de nuestra intervención, se estima conveniente definir lo que debe entenderse como “práctica forense agraria”. Para ello, invocamos lo que al respecto señala el investigador Jaime del Arenal Fenocho en el *Diccionario jurídico mexicano* elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, al señalar que: “Por práctica forense ha de entenderse la parte ejecutiva, no teórica, del derecho procesal o de los procedimientos”.

Si estamos de acuerdo en el anterior concepto, luego entonces, se puede afirmar que “la práctica forense agraria es aquella parte ejecutiva del derecho procesal o de los procedimientos, agrarios”.

Con igual finalidad es procedente invocar al insigne Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, autor de la obra ampliamente conocida *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cuando hace referencia a las mutaciones que a partir de 1868 (fecha del libro de Bulow) se operan en el estudio del derecho procesal, al señalar que “los procesalistas hacen teoría del derecho procesal, incluso acerca del procedimiento, y rompen sus amarras respecto de la práctica forense, que tanto gravitó sobre aquél”.

Como puede apreciarse de las citas anteriores, y por las razones expresadas en la última de ellas, la práctica forense a través del tiempo y entendida como cumplimiento de la formación teórica de los estudiosos, fue perdiendo importancia y en la actualidad desde un punto de vista docente, se ha empezado a sustituir por materias denominadas “clínicas procesales”, que buscan igual finalidad, proporcionar al estudioso del derecho los aspectos prácticos de su profesión.

Una vez precisado el tema a desarrollar, y conforme al propósito del presente trabajo, nos parece importante significar la autonomía del derecho agrario, ampliamente aceptada, porque tiene principios generales propios y líneas directivas particulares, ya que se trata de una materia especial, extensa y compleja, según palabras del jurista italiano Georgio de Semo, recogidas en la obra *Derecho agrario* del conocido investigador y autor de varias obras sobre esta materia, Mario Ruiz Massieu. De igual opinión son otros connotados juristas mexicanos, especialistas en el conocimiento de esta área del derecho social, como Marta Chávez Padrón, Lucio Mendieta y Núñez, Antonio Luna Arroyo y Raúl Lemus García.

En congruencia con la naturaleza del derecho sustantivo debe aplicarse el derecho procesal agrario y sería un error pretender aplicar de manera ortodoxa, todos los principios generales que sustentan la doctrina del derecho procesal por que se correría el riesgo, por causa de un excesivo formalismo, de que el Estado mexicano no cumpla con el noble propósito previsto en el artículo 27 fracción XIX de nuestra Constitución Política, de lograr la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, que además motivó la creación de los tribunales agrarios.

Para sustentar la afirmación de que el proceso agrario debe ser congruente con los fines perseguidos por el derecho social agrario, estimo adecuado citar otra vez al ilustre Niceto Alcalá-Zamora y Castillo cuando trata, en su obra precedentemente invocada, la función y finalidad del proceso, donde explica los diferentes tipos de ellos y se refiere a él en los términos siguientes:

es el instrumento previsto como normal por el Estado para la solución de toda clase de conflictos jurídicos. Pero no todos los litigios se someten, en país alguno, a un mismo modelo procesal, sino que razones más o menos fundadas o artificiales han originado diferentes tipos de proceso. Bueno será aclarar que cuando hablamos de tipos de proceso no nos referimos a diferencias secundarias de forma (diversa duración de un plazo, sustitución del emplazamiento por una citación, desarrollo oral o escrito del debate, etcétera), sino de divergencias esenciales en la estructura, en la finalidad o en el contenido. Es decir, que lejos de confundir, contraponemos tipos de proceso y formas de procedimiento, hasta el punto de que éste podría ser el mismo o muy semejante respecto de procesos de muy distinta índole, y viceversa, un mismo tipo procesal desenvolverse conforme a procedimientos diversos.

II. ANTECEDENTES

Antes de entrar al tema central de nuestra exposición, y con el propósito de tener un parámetro de referencia, es conveniente analizar brevemente cómo era la jurisdicción agraria antes de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.

Como sabemos, la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915 se dispuso por razones históricas y políticas, que el proceso de reforma agraria lo llevaron a cabo las autoridades administrativas, en lo referente a la sustanciación de los procedimientos regulados y, congruente con lo anterior, que la máxima autoridad agraria con el titular del Ejecutivo Federal.

En este orden de ideas, desde un punto de vista formal, no puede afirmarse que existiera una auténtica jurisdicción agraria, no obstante ello, la connotada autora en la materia Marta Chávez Padrón, en su conocida obra intitulada *El proceso social agrario y sus procedimientos*, desarrolla ampliamente el estudio de los procedimientos que regulaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, estimando como verdaderos juicios, aquellos procedimientos relativos a restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros, conflictos por límites comunales y privaciones y nuevas adjudicaciones, y con carácter declarativo, los referentes a inafectabilidades, y reconocimiento y titulación de bienes comunales, pasando por los de tipo administrativo, tales como expropiaciones, fusión, división, permutas y parcelamientos, para arribar a los de simple trámite, como las sucesiones.

