

ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA¹

Gonzalo M. ARMIENTA CALDERÓN

SUMARIO: I. *Jurisdicción y competencia*. II. *La competencia en materia agraria*.
III. *La competencia de los tribunales agrarios*. IV. *Apuntamiento final*.

I. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Como punto inicial de nuestra disertación creemos pertinente deslindar los conceptos de jurisdicción y de competencia, pues ello nos permitirá ser congruentes con los principios de técnica y sistematización de las categorías, nociones o figuras de una ciencia, como lo es la del derecho procesal; principios cuya observancia es relevante en todo estudio que pretenda sustentarse en la seriedad de la investigación, de los razonamientos expuestos y de sus conclusiones.

Por la propia naturaleza de este trabajo, vamos a partir de un concepto de jurisdicción que reúne, a nuestro juicio, aquellas notas esenciales que la delimitan: la jurisdicción es la potestad (poder-deber) conferida a determinados órganos del Estado y, excepcionalmente a los particulares, para que de manera autónoma e independiente diriman los conflictos y controversias que alteran el orden jurídico, aplicando imparcialmente la ley, mediante una serie de actos que al concluir con una resolución definitiva (sentencia) inmutable, vinculativa y dotada de coercitividad, permita al propio órgano jurisdiccional o a uno distinto, la satisfacción de los intereses tutelados por el derecho.

Cabe referir que J. Ramiro Podetti, ilustre procesalista argentino, conceptúa la jurisdicción como “el poder público que una rama del gobierno ejerce, de oficio o a petición de interesado, instruyendo un proceso, para esclarecer la verdad de los hechos que afectan al orden jurídico, actuando la ley en la sentencia y haciendo que ésta sea cumplida”.²

¹ Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A. C., y vicepresidente del Instituto Iberoamericano del Derecho Procesal.

² *Teoría y técnica del proceso civil y trilogía estructural de la ciencia del proceso civil*, Buenos Aires, Ediar Editores, 1963, pp. 351 y 352.

Esta definición de Podetti, en cuanto admite que la jurisdicción puede ejercitarse de oficio, introduce, como él mismo lo reconoce en su obra, un elemento histórico que es contrario al principio *ne procedat iudex ex officio*, piedra angular del proceso democrático contemporáneo.

Para Hugo Alsina, la jurisdicción es aquella potestad conferida por el Estado a determinados órganos para resolver, mediante la sentencia, las cuestiones litigiosas que les sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones. Indica, por otra parte, que en la organización política de su país (Argentina), existen dos órdenes de jurisdicción: una que se extiende en todo el territorio de la República, llamada por ello federal, y que tiene su origen en el Estado nacional, y otra de carácter local, emanada del poder estatal de cada provincia y limitada al territorio de la misma.³

Sobre este último aspecto, ya apunté en anterior ocasión, “que estos dos órdenes de jurisdicción, los cuales se contemplan en todos los sistemas políticos federales —como lo es el nuestro—, implican, desde el punto de vista jurídico, la existencia de una potestad jurisdiccional federal y de tantas potestades de naturaleza local como entidades federativas formen parte de la Federación”.⁴

Tenemos, asimismo, las definiciones de autores como Chiovenda, Piero Calamandrei, Alfredo Rocco, Carnelutti y tantos otros distinguidos cultores de la ciencia del proceso, que sería prolijo enumerar, todos ellos coincidentes en la determinación de sus notas esenciales, que se expresan al individualizarla como el poder de resolver o componer los conflictos o controversias con relevancia jurídica, para hacer observar la ley y dar satisfacción a los intereses tutelados por el derecho.

Inmersos ya en la definición del concepto de jurisdicción como potestad de ciertos órganos del Estado (tribunales), o bien de manera excepcional conferida a los particulares, resulta oportuno ahora incursionar en la noción de competencia en el ámbito jurisdiccional.

El *Diccionario jurídico mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la voz “Competencia” nos precisa que en un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, y así refiere que con esta connotación se utiliza el vocablo en el artículo 16 constitucional, en cuanto dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o pose-

3 *Tratado teórico-práctico de derecho procesal civil y comercial*, Buenos Aires, Ediar, Editores tomo I, 1941, pp. 540 y 543.

4 “Algunas reflexiones sobre los conceptos de jurisdicción y competencia”, en *Memorias del XII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1990, p. 28.

siones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. En el ámbito procesal, nos dice, esta figura tiene un alcance más restringido, pues excluye a los órganos Legislativo y Ejecutivo.

A este respecto, afirma Niceto Alcalá Zamora:

Dicho de otro modo: frente a una competencia en los dominios de la jurisdicción, existe otra competencia en la esfera de la administración y, de rechazo, las correspondientes *incompetencias* en cada uno de los mencionados territorios [...] rechazamos que pueda hablarse de *incompetencia de jurisdicción* en el seno de ésta, a título de deslinde *interno*, pero *aceptamos* esa nomenclatura como delimitación *externa* frente a la incompetencia de orden administrativo.⁵

A la competencia como concepto específico en el ámbito del derecho procesal se antepone la idea global de jurisdicción (potestad jurisdiccional), pues aquélla sólo atiende a la distribución del ejercicio de esta última, entre los diversos órganos encargados de la impartición de justicia.

Se ha afirmado hasta la saciedad, con escasas excepciones, que la competencia es una parte de la jurisdicción. Así, Eduardo J. Couture expresa que la competencia es una medida de la jurisdicción. Todos los jueces, indica, tienen jurisdicción; pero no todos tienen competencia para conocer en un determinado asunto. “La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez. La relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación que existe entre el todo y la parte”;⁶ sin embargo, considero que tal aserto merece una minuciosa revisión.

