

AUTORIDADES JURISDICCIONALES

Carmen Laura LÓPEZ ALMARAZ*

SUMARIO: I. *Ámbito de jurisdicción*. II. *Competencia*. III. *Competencia especial o transitoria*.

El establecimiento de los tribunales agrarios en México es la culminación de una añeja, permanente y sentida demanda campesina, sustentada desde los albores del presente siglo; representa la excelencia de la organización de la magistratura agraria y responde a una importante tradición en nuestro país en materia de justicia social.

La magistratura agraria tiene su más remoto precedente en la precolonia; el derecho precolombino de naturaleza consuetudinaria contó con un sistema judicial bien organizado, en el cual los tribunales agrarios actuaban dentro de la institución básica, que era el calpulli, con eficiencia y honradez modelos.

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

* Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior Agrario.

En el periodo de la Colonia, los reyes tuvieron las más amplias facultades para proveer toda clase de oficios públicos, así como para dictar normas generales o especiales a las que deberían sujetarse determinados nombramientos; en esta época tuvieron jurisdicción y competencia en materia agraria: el rey, el virrey, la audiencia, el presidente de la audiencia, el cabildo, el subdelegado, los jueces de tierras y procuradores.

Consumada la Independencia, las funciones agrarias pasaron a las autoridades mexicanas, conforme a la nueva Constitución.

Iniciada la reforma agraria por decreto del 6 de enero de 1915, se crean:

- a) La Comisión Nacional Agraria.
- b) Las Comisiones Locales Agrarias.
- c) Los Comités Particulares Ejecutivos.

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

La reforma del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1934, reestructura la magistratura agraria, en operación hasta la reforma constitucional, publicada el 6 de enero de 1992.

El reclamo de los sectores ligados con el campo para el establecimiento de tribunales agrarios culmina con la reforma constitucional al artículo 27, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, la que es objeto de nuestro comentario, deroga las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias, y adiciona la fracción XIX con dos párrafos que instituyen los tribunales y la Procuraduría Agraria, concebidos en los siguientes términos:

- 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. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá a 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 justicia agraria.

- La reforma constitucional parte del reconocimiento de nuevas realidades en el campo de México y promueve e impulsa la seguridad jurídica, la eliminación del rezago agrario, entre otras cuestiones.

Los tribunales agrarios son órganos jurisdiccionales, establecidos constitucionalmente con una competencia propia y definida, encargados de la administración de la justicia agraria. La ley suprema los dota de cabal autonomía y plena jurisdicción. Se integran de la siguiente manera:

- El Tribunal Superior, integrado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario que designa el Senado de la República, y en sus recesos, la Comisión Permanente, a propuesta del presidente de la República.
- El presidente del Tribunal Superior es designado por el propio Tribunal y dura en funciones tres años, pudiendo ser reelecto. Es suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el mismo Tribunal.
- El Tribunal Superior, con sede en la capital de la República, coordina las funciones de los tribunales unitarios y vigila su buen funcionamiento; asimismo, resuelve todos los casos de revisión y aquellos actos y recursos que le encomienden tanto la Ley Agraria como la propia Ley Orgánica y su Reglamento Interno.

El Tribunal Superior Agrario es un organismo colegiado que toma sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente se requiere la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los que deber estar el presidente, que tiene voto de calidad en caso de empate. Excepcionalmente, se requiere un quórum de cinco magistrados y un mínimo de cuatro votos favorecedores, cuando se trata de establecer o modificar un precedente.

Las sesiones del Tribunal Superior serán públicas, cuando se traten asuntos jurisdiccionales, y se realizarán por lo menos dos veces por semana. Las votaciones serán nominales y los magistrados tienen la obligación y el derecho de emitir su voto, salvo que exista impedimento legal. Al final de la votación el presidente hará la declaratoria oficial del resultado. No serán válidos los acuerdos y resoluciones del Tribunal Superior que no se tomen en su sede.