Al referirse a la “Magistratura Agraria”, entre otros autores, cita al ilustre jurisconsulto Hugo Alsina, quien señaló:

En principio la jurisdicción está atribuida al Poder Judicial, pero ya se ha visto que la separación de poderes no es absoluta, y así como ciertos actos de los jueces su-

ponen la concurrencia de facultades administrativas y legislativas, también el Poder Ejecutivo y el Parlamento ejercen en algunos casos, actos de jurisdicción. De aquí la distinción que luego examinaremos, entre jurisdicción judicial y administrativa, según el órgano a quien esté atribuida.

El mismo autor citado, afirmó:

el acto administrativo es actividad técnica, mientras que el acto jurisdiccional es actividad jurídica. En el acto jurisdiccional se resuelve la cuestión de saber qué regla de derecho es aplicable a un caso concreto y cuáles son las consecuencias que derivan de su desconocimiento. En el acto administrativo, por el contrario, la cuestión de derecho es un medio, porque la actividad administrativa está regulada por la Ley, pero no constituye su fin. De ello, resultan las siguientes consecuencias fundamentales: el acto de jurisdicción no es voluntario, desde que el juez procede de oficio, lo que da autoridad de cosa juzgada a sus decisiones, aunque el juez sea en el caso el poder administrador, pero con las reservas que la ley establezca en este último supuesto; por lo contrario, el acto administrativo es espontáneo y puede en cualquier momento ser dejado sin efecto, aunque quien lo ejecute sea un funcionario del Poder Judicial, con iguales reservas en este caso.

La invocación de las ideas de tan ilustre autor, en el exhaustivo y profundo estudio, tenían el propósito de sustentar la magistratura agraria por autoridades administrativas, a quienes la maestra Chávez Padrón consideraba como tribunales especializados.

Con el nacimiento de los tribunales agrarios, además de cumplirse con una añeja petición expresada en el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, para la creación de “tribunales especializados”, se resuelve de manera definitiva la contradicción teórica motivada por la jurisdicción agraria que ejercieran las autoridades administrativas que dio origen a brillantes investigaciones jurídicas.

Vertidos los comentarios y antecedentes, pasaremos a desarrollar aspectos prácticos de interés, circunscritos al tema que nos ocupa, la nueva práctica forense agraria originada por la reforma procesal agraria mexicana, dado el cambio y las modificaciones sufridas por el artículo 27 constitucional, y su nueva Ley Reglamentaria en materia agraria, que originan un sistema integral de procuración e impartición de justicia, realizada esta última, por verdaderos órganos jurisdiccionales, que entre otras cosas, disminuye la posibilidad de injusticia que el sistema anterior propiciaba, debido a que la autoridad administrativa que ejercía la jurisdicción en materia agraria, asumía el doble carácter de juez y parte.

III. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO AGRARIO

Por la propia naturaleza y fin que persigue el derecho sustantivo agrario, materializado en la justicia social, el juicio agrario debe ajustarse a los principios de legalidad, igualdad real entre las partes, defensa material, oralidad, inmediación, concentración y celeridad, y además en cuanto a la sentencia se refiere, al de la verdad real o histórica, para que se emita a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino a la luz de la sana crítica, apreciando los hechos y los documentos en conciencia.

Al acatarse estos principios, el procedimiento del juicio agrario se vuelve excluyente de formalidades excesivas, incidentes y recursos intraprocesales, tal y como lo ha manifestado en diferentes foros el doctor Gonzalo Armienta Calderón, magistrado del Tribunal Superior Agrario.

De la lectura de algunos dispositivos jurídicos contenidos en el título décimo, de la Ley Agraria vigente, como el 178 segundo párrafo y 189 entre otros, se puede afirmar, por lo menos desde un punto de vista teórico, que el nuevo proceso agrario se ajusta a dichos principios.

Como prueba de ello, el único recurso que contempla la Ley Agraria es el regulado en los artículos 189 al 200, relativo al recurso de revisión que procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelven en primera instancia, cuestiones relacionadas con los límites de tierras entre los sujetos agrarios, considerados éstos colectiva o individualmente; la restitución de tierras ejidales o comunales; o la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

IV. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LAS PARTES EN SUS PLANTEAMIENTOS DE DERECHO

De primordial importancia estimamos el comentar tres aspectos referentes a las disposiciones preliminares que regula el capítulo primero, del título décimo, intitulado De la Justicia Agraria, del nuevo ordenamiento jurídico en materia agraria.