Empezaremos por afirmar que una especie de competencia se origina cuando se escinde internamente (en su extensión conceptual), la función jurisdiccional. Esto lo observamos muy claramente en la competencia funcional, esto es, cuando por disposición de la ley, en las distintas fases del proceso intervienen sucesivamente diversos órganos jurisdiccionales (jueces instructores, jueces jurisdicentes, jurados y jueces ejecutores).

Sobre este particular, el eminente procesalista italiano, Piero Calamandrei, precisa que en el ejercicio de la jurisdicción se distinguen dos momentos: la *congnición*, que se dirige a la declaración de certeza de un mandamiento individualizado (primario o sancionatorio) y se expresa en una decisión; y la ejecución forzada, mediante la cual se trata de hacer que el mandato individualizado, declarado cierto, al emitirse la decisión, sea prácticamente cumplido.⁷

5 “Los conceptos de jurisdicción y de competencia en el pensamiento de Lazcano”, *Revista de Derecho Procesal*, México, 1954, tomo I, pp. 314 y 315.

6 *Fundamentos de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediar Editores, 1958, p. 29.

7 *Derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1962, tomo I, pp. 165 y 166.

De esta división nace la existencia, en algunos sistemas procesales, de tres clases de competencia funcional: la que se confiere a los jueces instructores; la que se atribuye a los órganos jurisdicentes (proceso de cognición), y la que se otorga a los jueces ejecutores (ejecución forzada).

Existe, en cambio, una diversa división. Aquella que tiene su origen en razones de orden político, social, económico, subjetivo, de eficiencia o de especialización. Dentro de este mismo contexto se ubica, también, la competencia que se confiere a ciertos tribunales con exclusión de otros, por voluntad de las partes (*pactum de foro prorrogando*), o cuando se establece una prelación en el conocimiento de los negocios (competencia por razón de turno, atracción, prevención o conexidad). En estos ejemplos no se está dividiendo la función jurisdiccional en cuanto a su contenido o extensión cualitativa (conocimiento y ejecución). Es su ámbito de aplicación el que se limita o bien se confiere en razón de factores que en nada afectan su contenido conceptual.

Briseño Sierra, al disentir de la opinión tradicional, indica que competencia y jurisdicción son términos autónomos. La competencia es, nada más, un conjunto de atribuciones y, por lo mismo —agrega— no pasa de ser el haz de facultades heterónomamente fijadas por la ley para el ejercicio de una función pública.⁸

Cuando este haz de facultades se confiere para conocer y solucionar los conflictos sociales con trascendencia jurídica, nace la competencia jurisdiccional. Y de ella, al distribirse este conjunto de facultades entre varios órganos, se derivan las diferentes especies de competencia a que hemos hecho referencia con antelación. El género es, pues, la competencia jurisdiccional, y sus especies son las clases particulares de competencia que contempla el derecho positivo de cada sistema jurídico.

Nuestra conclusión final es, entonces, que jurisdicción y competencia son conceptos autónomos,⁹ pero complementarios, entre los cuales existe una relación lógica de subordinación. En esta relación el concepto subordinante es el de jurisdicción, y el concepto subordinado es la competencia.

Pasemos ahora al tema total de nuestro estudio.

II. LA COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA

El conocimiento y solución de los litigios en materia agraria se encomendó, desde la Ley de 6 de enero de 1915 hasta el 7 de enero de 1992, a diversos

⁸ *Derecho procesal fiscal*, 2a. ed., México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1975, p. 213.

⁹ *Vid, infra*, p. 87.

órganos de la administración pública federal y local (presidente de la República, gobernadores de los estados y jefe del Departamento del Distrito Federal, Comisión Nacional Agraria, comisiones locales agrarias, Cuerpo Consultivo Agrario y comisiones agrarias mixtas).

1. *Antecedentes de los tribunales agrarios*

La función jurisdiccional agraria autónoma e independiente se avizó por Emiliano Zapata en el Plan de Ayala,¹⁰ al consignar, en el punto seis de este documento histórico de la Revolución mexicana, que la justicia agraria, para resolver los conflictos planteados por quienes se consideraran tener derecho a las tierras entregadas a los pueblos o ciudadanos por las fuerzas revolucionarias, se impartiría por tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la Revolución.

El 25 de octubre de 1915, suscrito por varios secretarios de Estado integrantes del gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes, entre los cuales destaca Pastor Rouaix, se expidió sin que haya tenido vigencia alguna, un cuerpo normativo bajo la denominación de “Ley Agraria”, el cual, en su artículo noveno, creaba los Tribunales Especiales de Tierras, para impartir la justicia agraria.¹¹

Posteriormente, la inquietud por la creación de tribunales agrarios se observó en algunos cultores de la ciencia jurídica. Así, Raúl Cervantes Ahumada, distinguido jurista mexicano y maestro emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en un interesante trabajo monográfico que publicó en el año de 1964, en la revista *Estudios Agrarios*, bajo el rubro de “Los tribunales agrarios (necesidad de su creación)”, precisa la urgencia de organizar un sistema de justicia ejidal. Los tribunales ejidales —nos dice Cervantes Ahumada— conocerían de todas las cuestiones que se suscitaran entre ejidatarios en relación con la tenencia de tierras ejidales; de reclamaciones que los ejidatarios presentasen en contra de decisiones administrativas, y de todo conflicto sobre tierras ejidales. Respecto de la organización de los tribunales, refiere que sería conveniente establecer tribunales regionales, que comprendiesen grupos de ejidos afines geográficamente, y propone que se modifique la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

10 Proclamado el 28 de noviembre de 1911.

11 A este documento hace referencia Raúl Lemus García, en su obra *Derecho agrario mexicano*, 3a. ed., México, Editorial Limusa, 1978, p. 264. Así también José de Jesús Medellín M., *Las ideas agrarias de la Convención de Aguascalientes*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1986, p. 167.

ción para agregarle la Sala de Asuntos Agrarios, que funcionaría en forma similar a las otras salas. Sugiere, asimismo, la instauración de un procedimiento oral, ajeno a los formalismos que en la administración de justicia en las áreas civil y mercantil constituyen una verdadera barrera para cumplir con el imperativo contenido en el artículo 17 constitucional, de impartir una justicia pronta y expedita.¹²

Años después, destacados juristas del foro mexicano participaron en la elaboración de diversos anteproyectos que bajo la denominación de “Ley Federal de Justicia Agraria” o bien de “Ley del Tribunal Federal Agrario”, antecedieron a la reforma constitucional que entró en vigor el 7 de enero de 1992.