En relación con los tribunales unitarios, existen cuarenta y nueve de ellos en toda la República, con un magistrado cada uno, tantos como distritos agrarios se han creado para efectos de jurisdicción y tomando en cuenta la

problemática agraria y la carga de trabajo existente en cada entidad federativa. Así como las posibilidades económicas y materiales de la institución. Además, habrá cinco magistrados supernumerarios. Los magistrados supernumerarios suplirán las ausencias temporales de los numerarios.

Cabe destacar, que los tribunales unitarios operarán como órganos itinerantes, pues no se quiere que se constituyan en entidades burocráticas; se desplazarán a los lugares, zonas o regiones, donde tengan su asiento los grupos y núcleos agrarios en conflicto. Por eso, en la Ley Orgánica se prevé que los tribunales unitarios tengan, aparte de su sede permanente, residencias temporales, para que se desplacen a los lugares en los que se requiera y sea necesaria su directa participación para impartir justicia con pleno conocimiento de la realidad del medio rural.

El capítulo segundo de la ley en comento establece las atribuciones administrativas del Tribunal Superior Agrario, entre las que sobresalen las de fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida la geografía nacional, señalar el número y sede de los tribunales unitarios, resolver sobre renunciaciones y licencias de los magistrados, elegir al presidente de ese alto órgano y determinar las responsabilidades en que incurra en su desempeño, cambiar la adscripción a los magistrados de los tribunales unitarios, conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios, de las excitativas de justicia, de las excusas e impedimentos.

Se señalan también las facultades y obligaciones del presidente del Tribunal Superior Agrario, así como se incluyen los requisitos y obligaciones que deben satisfacer los demás servidores públicos, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, jefes de unidad y actuarios. Se hace referencia a los impedimentos y excusas, de acuerdo con las causas que al efecto señala el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada en 1994. Por último, se ocupa en un capítulo especial de las responsabilidades por faltas que los servidores públicos cometan en el ejercicio de sus cargos, así como el mecanismo de aplicación de las sanciones correspondientes.

Es importante destacar, que en los tribunales agrarios se ha establecido un sistema institucional de ingreso, lo que se llama el servicio civil de carrera, que reglamentado debidamente determina la posibilidad, ahora convertida poco a poco en realidad, de la profesionalización de la administración de justicia agraria, pues mediante exámenes de oposición pue-

de accederse a una labor digna y estimulante para los abogados y para los futuros abogados interesados en esos temas.

I. ÁMBITO DE JURISDICCIÓN

Considerando que la jurisdicción consiste en el poder reservado al Estado para impartir justicia, quien lo deriva en favor de los tribunales encargados, éstos en las personas de los magistrados o jueces. En el caso de la materia agraria, tal cuestión está reservada a los tribunales agrarios según lo prevé la fracción XIX del artículo 27 constitucional, cuando señala: “son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendiente 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”. Asimismo, mediante criterios jurisprudenciales se ha reiterado que si fuere el pequeño propietario quien promueva alguna controversia con ejido o comunidad, tal acción forma parte de la jurisdicción de los tribunales agrarios.

Así, a través de esta jurisdicción federal la Constitución establece en favor de los tribunales agrarios potestad plena para conocer y resolver todos aquellos asuntos que sean de su competencia, jurisdicción que igualmente el artículo 163 de la Ley Agraria determina específicamente al señalar: “son juicios agrarios, los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley”.

El ámbito jurisdiccional de los tribunales agrarios es también de carácter federal por la naturaleza de la materia, que es de carácter público. Se ha querido así evitar que factores y autoridades locales en cada entidad federativa influyan o pretendan influir en la integración, análisis y resolución del juicio.

II. COMPETENCIA

La competencia consiste en la porción de jurisdicción que se otorga a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional, en el caso de esta institución agraria tal competencia se surte por razón de materia, grado y temporalidad de modo distinto en favor, por una parte, del Tribunal Superior Agrario, y por otra, de los unitarios, de manera exclusiva.