El primero, referente a la obligación impuesta legalmente a los tribunales para suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros, dispuesta por el artículo 164, sustentada en el principio de la defensa material, a cargo del juez de la causa, que con toda honestidad sea dicha desde nuestra perspectiva personal, estimamos, y en esto espero estar

equivocado, que en muy pocas ocasiones se ha dado cumplimiento a lo normativamente dispuesto.

La experiencia que tenemos al respecto, nos dice que contrario al principio de lealtad y probidad que debe regir en el juez, algunos magistrados, por fortuna los menos, aplican su amplio conocimiento en otras ramas del derecho, para tratar alguna causa, supuestamente fundada, para rechazar algunas demandas planteadas ante sus magistraturas, sobre todo cuando se trata de asuntos muy conflictivos, con el obvio propósito de transferir su responsabilidad, irrenunciable, de resolver conforme a derecho, las controversias agrarias, evitando con ello la obligación que tienen de impartir justicia.

V. DILIGENCIAS PRECAUTORIAS

El segundo comentario se refiere a la normatividad regulada en el numeral 166 que le otorga atribución a los tribunales agrarios para proveer las diligencias precautorias necesarias con el fin de proteger a los interesados, y además, acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiera afectarlos en tanto se resuelve en definitiva. Esta suspensión, por virtud de las reformas y adiciones de la Ley Agraria publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1993, se regula aplicando en lo conducente lo dispuesto en el libro primero, título segundo, capítulo III de la Ley de Amparo, que anteriormente de manera errónea disponía su regulación invocando lo dispuesto en el libro primero, título sexto, capítulo II del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esta disposición legal se ha pretendido aplicar, desde nuestro punto de vista equivocadamente, a los actos que realiza la Procuraduría Agraria, concretamente cuando los lleva a cabo en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 del ordenamiento jurídico que rige esta materia, en los supuestos en que el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, se niegan a convocar a asamblea, y en cumplimiento de la voluntad de la ley, la Institución se encuentra obligada a convocar al máximo órgano de decisión de los núcleos agrarios, situación que, en nuestra opinión, no implica ningún acto de autoridad, en razón de que cuando se celebran asambleas en estos términos, la Procuraduría Agraria una vez que convoca, sólo constata la legalidad del procedimiento y la integración legal de la asistencia calificada, pero en nada influye en las decisiones que se tomen, ni mucho menos tiene la atribución, al igual que ninguna otra autoridad administrativa, de sancionar la validez de los acuerdos que se tomen en ella.

Por ello, es importante tomar en consideración, el criterio institucional de que, la Procuraduría Agraria no tiene el carácter de autoridad por carecer de las cualidades necesarias para ser considerada como tal, argumentación que se ha sostenido en las diversas ocasiones que ha sido necesario, criterio que a la vez, ha sido aceptado por los tribunales competentes del Poder Judicial Federal, en la mayoría de los casos.

La anterior afirmación se sustenta en la naturaleza jurídica de la institución y desde luego en la jurisprudencia, dado que la Procuraduría Agraria no está dotada de la competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los sujetos agrarios y mucho menos para imponer a éstos sus determinaciones.

VI. SUPLETORIEDAD EXPRESA DE LA LEY

El tercer aspecto es el relativo a la supletoriedad expresa del Código Federal de Procedimientos Civiles, dispuesta por el artículo 167 de la Ley Agraria, cuando no exista disposición expresa de la propia ley, y sólo en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de ese título intitulado “De la Justicia Agraria”, y que no se opongan directa o indirectamente.

A partir del establecimiento de la jurisdicción agraria mediante los tribunales especializados en la materia, nos hemos percatado que en la práctica, esta supletoriedad es invocada de manera excesiva, advirtiendo dos razones, a mi modo de ver infundadas, la primera, que las disposiciones que regulan el proceso agrario son muy limitadas y la segunda, que el conocimiento del Código Adjetivo Federal Civil es más amplio por parte de los magistrados, por que han tenido, la mayoría de ellos, la oportunidad de transitar en otros ámbitos donde se aplica la jurisdicción en materia civil.

VII. LA DEMANDA

Acorde con la proscripción de formalidades excesivas en el proceso agrario, los artículos 170 y 178, reformados por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1993, regulan que tanto el actor como el demandado pueden presentar su demanda o la contestación de ésta respectivamente, por escrito o por simple comparecencia; en cuyo caso el Tribunal puede solicitar a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito en forma concisa, recayendo en la referida Institución la obligación de apegarse a los principios de objetividad e imparcialidad debidos.