El tema fue tratado con amplitud por eminentes procesalistas mexicanos y extranjeros en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, que nuestra organización académica —Instituto Mexicano de Derecho Procesal—, celebró en la ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz, los días 12 al 16 de noviembre de 1979. El temario comprendía las bases generales para un Código Procesal Agrario y específicamente las perspectivas para la creación de tribunales agrarios.

Las conclusiones a que llegó el Congreso, en lo que atañe al tema objeto del presente estudio, fueron las siguientes:

1. La relativa novedad y complejidad, no menos que la extraordinaria significación de los problemas a resolver, reclaman la implantación de tribunales agrarios independientes y dotados de autoridad eficaz que ejerzan la jurisdicción, para resolver los problemas planteados en los casos concretos de derecho agrario, conforme al orden jurídico vigente.
2. Sin perjuicio de que las partes, en los casos en que no se trate de derechos indisponibles, puedan acudir a la eficaz vía del arbitraje, el Tribunal oficial debe estar integrado exclusivamente por juristas.
3. Debe procurarse que en lo sucesivo, los jueces que se designen, tengan adecuado conocimiento del derecho agrario y, en cuanto sea posible, de la realidad a la cual deben aplicarlo.
4. La justicia debe ir a los justiciables, sea por vía de suficiente desconcentración, sea por la vía de la itinerancia.
5. Presupuesto y tribunales. Siendo el proceso agrario una pieza esencial para la aplicación de las leyes agrarias, deberá requerirse al Estado, la designación de un número suficiente de jueces, eliminando la burocratización de las oficinas (más jueces y menos funcionarios).

12 *Vid.* Armienta Calderón, Gonzalo, “La creación de los tribunales agrarios”, *Revista Michoacana de Estudios Jurídicos*, Morelia, Mich., núm. 2 (Nueva Época), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1979, pp. 28 y 29.

6. Debe establecerse con precisión la competencia de estos tribunales que habrán de abarcar toda materia de derecho agrario.¹³

Vemos con beneplácito que bajo esta perspectiva se ha instaurado la nueva justicia agraria en el país, instituyendo tribunales dotados de autonomía, independencia y plena jurisdicción, distribuidos en todo el territorio nacional, para resolver, mediante la tramitación de un proceso eminentemente oral, los conflictos que se suscitan en materia agraria, y derivados de la explotación y tenencia de la tierra.

2. *Los tribunales agrarios*

A partir de la trascendental reforma al artículo 27 de nuestra carta fundamental, que entró en vigor el 7 de enero de 1992, aquella justicia retenida por el Poder Ejecutivo se atribuye a órganos jurisdiccionales dotados de plena jurisdicción, independientes y autónomos. Se instituyen los tribunales agrarios.¹⁴

La fracción XIX del precepto constitucional antes referido es ampliamente ilustrativa. Son de jurisdicción federal —señala— todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra, de los ejidos y comunidades. 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.

A partir de la promulgación de esta reforma constitucional se expiden la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Los dos primeros ordenamientos jurídicos se publicaron el 23 de febrero de 1992, y el Reglamento Interior se aprobó por el Pleno del Tribunal Superior Agrario el 12 de julio de 1993.

En esta preceptiva jurídica encontramos todas las normas que establecen y regulan la competencia de los tribunales agrarios como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción en el ámbito federal, para im-

¹³ *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Conclusiones*, Jalapa, Ver., Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979, pp. 797, y 798.

¹⁴ Ya en mi estudio sobre “La nueva estructura política del Poder Judicial de la Federación”, señalo la adscripción de los llamados tribunales administrativos al Poder Judicial de la Federación, aun cuando no se encuentren comprendidos dentro de su estructura orgánica tradicional. *Vid. La procuración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1993, p. 519.

partir la justicia agraria en todo el territorio nacional. Así lo concretiza el artículo 1o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

III. LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece en su artículo 2o., que éstos se componen de un Tribunal Superior Agrario y de tribunales unitarios agrarios. El primero tiene su sede en el Distrito Federal, y se integra por cinco magistrados numerarios y un magistrado supernumerario; los tribunales unitarios están a cargo, como su nombre lo indica, de un magistrado numerario. Las faltas temporales de estos últimos se suplen por los magistrados supernumerarios.¹⁵

Deslindada así la estructura fundamental en el capítulo primero de la Ley Orgánica, encontramos en los artículos 9o. y 18 del mismo ordenamiento preceptivo, la asignación de atribuciones por razón de la función y de la materia a estos órganos jurisdiccionales.

Por razón de grado corresponde al Tribunal Superior Agrario conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios agrarios en los juicios a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 9o., a saber: I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios 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; II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal, y III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Éstos son los tres supuestos de competencia por razón de grado, que taxativamente establece el artículo 9o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y que también se contemplan en el artículo 198 de la Ley Agraria.¹⁶

En este mismo ámbito de competencia funcional, el Tribunal Superior Agrario conoce de los conflictos de competencia entre los tribunales agrarios; del

15 El artículo 4o. del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios previene que habrá cuando menos cinco magistrados supernumerarios.