Por lo que ve a aquélla conferida al Tribunal Superior Agrario, se encuentra determinada en el artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que en algunos casos le otorga el carácter de segunda instancia, establecido en las fracciones I, II y III, referidas a la interposición del recurso de revisión, único previsto en toda la legislación agraria para examinar y en su caso modificar las sentencias dictadas por los tribunales unitarios en las siguientes hipótesis: *a)* en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales 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; *b)* de sentencias relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal, y *c)* de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Al instituirse como único recurso el de revisión, se trata de imprimir agilidad y expeditéz al procedimiento agrario, que representa un principio elemental en toda administración de justicia, pero muy especialmente en la de naturaleza agraria.

Por lo que ve al sistema de competencia biinstancial, resulta importante destacar que la Ley Agraria, a través de su artículo 198, la confirma.

Por otro lado, el mismo artículo 9o. confiere al Tribunal Superior Agrario la facultad de resolver los conflictos de competencia que surgieren entre los tribunales unitarios por razón de territorio, caso único en que puede darse.

Asimismo, para establecer jurisprudencia en dicha materia, se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados. Agrega, que para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoya la interrupción.

También, el Tribunal Superior resolverá qué tesis debe observarse cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción. Agrega que la jurisprudencia de referencia será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el *Boletín Judicial Agrario*.

Cabe resaltar, que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia agraria hasta antes de 1992, es decir, aquélla que se produjo al aplicar la Ley Federal de Reforma Agraria y otros ordenamientos anteriores, ha perdido en muchos sentidos actualidad, fundamentalmente cuando se aplica la nueva legislación, pero debe precisarse que en relación a los asuntos que forman parte del rezago agrario, respecto de los cuales los tribunales agrarios tienen competencia transitoria, esta jurisprudencia resulta importante, así como también el hecho de que se han dado en los últimos años, a partir de la interposición del amparo en contra de sentencias definitivas dictadas por los tribunales agrarios, abundantes tesis y criterios verdaderamente útiles en nuestra actividad.

En relación a la facultad contenida en la fracción VI, de resolver respecto de impedimentos y excusas de magistrados, el capítulo séptimo de la misma Ley Orgánica determina en qué casos dichos funcionarios estarán impedidos para conocer los asuntos, y cuáles son los previstos en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En la fracción VII se encuentra contenida una facultad de la mayor importancia en el afán de que la justicia agraria sea en efecto pronta y expedita, pues el Tribunal Superior Agrario conocerá de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos. Debe entenderse por supuesto, que quien será el responsable de avocarse de inmediato a resolver es aquel magistrado respecto del cual hubiese procedido esa excitativa y no el Tribunal Superior en atención a la misma.

Por lo que ve a la facultad de atracción, se reitera que este procedimiento se encuentra contemplado o considerado como biinstancial, y se interpreta de su redacción que dicha facultad resulta potestativa, y materialmente sólo podrá ejercerse en tanto no se hubiere dictado sentencia, obviamente, pues si esto hubiese sucedido lo que procedería sería o el recurso de revisión o el amparo directo, en su caso.

III. COMPETENCIA ESPECIAL O TRANSITORIA

En virtud de que la reforma constitucional de 1992 consideró concluido el reparto agrario e introdujo nuevas forma de acción agraria, se dispuso a través el artículo 3o. transitorio, de decreto de formas al artículo

27 constitucional, y del diverso 3o. transitorio de la Ley Agraria una competencia transitoria en favor de los tribunales agrarios respecto de aquellos asuntos que aún se encontraban pendientes de decidir en relación a un gran número de peticiones de dotación, ampliación o creación de nuevos centro de población, disponiéndose para ello que los procedimientos instaurados al efecto continuaran regulándose de acuerdo con la legislación anterior, para que fuesen los nuevos órganos jurisdiccionales quienes resolvieran, sin admitir en ningún caso otras acciones de esa naturaleza. Por ello, el Tribunal Superior Agrario sustituyó al presidente de la República, considerado suprema autoridad agraria en el antiguo derecho agrario, para resolver en definitiva las acciones a las que se hizo referencia líneas atrás.