De una sana interpretación de los dispositivos jurídicos mencionados precedentemente, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que es facultad discrecional de la Procuraduría Agraria, aunque esto suene extraño, por la impresión que se tiene de las funciones a cargo de la Institución, elaborar la demanda o en su caso la contestación, cuando los sujetos agrarios la quieran formular mediante simple comparecencia.

Por lo que se refiere a los emplazamientos y en razón de que es responsabilidad del órgano jurisdiccional competente el efectuarlos, conforme lo dispone la ley, sólo nos resta decir al respecto, que el artículo 133 fue reformado para tratar de resolver uno de los problemas más graves que se le presentaron en la práctica a los tribunales agrarios en materia de notificaciones, ya que impedían el ágil desarrollo del proceso agrario.

En relación a este tópico, corresponde a la Procuraduría Agraria en su caso, cuando esté patrocinando a alguna de las partes, vigilar que el emplazamiento, en el que tendrá que expresarse por lo menos, el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y hora que se señale para la audiencia, se apegue a derecho, de lo contrario tendría que demandar su nulidad.

Por revestir primordial importancia en la práctica forense agraria, dado que en la realidad el caso es muy común en el agro mexicano, vale la pena atender lo regulado por el artículo 173 de la Ley Agraria en lo relativo tanto a la notificación personal como a las subsiguientes.

VIII. LA AUDIENCIA

Conforme lo dispone el artículo 178 del ordenamiento jurídico anteriormente mencionado, la contestación de la demanda se debe hacer a más tardar en la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, contado a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, y la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas, salvo las que no puedan ser inmediatamente desahogadas, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el Tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas, en un plazo de quince días, según reza el artículo 170, segundo párrafo, de la propia ley.

Esta disposición propicia un planteamiento interesante, dado que según lo dispone el propio numeral, en la audiencia se desahogarán las pruebas, esta situación presupone la obligación de ofrecerlas oportunamente en la propia demanda, para que a su vez se puedan hacer del conocimiento del demandado y éste pueda defenderse, cumpliendo con la garantía de la debida defensa.

Dadas las circunstancias especiales de lejanía o apartamiento de las vías de comunicación y otras que hagan difícil el acceso de los interesados al Tribunal, se podrá ampliar el plazo para la celebración de la audiencia hasta por quince días más, según lo establecido por el penúltimo párrafo del artículo 170, de la ley en comento.

Otra cuestión interesante, desde la óptica de la práctica forense, es la que nos plantea la regulación del artículo 179 y que se traduce en el problema de la “doble representación”, consiste en lo siguiente:

Dicho dispositivo jurídico señala que será optativo para las partes acudir al juicio agrario asesoradas, y en el caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona el procedimiento. La hipótesis de aparente conflictividad surte efectos cuando en el mismo supuesto la Procuraduría Agraria se encuentra patrocinando a una de las partes y la otra acude a juicio sin asesor.

La postura institucional para justificar la inconveniencia de prestar una doble representación legal en un mismo proceso, a las partes en litigio, se sustenta en el principio de la “defensa material” a cargo del juez de la causa y en los siguientes razonamientos.

La Procuraduría Agraria tiene a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos agrarios que la propia normatividad en la materia señala, en particular la de los núcleos agrarios y sus integrantes, cuando entran en relación con terceros con motivo de asociaciones u otros actos jurídicos permitidos por la ley. En concreto, el problema surge cuando se suscitan controversias entre los propios sujetos agrarios anteriormente mencionados, por ello y acorde con los principios de legalidad e imparcialidad que sustentan la actuación de la Institución, el propio legislador dispuso en el artículo 136 fracción III, que ésta intervenga para que se resuelva por la vía conciliatoria o arbitral, cuando así lo soliciten las partes.

Si no se logra satisfactoriamente la conciliación o el arbitraje, y la controversia se traslada al órgano jurisdiccional competente, es lógico y natural que una de las partes no aceptará ser representado por la Institución, ya sea, por razón de que en alguno de los dos procedimientos anteriores se convenza que no le asiste la razón o por desconfianza de la actuación de los servidores públicos, a cuyo cargo estuvieron la substanciación de los procedimientos referidos.

En tal supuesto, nos parece que la Procuraduría Agraria debe inducir la solución de la controversia por la vía contenciosa, y en ese caso, ofrecer la representación legal a una de las partes, o en su defecto, a ninguna de ellas.

En el segundo supuesto, las partes en litigio no quedarían desamparadas de asesoría legal, en virtud de que por disposición del artículo 64, último párrafo, de la Ley Agraria, los órganos jurisdiccionales especializados en la materia tienen la obligación de suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, cuando se trate de los sujetos agrarios a que se refiere el propio numeral, en concordancia con uno de los principios que rige el proceso agrario, conocido como el de “la defensa material”.