16 Es pertinente precisar que en la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria se omitió hacer referencia a la restitución de tierras comunales; sin embargo, la ley específica —Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios—, salva esta omisión al referirse en forma genérica a los núcleos de población.

establecimiento de jurisprudencia; de los impedimentos y excusas de los magistrados; y de las excitativas de justicia.

A los tribunales unitarios agrarios corresponde conocer en primera instancia de los asuntos que conforme a las fracciones I, II y III del citado artículo 9o., son elevados, posteriormente, como ya quedó dicho, al conocimiento del Tribunal Superior Agrario.

Conocen, asimismo, en única instancia, de aquellos litigios que se enumeran en las fracciones III y V a XIV del artículo 18 de la Ley Orgánica en comentario, a saber:

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

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

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

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

IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;

X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;

XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;¹⁷

XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;¹⁸

XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria,¹⁹ así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables, y

XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes.

17 Este precepto se refiere a los contratos celebrados por el núcleo de población ejidal sobre las tierras de uso común, y por los ejidatarios titulares sobre las tierras parceladas.

18 El artículo 97 de la Ley Agraria legitima al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para reclamar la reversión parcial o total de los bienes expropiados a los ejidos y comunidades, cuando éstos se hayan destinado a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública que fundamentó la expropiación.

19 La fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria se refiere a los convenios que celebren las partes durante la audiencia, y en todo caso, antes de pronunciarse el fallo, mediante los cuales den por terminado el juicio agrario.

1. *Competencia extraordinaria y transitoria de los tribunales agrarios*

La necesidad de terminar con el rezago agrario, consistente en la existencia de varios miles de expedientes instruidos con motivo de aquellas solicitudes de dotación de tierras, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población, controversias por restitución de terrenos y conflictos de límites de terrenos comunales y ejidales, que durante varios lustros se guardaron, sin lograr su cabal integración, en los anaqueles de los distintos órganos de impartición de justicia agraria (delegaciones agrarias, comisiones agrarias mixtas, Cuerpo Consultivo Agrario y direcciones generales de la Secretaría de la Reforma Agraria), llevó al Constituyente permanente a conferir a los tribunales agrarios una competencia extraordinaria y transitoria, que permitiría a estos órganos jurisdiccionales concluir, en breve plazo, con el interminable peregrinar de los campesinos mexicanos y de los pequeños propietarios de tierras, por los abruptos caminos de una burocracia que permanecía estancada, al no encontrar ya, en la mayoría de los casos, terrenos qué repartir, después de una ininterrumpida tarea de distribución de la tierra que duró 75 años, y mediante la cual se integraron más de 25 mil ejidos en el territorio nacional. El reparto agrario hacia el futuro venía a constituir una ilusoria quimera que alimentaba la demagogia, la corrupción y el burocratismo. La reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, hizo frente con valentía y patriótico realismo a un imperativo insoslayable: dar por terminado el reparto agrario, que brindó prosperidad a la patria llevando justicia a la clase campesina, a abatir la opresión latifundista lacerante de la dignidad, generadora de la pobreza y la ignorancia de la familia campesina.

La exposición de motivos de la reforma en comentario señala que el reparto agrario liberó a los campesinos, restañó las raíces de su orgullo, restituyendo la vida del pueblo, de la comunidad y del ejido.

Agotada la tierra por repartir, se encuentra ya en marcha un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad.

No se quiso dejar inconclusos aquellos procedimientos ya iniciados, pues todavía estaba por determinarse si existían o no causales de afectación, respecto de los predios señalados por los grupos solicitantes como propiedades que no reunían los requisitos para ser consideradas inafectables.

Por ello, en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 1992, se dispuso que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades competen-

tes, continuarían desahogando los asuntos que se encontraran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques o aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales anteriores a la iniciación de la vigencia de la nueva normatividad constitucional. Los expedientes sobre los cuales no se hubiese dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios se pondrían en estado de resolución y se turnarían a éstos para que, conforme a su Ley Orgánica, resolvieran en definitiva, aplicando la normatividad jurídica abrogada.

El artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios estableció que los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como los de creación de nuevos centros de población, se remitirían al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

En términos de la fracción I de este mismo artículo transitorio, se enviarían a los tribunales unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. En el artículo quinto transitorio se complementa esta aplicación ultraactiva de la Ley de Reforma Agraria y demás disposiciones reglamentarias y administrativas anteriores, respecto de los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias que se encontrasen en trámite, y se otorga la misma competencia extraordinaria y temporal a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.

En sólo dos años y escasos cuatro meses, el Tribunal Superior Agrario ha resuelto 3,042 juicios de dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población, que le han sido turnados por el Cuerpo Consultivo Agrario; y los 34 tribunales unitarios distribuidos en el territorio nacional han concluido 9,953 expedientes de diversos procedimientos agrarios en trámite, entre los que destacan los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, así como de suspensión y privación de derechos agrarios; quedando pendientes de resolución definitiva en todo el territorio nacional, solamente 676 asuntos del rezago agrario.

2. Competencia funcional del Tribunal Superior Agrario

Los magistrados de Tribunal Superior Agrario instruyen el procedimiento en segunda instancia y como ponentes formulan el proyecto de resolución definitiva para someterlo a la aprobación del propio Tribunal Superior, funcionando éste en pleno como cuerpo colegiado.