Se dispuso que las autoridades a cargo de los anteriores procedimientos de reparto agrario (comisiones agrarias mixtas, gobernadores de los estados, Secretaría de la Reforma Agraria y Cuerpo Consultivo Agrario) continuaran desahogando los asuntos que se encontraran en trámite, de conformidad con las disposiciones legales que reglamentaban esas cuestiones en materia de ampliación o dotación de tierras, agregando que tales asuntos se pondrían en estado de resolución y se turnarían a los tribunales agrarios para que resolviesen en definitiva, de conformidad con la disposiciones legales señaladas, sin especificar a cuáles de los tribunales se les otorga competencia, precisamente para resolver en esos casos. El artículo 3o. transitorio de la Ley Agraria, señala que respecto de tales asuntos se seguirá aplicando la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 4o. transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establece la competencia específica de nuestra institución en relación a los asuntos a que hemos hecho referencia previstos en los artículos transitorios, pues indica que los asuntos que se encuentran actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva (expedientes respectivos), se pondrán en estado de resolución y se turnarán al Tribunal Superior Agrario para que éste turne a los unitarios para su resolución los relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, y resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centro de población.

Por su parte, el artículo 5o. transitorio de la misma ley hace referencia de manera expresa a que los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversia parcelaria u otras acciones agrarias instauradas que se encontraban en trámite fuesen

remitidos debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario para que éste los turnara para su resolución a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.

Finalmente, se determinó asimismo que si a juicio de los tribunales en los expedientes recibidos no se hubiese observado la garantía de audiencia, se subsanaría dicha deficiencia ante el propio tribunal.

El Tribunal Superior Agrario ha invitado a diversas universidades y centros de educación superior a firmar convenios de colaboración científica y académica, a efecto de dar a conocer las funciones que desarrolla esta institución e imbuir en las comunidades universitarias el conocimiento de tan noble materia, como lo es la agraria.

Por último, cabe señalar que debido a los cambios que se presentan no sólo a nivel nacional, sino a nivel mundial, en relación con las cuestiones ambientales, los tribunales agrarios han llevado a cabo congresos con participación de expertos en esta materia, en los cuales se ha tenido conocimiento de la importancia y trascendencia que revisten las cuestiones ambientales; y no obstante el avance de diversos países en este aspecto, en México no existe una cultura sobre el particular, ni se cuentan con órganos jurisdiccionales que resuelvan las controversias que se susciten sobre este tema, por lo que existe la posibilidad de parte de los tribunales agrarios de ampliar su jurisdicción y competencia en la materia ambiental, lo anterior en beneficio de los intereses de nuestro país.

Por lo que ve a la competencia reservada a los tribunales unitarios, de conformidad con lo que establece el artículo 18 de la misma Ley Orgánica, se encuentra limitada, como ya se señaló, al territorio que forma parte de su jurisdicción y a las controversias que se les planteen con relación a aquellas tierras ubicadas precisamente en ese territorio.

Enseguida, establece a través de diversas fracciones con toda precisión los asuntos respecto de los cuales le corresponde conocer y resolver, a saber:

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

Segunda. 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.

Tercera. Del reconocimiento del régimen comunal.

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

Quinta. De los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra ejidales y comunales.

Sexta. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos de población.

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

Octava. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.

Novena. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornales agrícolas a fin de proveer lo necesario para que sea eficaz e inmediatamente subsanadas.

Décima. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.

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

Décima segunda. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria.

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

Décima cuarta. De los demás asuntos que determinen las leyes.