En otro orden de ideas, congruente con los principios de oralidad, concentración, rapidez y publicidad en que debe sustentarse el proceso agrario, los artículos 180, adicionado con un párrafo segundo, por la reforma a la Ley Agraria del año pasado, 183 y 184, sancionan la incomparecencia y la confesión expresa, al establecer el primero de ellos, que si no estuviere presente el demandado y constare que fue debidamente emplazado, se continuará la audiencia y cuando se presente durante ella, se desarrollará ésta con su intervención según el estado en que se encuentre y no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción, si no demuestra causa justificada. A su vez, el segundo párrafo adicionado, regula el supuesto de la confesión expresa, si se da ésta en todas sus partes y explicados sus efectos jurídicos por el magistrado, y además cuando la confesión sea verosímil y esté apegada a derecho, por encontrarse apoyada en otros elementos de prueba, el Tribunal pronunciará sentencia de inmediato.

Por lo que se refiere a lo regulado en los artículos 183 y 184 sobre la audiencia y si no se hace presente el actor y sí el demandado, se hará acreedor el primero de una multa equivalente al monto de uno a diez días de salario mínimo de la zona de que se trate, y hasta en tanto no se pague la multa, no se emplazará de nuevo para el juicio. Si al inicio de la audiencia estuvieren ausentes tanto el actor como el demandado, se tendrá por no practicado el emplazamiento y podrá ordenarse de nuevo si el actor lo pidiere.

En términos generales el desarrollo propio de la Audiencia en cuanto a su procedimiento y requisitos, lo regula el artículo 185 de la ley y se apega a uno de los caracteres que debe sustentar el proceso agrario como lo es el “relativo a que el juez y las partes realizan, en conjunto el proceso, hasta el umbral de la sentencia, dado que dispone, que tanto el actor como el demandado en ese orden, expondrán oralmente sus pretensiones y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan ser oídos.

Desde luego que las partes pueden hacer ampliamente las preguntas que quieran, interrogar a los testigos y peritos y presentar todas las pruebas que se puedan rendir.

De conformidad con el principio de “celeridad”, mejor conocido como “de economía procesal”, es en el acto mismo de la audiencia donde deberán hacerse valer todas las acciones y excepciones o defensas, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo expuesto resulta demostrada una excepción dilatoria, el Tribunal la debe declarar así y dar por terminada la audiencia.

Acorde con “el principio inquisitivo” del proceso consistente en asegurar la dirección del mismo y la actuación del impulso procesal e iniciativa probatoria al juez de la causa, el magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos.

Si el demandado no comparece o se rehusa a contestar las preguntas que se le hagan, el Tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la otra parte, salvo cuando se demuestre que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor.

Objeto de las reformas reiteradamente mencionadas, de julio del año pasado, lo es la fracción VI del artículo 185, por la que se les otorga fuerza de cosa juzgada a aquellos convenios que pongan fin a una controversia agraria, una vez calificados y en su caso, aprobados por el Tribunal Unitario competente, con lo que se incorpora el proceso agrario, la conciliación judicial para darle definitividad jurídica a los acuerdos de voluntades que ponen fin a una controversia.

Cuestión de suma trascendencia en la práctica forense agraria, constituye la adición del último párrafo de la fracción VI del artículo 185 que la Cámara de Senadores formuló, para que no surta efecto jurídico alguno la audiencia, cuando no esté presidida por el magistrado, garantizando con ello el cumplimiento irrestricto del principio de “inmediación”, de la mayor importancia para que el proceso agrario cumpla cabalmente con el fin de resolver el litigio mediante una sentencia dictada a verdad sabida y debidamente motivada y fundada.

IX. LAS PRUEBAS

Congruente con el carácter de “la mayor amplitud de la prueba” en el proceso agrario, el artículo 186 la sujeta a las reglas de la sana crítica, o libre convicción fundada en la razón y experiencia.

En tal sentido, el Tribunal puede acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de

cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

Es pertinente advertir que la carga de la prueba les corresponde asumirla a las partes, respecto de los hechos constitutivos de sus pretensiones, así lo dispone el artículo 187, sin embargo, acorde con el “principio inquisitivo” que debe sustentar el proceso agrario, otorgándole facultades al juez en materia probatoria, el Tribunal puede, si considera que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitadas por las partes; apremiar a las partes o a terceros para que exhiban las que tengan señalados por las partes, si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlas.

Dada la importancia de la prueba, el artículo 188 de la Ley Agraria permite para el caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio más detallado por el Tribunal del conocimiento, citar a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término pueda exceder en ningún caso de veinte días contados a partir de la audiencia.