3. *Competencia por atracción*

El artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como los numerales 16 y 17 de su Reglamento Interior, otorgan al Tribunal Superior Agrario aquella competencia que en la doctrina extranjera se conoce como “competencia *per saltum*”, y a la que en la doctrina mexicana se le denomina *competencia por atracción*. Se trata de los juicios cuyo conocimiento se avoca el Tribunal Superior, al considerar que presentan características especiales. Esta facultad, refiere el artículo 10 antes citado, se ejerce a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del procurador agrario. Los artículos 16 y 17 del Reglamento Interior establecen que la propuesta respectiva podrá formularse por cualquiera de los magistrados del Tribunal Superior, y que la petición fundada deberá provenir del procurador agrario. El acuerdo de atracción se notifica al tribunal unitario correspondiente, dentro de las veinticuatro horas siguientes, para que una vez cerrada la instrucción remita el expediente original en estado de resolución al Tribunal Superior, sin perjuicio de que éste pueda acordar la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia que sea conducente para el esclarecimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

Las partes deberán ser notificadas personalmente del acuerdo, mediante el cual el Tribunal Superior resuelva atraer el juicio.

La competencia por atracción se contempla, además, en el sistema procesal mexicano, tanto en el juicio de amparo como en el contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

4. *Competencia territorial*

La jurisdicción agraria, por tener carácter federal,²⁰ comprende todo el territorio nacional, pero para su ejercicio y por razones de división del trabajo, se ha otorgado a diversos tribunales distribuidos en el país, tomando en consideración el número de demandas que de acuerdo con las estadísticas pudieran generarse en las diferentes zonas geográficas del solar mexicano.

Ante todo, tenemos una primera división establecida en el artículo 2o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Este precepto dispone que los tribunales agrarios se componen de un Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios agrarios.

²⁰ A partir de la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional, de 6 de diciembre de 1937, se le atribuye este carácter.

La jurisdicción del Tribunal Superior Agrario se ejerce, como ya quedó dicho, en todo el ámbito espacial del país, por ser el órgano jurisdiccional de superior jerarquía que resuelve en segundo grado los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por los tribunales unitarios, establece jurisprudencia obligatoria para dichos tribunales, conoce de las excitativas de justicia, de los conflictos de competencia, de los impedimentos, excusas, recusaciones y quejas, y ejerce el control administrativo de todos los órganos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria.

El artículo 5o. de la Ley Orgánica precisa que el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo; y que habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior. Al efecto, por acuerdo del Pleno de fecha 8 de mayo de 1992, se formaron 34 distritos de justicia agraria; la mayoría de ellos abarca el territorio de una sola entidad federativa. Otros comprenden sólo parte de un estado, y la minoría incluye a varias entidades federativas.

Al abordar este punto, el presidente del Tribunal Superior Agrario, doctor Sergio García Ramírez, en su informe de 12 de julio de 1993, indicó que esta distribución quedó subordinada, exclusivamente, al volumen de trabajo en cada lugar y a las posibilidades de atenderlo adecuadamente.

En relación con la competencia territorial en estudio, el Tribunal Superior Agrario, en resolución dictada en el expediente número C.C. 1/93, relativo al conflicto de competencia suscitado entre los tribunales unitarios de los distritos números 8 y 24, emitió criterio en el sentido de que por ser la jurisdicción agraria de carácter excepcional, no surte efectos el *pacto de foro prorrogando*, y por tanto no es aplicable supletoriamente el artículo 23 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que consigna la prórroga de la competencia territorial por convenio entre las partes.

Los argumentos básicos de esta tesis son los siguientes:

- a) El Estado mexicano, merced a la reforma al artículo 27 de su carta fundamental, dispuso medidas para una impartición expedita de la justicia agraria, instaurando un sistema de tribunales que permite un fácil acceso a la justicia, según se desprende del texto del artículo 18 de su Ley Orgánica, en cuanto dispone que los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias relativas a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción; tierras que, precisamente, por disposición expresa del artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria, están comprendidas dentro del radio de siete kilómetros del centro de población, donde residen la mayoría de los miembros de cada uno de los ejidos del país.

- b) La aceptación en materia agraria de que la voluntad de los particulares prorroga la competencia territorial, aparte de contrariar el propósito de acercar la justicia a quienes la demanden, permitiría que mediante cláusulas contractuales se apartara la instrucción y solución de las controversias del tribunal más inmediato, para confiarla a otro escogido por las partes, lo cual se traduciría, para aquella de escasas posibilidades económicas, en un obstáculo para la postulación, prueba y alegato de sus derechos, y obligaría a los justiciables con menos recursos económicos en el agro nacional (ejidatarios, comuneros y gran número de pequeños propietarios) a litigar y debatir sus puntos de vista en una circunscripción distinta a la del tribunal más cercano.
- c) Se vulneraría uno de los principios fundamentales del proceso oral, como es el de la inmediación, que requiere de la participación directa del tribunal jurisdicente, sobre todo en lo relativo a las pruebas de inspección ocular, testimonial y pericial, las que tendrían que desahogarse, en la mayoría de los casos, por un tribunal distinto al elegido por las partes (aquel dentro de cuya circunscripción territorial están ubicadas las tierras materia del conflicto y residen los testigos), sin la presencia del magistrado sentenciador. Ello rompería así, como se ha dicho, con el principio de inmediación procesal, tan caro a la justicia oral y esencial para solución imparcial y justa de las controversias de esta naturaleza, en las que se busca, primordialmente, el más estricto apego a la verdad real o histórica de los hechos controvertidos.

5. Conflictos por límites de terrenos comunales o ejidales

La fracción I del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios otorga competencia a los tribunales unitarios para conocer de los conflictos por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población comunal o ejidal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

En la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de 6 de diciembre de 1937, se establece que “son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población”. Y se otorga competencia al Ejecutivo Federal para su conocimiento y proposición a los interesados de la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes —reza el precepto— la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrían reclamarla ante la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. Se dispone, asimismo, que la ley fijaría el procedimiento breve de acuerdo con el cual deberían tramitarse las mencionadas controversias.

Por su parte, el artículo 278 del Código Agrario promulgado el 23 de septiembre de 1940, confería competencia al entonces llamado Departamento Agrario para avocarse de oficio o a petición de parte, el conocimiento de conflictos de hecho o de derecho por límites de los terrenos comunales entre sí o de terrenos comunales con ejidos; y en el numeral 287 del mismo ordenamiento normativo se establece el juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra la resolución definitiva que en el procedimiento llamado de primera instancia hubiese dictado el presidente de la República.

El Código Agrario promulgado el 31 de diciembre de 1942, en su artículo 314 atribuye la misma competencia al Departamento Agrario, y contempla, en el capítulo tercero de su título quinto, una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que el poblado inconforme con la resolución presidencial promoviera el juicio de inconformidad, el cual, recibidas las pruebas y formulados los alegatos de las partes, concluía por sentencia, cuya ejecución quedaba a cargo del juzgado de distrito respectivo.

La Ley Federal de Reforma Agraria abrogada el 23 de febrero de 1992, en el capítulo II de su título cuarto (artículos 367 y 379), confería competencia a la Secretaría de la Reforma Agraria para avocarse de oficio o a petición de parte, el conocimiento de los conflictos sobre límites entre terrenos de comunidades o entre éstos y los ejidos. El capítulo III del mismo título, regulaba el juicio de inconformidad en forma similar a la prevista en el Código Agrario anterior. Como novedad, en su artículo 383 faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para suplir las deficiencias de la demanda y de los escritos presentados por los inconformes y su contraparte; asimismo, autoriza, si fuere indispensable a juicio de la Suprema Corte, la apertura de plazos supletorios de prueba que no deberían exceder en conjunto de sesenta días, hasta agotar la indagación.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declinó su competencia en los juicios de inconformidad pendientes de resolución definitiva y los envió al Tribunal Superior Agrario para que conforme a lo previsto en el artículo quinto transitorio de dicha normatividad jurídica procediera a turnarlos a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.

Sobre las demandas presentadas ante los tribunales unitarios agrarios, donde la parte actora clasifica como conflicto de límites el litigio cuya solución re-

clama, cabe referir que en un gran porcentaje de casos se trata de una pretensión restitutoria, por parte de ejidos, comunidades o pequeños propietarios, mediante la cual se pretende obtener la declaración de propiedad de predios colindantes, sin haberse generado un conflicto derivado de la confusión, indeterminación, modificación o indebida alteración de los límites existentes entre los terrenos de las partes en contienda.

En este caso, no obstante la errónea denominación de la pretensión, el Tribunal Superior Agrario, al conocer en segunda instancia, ha resuelto que ello no implica la declaración de improcedencia del juicio, pues este órgano jurisdiccional se encuentra facultado para suplir la deficiencia de los errores de derecho en los juicios agrarios, y para calificar, por tanto, en forma correcta, la acción deducida. Así se expresa en la sentencia dictada en el recurso de revisión número 001/94-34 R. R., de 18 de enero de 1994, relativa a la demanda planteada por el comisariado ejidal del núcleo de población Huhí, municipio del mismo nombre, del estado de Yucatán, en contra del nuevo centro de población ejidal denominado Chan-sahcabá, municipio de Hocabá, de la misma entidad federativa.

El texto de la sentencia respectiva, en lo conducente nos dice:

SEGUNDO. Que estudiadas las constancias de autos, este Tribunal encuentra que en el presente asunto, no se deduce la acción agraria de controversia por límites de terrenos ejidales, determinada por el Magistrado del conocimiento, y no obstante que la parte actora en su escrito inicial de demanda y en la prevención decretada sobre el particular, especificó que ésta era la acción que ejercitaba, resulta evidente que el Magistrado de primera instancia, debió calificar correctamente la acción, tomando en consideración el objeto de la litis que es la restitución de tierras, por tratarse de un ejido definitivo que demanda la propiedad y posesión de una superficie de terreno que según su propia afirmación, forma parte de los terrenos dotados en su favor por resolución presidencial, de la cual fue desposeído, sin que se haya planteado en la litis cuestión alguna en la que se discutieran los límites que separan a ambos poblados o que éstos se encontraran indeterminados o confusos, o bien que éstos hayan sido alterados; ahora bien, este Tribunal Superior Agrario se encuentra facultado para suplir la deficiencia de los planteamientos de derecho en los juicios agrarios que le corresponda conocer y por lo tanto, para calificar en forma correcta la denominación de la acción que motivó la sentencia que se revisa; por lo que en el presente caso, se estima que no se trata de una controversia por límites de terrenos ejidales, sino de restitución de tierras. En consecuencia, es de declararse procedente el recurso de revisión que se promueve, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, fracción VII, último párrafo, y de los artículos 164, 198, fracción II, de la Ley Agraria, 9º fracción II, y 18 fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En este caso, el Tribunal Superior Agrario fundó su sentencia en lo dispuesto por el artículo 164, *in fine*, de la Ley Agraria, que autoriza a los tribunales agrarios para suplir las deficiencias de las partes en su planteamiento de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como de ejidatarios y comuneros. Podemos agregar, además, que en cuanto al punto en estudio, el error en la denominación de la pretensión no resulta relevante, si tomamos en consideración la naturaleza fundamentalmente oral del proceso agrario, y aplicamos el principio contenido en el antiguo aforismo latino *da mihi factum, dabo tibi ius*, que es expresión de la voz del juzgador, cuando apartándose de tradicionales formulismos, busca solucionar el litigio conforme a la verdad real o histórica.

6. Restitución de tierras

Como lo señalamos en páginas anteriores, la restitución de tierras a los pueblos, comunidades y ejidos de nuestro país, fue bandera que dio fuerza y razón de ser a la Revolución mexicana. Así se hace patente en el Plan de Ayala, formulado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911.

A este mismo derecho de las comunidades y particulares despojados de sus tierras se refiere el decreto de 12 de diciembre de 1914, que adicionó el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913.