Vale la pena recordar, que la caducidad se encuentra contemplada en el artículo 190 y se produce por inactividad procesal o la falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses.

X. SENTENCIA Y EJECUCIÓN DE LA MISMA

Como ya se ha expresado anteriormente, por disposición del artículo 189 las sentencias se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos en conciencia, fundadas y motivadas; y acorde con lo que dispone la doctrina, con ella culmina el proceso, constituyendo la decisión jurisdiccional por excelencia, según palabras del connotado doctor García Ramírez tomadas de su obra magistral *Elementos de derecho procesal agrario*, que desarrolla doctrinalmente todos los conceptos que de alguna manera y desde la óptica de la práctica forense agraria, se han mencionado.

En cuanto a la ejecución de las sentencias, también fue adicionado el artículo 191 por las reformas de 1993, como producto de la práctica cotidiana para hacer posible el atributo de plena jurisdicción de que se encuentren investidos los tribunales cuando exista alguna imposibilidad material o jurídica para cumplimentar cabalmente la resolución emitida, que por lo general se refieren a las acciones dotatorias de tierra de un núcleo de población, que a nuestro parecer son las más difíciles de llevar a cabo, previendo que en caso de

inconformidad, de la parte que obtuvo sentencia favorable, se presentarán al actuario los alegatos correspondientes, los que asentará junto con las razones que impida la ejecución, en el acta circunstanciada que levante.

Queda a cargo del Tribunal del conocimiento, dentro de los quince días siguientes al levantamiento del acta de ejecución, dictar resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y aprobar el plano definitivo.

XI. RECURSO DE REVISIÓN

Como ya se mencionó en el epígrafe “Principios que rigen el juicio agrario”, el procedimiento es excluyente de formalidades excesivas, incidentes y recursos infraprocesales, acorde con el principio de “celeridad” para que se tramite de la manera más concentrada posible, de ser posible en única instancia, como es el caso de los juicios agrarios sobre acciones dotatorias de tierras, con toda simplicidad, procurando la culminación del proceso, incluyendo la ejecución efectiva, en el menor lapso compatible con las garantías de la defensa en juicio. Es por ello que el único recurso que contempla la ley agraria, es el de revisión contra sentencias que resuelvan en primera instancia, cuestiones relacionadas con los límites de tierras entre los sujetos agrarios, la restitución de tierras ejidales o comunales, y la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

XII. REZAGO AGRARIO

El artículo tercero transitorio, tanto del Decreto que reformó y adicionó el artículo 27 constitucional en materia agraria, como su ley reglamentaria, regulan los requisitos y el procedimiento que deberán cumplirse en los expedientes que se encontraban en trámite, a la entrada en vigor del nuevo marco jurídico agrario, en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal y restitución, y reconocimiento y titulación de bienes comunales, en el primer plano.

Por lo que se refiere al segundo, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, regula el procedimiento de los demás asuntos de rezago que le compete conocer a los tribunales agrarios, que en general se refieren a privación de derechos y nuevas adjudicaciones, y conflictos por posesión de parcelas, disponiendo se turne a éstos, por la Comisión Agraria Mixta o Cuerpo Consultivo Agrario según corresponda, en el estado en que se encuentren a partir del momento de cuando aquellos entren en funciones.

En estos asuntos conocidos como de rezago agrario, la participación de la Procuraduría Agraria ante los tribunales agrarios, se concreta a coadyuvar con los sujetos agrarios para aportar elementos que sirvan de base y posibilitem la sentencia positiva, tratándose de juicios relativos a acciones dotatorias de tierras.

En la mayoría de estos casos, los grupos peticionarios de tierras, por razones obvias de que se ha disminuido la posibilidad de existencia de superficies mayores que las permitidas legalmente, que puedan ser afectados en términos de la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, se inconforman con las sentencias emitidas por el Tribunal Superior Agrario y en algunas ocasiones, han solicitado nuestra representación legal para combatir las a través del juicio de amparo.

Lo mismo ha sucedido, en menor proporción, por la inconformidad manifestada respecto del incidente de ejecución de sentencias que resuelven este tipo de juicios agrarios.

Es interesante mencionar que el propio doctor García Ramírez, magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario en su obra *Elementos de derecho procesal agrario*, anteriormente citada, clasifica a los asuntos que se conocen como de “rezago agrario”, dentro de la competencia y procedimientos transitorios, en congruencia con la temporalidad que se llevará el resolverlos.