Así se consignó, también, en el decreto de 6 de enero de 1915, promulgado por Venustiano Carranza.

En el texto original de la fracción VII del artículo 27 constitucional se reitera el contenido de la Ley de 6 de enero de 1915, en cuanto a la nulidad de todas las diligencias, resoluciones y actos que hubiesen privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, desde la Ley de 25 de junio de 1856 y se ordena su restitución, con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que asume el carácter de ley constitucional; si la restitución no procediere, disponía se dejaran las tierras a dichas corporaciones en calidad de dotación. Todas las leyes de restitución que por virtud de dicho precepto se promulgasen, serían, según el texto citado, de inmediata ejecución por la autoridad administrativa.

La restitución de tierras a comunidades y ejidos ha constituido parte medular de toda la legislación agraria posterior.

Sobre la restitución de tierras, bosques y aguas de los núcleos de población, la fracción VII *in fine*, del artículo 27 constitucional, previene que ésta se hará en los términos de las leyes reglamentarias, y la fracción VIII del mismo pre-

cepto constitucional reitera la declaración de nulidad de las enajenaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, cuya indebida aplicación originó el inicuo despojo de que fueron objeto las comunidades indígenas y los campesinos de nuestro país; asimismo, declara nulas todas las concesiones, posesiones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las autoridades federales desde el 1o. de diciembre de 1876, fecha a partir de la cual se inicia, con mayor intensidad, una nueva etapa de expoliación de las tierras de los pobladores del campo mexicano.

Hoy, la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en relación con la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria, otorga competencia, tanto a los tribunales unitarios, en primera instancia, como al Tribunal Superior, en segunda instancia, para resolver los litigios sobre restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población y a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.

Sobre este mismo tema, nos clarifica la naturaleza de estos conflictos la sentencia dictada en la revisión número 001/94-34 R.R., precedentemente mencionada, que en su parte relativa hace un puntual análisis:

La acción de restitución de tierras, regulada al amparo de las reformas al artículo 27 de la Constitución General de la República, del año de mil novecientos noventa y dos, y por los artículos 49 de la Ley Agraria y 18, fracción II, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tiene una connotación más amplia que la acción de restitución comprendida en el artículo 279 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. Para una mayor precisión, es necesario definir la acción de restitución de tierras reguladas por la Ley Agraria en vigor. El párrafo final de la fracción VII del artículo 27 constitucional, el artículo 49 de la Ley Agraria y la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la conciben como una acción diferente a la que contemplaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. En esta última, la restitución era una acción que le correspondía ejercitar a los vecinos del núcleo de población solicitante, siempre y cuando contaran con títulos de propiedad, y a quienes se hacía exigible, además, la comprobación de la fecha y forma del despojo de las tierras, bosques o aguas reclamados; en tanto que en la actual Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el ejercicio de la acción de restitución de sus bienes le corresponde a los núcleos de población ejidales o comunales, o a sus integrantes, en contra de actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera del juicio, o contra actos de particulares, que tengan como consecuencia la privación ilegal, total o parcial de sus derechos sobre las tierras, bosques y aguas.

La acción restitutoria, así regulada por la Ley Agraria, tiene como objeto que el núcleo agrario o sus integrantes que la ejerciten, recobren el poder de disposición

sobre el bien o el derecho que les ha sido segregado de su patrimonio, así como los frutos o utilidades que hayan dejado de percibir como consecuencia de la desposesión ilegal. En esta acción restitutoria, los actores son los núcleos agrarios ejidales o comunales o cualquiera de sus integrantes y los demandados lo serán las autoridades administrativas, jurisdiccionales o cualquier particular, que mediante actos ilegales hayan causado la desposesión de los bienes o derechos reclamados. En la nueva acción restitutoria, no corre a cargo del actor demostrar la fecha y forma del despojo como se exigía en la Ley Federal de Reforma Agraria, sino que la privación de sus bienes o derechos deberá comprobarse en el procedimiento, mediante el desahogo de las pruebas conducentes; el actor deberá demostrar que el núcleo ejidal o comunal es el propietario o titular de un derecho sobre las tierras, bosques o aguas de las cuales ha sido desposeído y que se encuentran dentro de su patrimonio por disposición de un acto legalmente emitido. El demandado, a su vez, está obligado a demostrar la legitimidad del derecho controvertido. A diferencia de la acción restitutoria regulada por la Ley Federal de Reforma Agraria, no corre a cargo del núcleo agrario demandante la demostración, in limine litis, de la fecha y forma del despojo, sino que la desposesión deberá demostrarse en el curso del proceso agrario, a través del desahogo de las pruebas que aporte cualquiera de las partes.

El efecto jurídico de la sentencia en un juicio restitutorio, al quedar comprobada la titularidad del derecho de propiedad del núcleo ejidal o comunal y la privación sufrida por acto ilegal, de autoridad administrativa o jurisdiccional, fuera de juicio, o por el particular o particulares demandados, será la restitución del inmueble reclamado y el pago de daños y perjuicios, en su caso.

7. Juicios de nulidad de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias

El artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, al otorgar a éstos competencia para conocer de los juicios entablados con la pretensión de obtener la declaración de nulidad de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, se introduce en el ámbito de la justicia contencioso administrativa.

Asimismo, en la fracción VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se confiere competencia a los tribunales unitarios para conocer de las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria; esto es, de aquellas atinentes a los actos y resoluciones reseñados precedentemente, contempladas tanto en la Ley de 6 de enero de 1915 como en el texto original de la fracción VII del artículo 27 de nuestra carta magna.

Esta especie de competencia da nacimiento al proceso conocido en la doctrina bajo el nombre de “contencioso administrativo de plena jurisdicción”, atribuido normalmente en los países que han adoptado el sistema contencioso administrativo continental europeo, a tribunales independientes tanto del Poder Ejecutivo como de la estructura orgánica tradicional del Poder Judicial.