XIII. CONTRADICCIÓN DE TESIS

La actuación de la Procuraduría ante los tribunales agrarios no se limita a proporcionar el servicio de representación legal a los campesinos. También se han establecido relaciones de coordinación interinstitucional que han permitido coadyuvar en el propósito de alcanzar de manera integral una procuración e impartición de justicia expedita. Ejemplo de ello es la formulación de contradicción de tesis, denunciadas por el procurador agrario ante el Tribunal Superior Agrario, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9o. fracción IX del Reglamento Interior de esta Institución, y 10 del Reglamento Interior de los propios órganos jurisdiccionales. La primera corresponde a las tesis sustentadas por los tribunales unitarios agrarios del vigésimo quinto distrito, en San Luis Potosí, por una parte, y por la otra, los quinto y trigésimo primer distritos agrarios con sede en Chihuahua y Jalapa, respectivamente, relativas a que si los tribunales unitarios agrarios son competentes para conocer y resolver los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, instaurados por las comisiones agrarias mixtas durante

la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, que ya fue resuelta de manera afirmativa.

Otra contradicción de tesis se formuló con motivo de las sustentadas entre el Tribunal Unitario Agrario del segundo distrito con residencia en Mexicali, Baja California y la del vigésimo séptimo distrito con residencia en Guasave, Sinaloa, relativas a si procede la reelección de los integrantes de los órganos de representación cuando éstos ejercieron su función bajo la vigencia de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y que pretenden volver a ejercer dicha función a través de alguna nueva elección, bajo la vigencia de la nueva Ley Agraria.

Al respecto, se considera interesante comentar en este foro que se ha detectado una contradicción de tesis sustentada por los tribunales colegiados del vigésimo tercer distrito, con sede en la Ciudad de Zacatecas, Zac., y el segundo, del segundo circuito, con sede en la Ciudad de Toluca, Estado de México, que en síntesis se refieren al supuesto contemplado en el artículo 48 de la nueva Ley Agraria relativo a la prescripción positiva y en particular precisan a partir de qué momento debe empezar a correr el término para que opere la prescripción en materia agraria.

Las tesis se encuentran publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, la primera en octubre de 1993, en las páginas 462 y 463, y la segunda, en noviembre de ese mismo año en las páginas 398 y 399.

En virtud de ello, el doctor Arturo Warman, Procurador Agrario hizo del conocimiento del presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal situación para que se actúe conforme a lo dispuesto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo y se resuelva la contradicción.

XIV. FACULTAD DE ATRACCIÓN

De igual forma, a petición de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Baja California, el propio procurador agrario solicitó al Tribunal Superior Agrario que ejercitara la facultad de atracción para que conociera de 11 expedientes promovidos en vías de jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Unitario Agrario del segundo distrito, con sede en Mexicali, por tratarse, en opinión del Ejido Nacionalista de Sánchez Taboada, de terrenos de uso común que por disposición de la propia ley gozan de protección especial, sobre los que pretenden regularizar su posesión diversos posesionarios, razón por la que se estimó que dichos expedientes revestían también características especiales que ameritan que el Tribunal Superior Agrario conozca sobre los mismos.

XV. EXCITATIVA DE JUSTICIA

Por la importancia práctica que reviste y acorde con el principio de celeridad en el proceso y expedición de la justicia, el problema de la inactividad judicial se torna de primordial relevancia y para ello, se ha regulado en el artículo 21, primer párrafo, del Reglamento Interior de los tribunales agrarios, reformado en julio de 1993, la excitativa de justicia, que tiene por objeto: “que el Tribunal Superior ordene a pedimento de parte legítima, que los magistrados cumplan con los requisitos procesales en los plazos y términos que marca la ley, sea para dictar sentencia o formular proyecto de la misma, o para la substanciación del procedimiento del juicio agrario”.

En caso de que no exista disposición legal, el magistrado deberá contestar la promoción del interesado, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su presentación, sin que esto implique que se deba emitir resolución correspondiente dentro de dicho plazo.

La excitativa de justicia puede promoverse ante el Tribunal Unitario o ante el Tribunal Superior, mediante, escrito en el que se señale el nombre de magistrado y la actuación omitida, así como los razonamientos en que se funde conforme a lo previsto en la fracción VII del artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

XVI. ACTUACIÓN DE OFICIO

De la mayor trascendencia para la Procuraduría Agraria es el tema del presente epígrafe dado que por disposición de la Ley Agraria en su artículo 135, al desarrollar sus funciones de servicio social tendente a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, la Institución ejerce las atribuciones que le confiere la propia ley y su Reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de dicha ley.

Las vías que utiliza la Institución para alcanzar el trascendente objetivo de defender los derechos y los intereses legítimos de los campesinos, son variadas y distintas. Lo puede hacer desde asumiendo el carácter de *Ombudsman* mediante la expedición de recomendaciones a las autoridades que incumplan las obligaciones a su cargo, obstaculicen los trámites realizados por ellos o desestimen sin fundamento sus peticiones, hasta poder investigar y denunciar ante la autoridad competente, en los casos en que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente; las faltas y delitos atribuibles a los representantes

de los núcleos agrarios, y presunta violación a la legislación de la materia cometida por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

Pero es el caso que en muchas ocasiones, la única forma de combatir actos contrarios a la ley, la constituye el juicio agrario en los términos dispuestos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, particularmente en los asuntos a que se refiere la fracción VIII de dicho numeral, relativa a las nulidades resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias, que la mayoría de las veces, por razones de necesidad que se explican por sí solas, los sujetos agrarios celebran sin apego a derecho, y lógicamente no es de su interés el anularlos, tal es el caso por ejemplo, de las ventas ilegales de tierras ejidales o comunales, o los acuerdos tomados en asamblea en contravención a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula la materia, como podría ser, la reelección de los integrantes de los órganos de representación, que se encuentra proscrita por el artículo 39 de la Ley Agraria.

En este orden de ideas, en la práctica forense agraria, algunos magistrados de tribunales unitarios, con sustento en la facultad de autonomía de la que gozan, han aceptado las demandas que hemos formulado de manera oficiosa para anular los efectos jurídicos de actos y contratos celebrados en contravención a lo dispuesto por la Ley Agraria.

Sin embargo, existen otros magistrados que acogiéndose a una de las instituciones clásicas que consagra la doctrina del derecho procesal, argumentan, para no admitir las demandas, la falta de legitimación procesal, sin tomar en consideración el propio interés de la ley, o en todo caso, el principio general de derecho relativo a que la nulidad absoluta es de interés general, de orden público y cualquier sujeto la puede solicitar.

Sin intención de ahondar más en un tema sobradamente comentado por la doctrina, permítanme traer a colación lo que firma el jurisconsulto argentino Devis Echandía cuando señala que “las cuestiones relativas al interés para obrar y de la legitimación (*legitimaio ad causam*) representan dificultades para la doctrina y para los efectos prácticos que de ellos pueden deducirse, pues todavía hoy la doctrina sigue confusa, contradictoria e indecisa”, quien a su vez es invocado por el renombrado procesalista mexicano José Becerra Bautista, al desarrollar el tema de la “Legitimación procesal” en el *Diccionario jurídico mexicano* auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para posteriormente, resumir su pensamiento de la siguiente manera:

la legitimación en la causa (como el interés de obrar) no es un presupuesto procesal, por que lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es, pues, cuestión sustancial. En este punto la doctrina es uniforme, se trata de un presupuesto sustancial o, mejor dicho, de un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo.

En congruencia, y para resolver jurídicamente la cuestión relativa a la actuación de oficio de la Procuraduría Agraria por la vía contenciosa, me permito invocar el principio de “realismo jurídico” consistente como su nombre lo indica, en que el proceso agrario deberá tomar en cuenta la realidad agraria y su complejidad, y a la vez proponer que, a través de la reforma legal correspondiente, se amplíe la legitimación para obrar en el proceso, comprendiendo la actuación de la Procuraduría Agraria en casos de interés social particularmente comprometido.

Como corolario de esta intervención y con el propósito de crear conciencia en aquellos estudiosos del derecho procesal que propugnan la “judicialización” del procedimiento agrario, sustentada en un excesivo formalismo, cabe invocar la opinión al respecto del filósofo y jurista mexicano Cervantes Ahumada, citado a su vez, por el doctor Sergio García Ramírez, en su obra ya comentada, expresada en el estudio intitulado “Los tribunales agrarios (necesidad de su creación)”, al proponer que:

el procedimiento ante los tribunales no debería sujetarse a forma alguna: No se permitiría que los interesados fuesen asistidos por abogados o asesores y el tribunal tendría las más amplias facultades para allegarse las pruebas que estimase convenientes. Después de oír a las partes y recibidas las pruebas, se expediría una resolución sin más trámite y sin sujeción a formalidades específicas.

Para terminar, permítanme invocar las consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa que reformó el artículo 27 constitucional, presentada por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo, particularmente en el capítulo de justicia agraria, al señalar: “...debemos instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resolver conflictos en el campo mexicano, que generan enfrentamientos y violencia entre poblados...”, para más adelante agregar:

... buscamos prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. Debemos reglamentar sobre lo esencial para acercar la justicia al campesino. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria en el campo mexicano.

XVII. BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Exposición de Motivos, Iniciativa de ley agraria, Edición de la H. Cámara de Diputados LV Legislatura.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario jurídico mexicano*, t. V.

RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho agrario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

VALDEZ ABASCAL, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.