Nuestro país se incorpora a este sistema continental europeo de justicia administrativa, a partir del 27 de agosto de 1936, fecha en que entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, mediante la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo desempeño ha sido ejemplar en el panorama de la impartición de justicia a los administrados.

Manuel J. Argañarás, quien fuera ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina, enseña que la materia contencioso administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o afectar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.²¹

En estos juicios, son parte demandada, tanto la autoridad que dictó la resolución combatida, cuanto el particular al cual haya favorecido.

Los tribunales agrarios han conocido de diversos juicios en los cuales se demanda la nulidad de resoluciones de autoridades agrarias. A este respecto debe puntualizarse que los acuerdos tomados por la asamblea general del ejido, los actos del Comisariado Ejidal, así como los del consejo de vigilancia, no se encuentran comprendidos dentro de este ámbito competencial, por no tener el carácter de autoridades agrarias, pues como bien se señala en el artículo 25 de la ley de la materia, son órganos internos de los ejidos, circunstancia que no les da el rango de autoridades; carácter sólo atinente a aquellos funcionarios de la administración pública, quienes en el ejercicio de su cargo aplican las leyes y disposiciones reglamentarias que inciden en el goce y ejercicio de los derechos de los particulares y en el cumplimiento de sus obligaciones.

Un contencioso administrativo de características especiales es el que se instituye con motivo de las demandas planteadas en contra de la Procuraduría Agraria, cuando ésta incurre en omisiones que deparan perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, “a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas”, según reza la fracción IX del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Así

²¹ *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editorial Argentina, 1985, p. 13.

también la competencia que a los mismos tribunales unitarios agrarios confiere la fracción XII del numeral supracitado, para conocer de la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria, pues en este caso la demanda habrá de entablarse por el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal —organismo del sector público federal— en contra de la dependencia o entidad que hubiere solicitado la expropiación de los bienes ejidales y comunales por alguna causa de utilidad pública.

8. Competencia para establecer jurisprudencia

A partir de la reforma a diversos preceptos de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, vigente a partir del 10 de julio de 1993, el Tribunal Superior Agrario goza de competencia para establecer jurisprudencia, bien sea a través de la reiteración de un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados, o bien mediante el sistema de denuncia de sentencias en las que los tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias, para el efecto de que el Tribunal Superior resuelva aquella que deba prevalecer.

El sistema de denuncia de contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales se estableció, por vez primera, en la Ley de Amparo; posteriormente se observa por el Tribunal Fiscal de la Federación, y se incorpora, en la actualidad, a la técnica jurisprudencial de los tribunales agrarios. Están facultados también, para establecer jurisprudencia limitada al ámbito material y territorial de su competencia, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y algunos tribunales superiores de justicia, así como de lo contencioso administrativo de las diversas entidades federativas.

Este sistema es conocido en el derecho francés como “de casación”, en interés de la ley, debido a que mediante él no se pretende revocar o modificar una sentencia anterior, pues sólo se busca obtener la uniformidad de criterios de los tribunales y, por consiguiente, dar mayor seguridad jurídica en el futuro, al justiciable. Por tal motivo, la resolución que se dicta al resolver la contradicción no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios respectivos.

El procedimiento para establecer la jurisprudencia está previsto en el artículo 19 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

La jurisprudencia del Tribunal Superior Agrario es obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el *Boletín Judicial Agrario*, y

sólo se interrumpe cuando el Pleno, mediante una concurrencia de cinco magistrados y un mínimo de cuatro votos favorables, expresando las razones en que se apoya, decide adoptar un criterio distinto.

9. Competencia del magistrado instructor

Por razón de la función, los magistrados del Tribunal Superior Agrario tienen una competencia que les es atribuida como órganos unitarios en el artículo 9o., fracción VIII, de la Ley Orgánica. Al efecto, este precepto dispone, en su párrafo final, que corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterlo a la aprobación del Tribunal Superior.

En relación con este punto, es importante determinar el alcance de las facultades de instrucción, y para ello bastará dar respuesta al siguiente interrogante: ¿qué es la instrucción?

Si consultamos una vez más el *Diccionario jurídico mexicano*, citado con antelación, veremos que en la voz “Instrucción” nos precisa con claridad que ésta tiende a la realización del fin específico del proceso que lleva al conocimiento de la verdad legal y sirve de base a la sentencia. La instrucción empieza con el auto inicial y concluye con el que declara cerrado el juicio, y en el procedimiento civil comprende tres periodos: 1) el de la demanda, contestación y fijación de la cuestión debatida o fijación de la litis, como comúnmente se denomina al extracto que se hace por parte de la autoridad judicial de los puntos litigiosos; 2) el de ofrecimiento y admisión de las pruebas, y 3) el de la práctica y recepción de dichas pruebas.

Esta fase o etapa procesal aparece perfectamente delimitada en el juicio penal mexicano. En ella, las partes aportan al juzgador, y éste desahoga, las pruebas pertinentes para el conocimiento real de los hechos materia del litigio.

Así pues, cabe concluir que el juez o magistrado instructor goza de todas las facultades necesarias para dictar los acuerdos y practicar aquellas diligencias indispensables para que el órgano jurisdicente pronuncie el fallo final.

Tenemos, entonces, en la segunda instancia del juicio agrario, un órgano instructor, que es el magistrado al cual se turna el expediente para instrucción y formulación del proyecto de resolución definitiva, y un órgano jurisdicente, de naturaleza colegiada, integrado por cinco magistrados que en sesión plenaria emiten la sentencia definitiva.

En materia agraria, la instrucción se inicia en el momento en que el magistrado recibe el expediente para su trámite, y concluye cuando desahogadas,

en su caso, las diligencias y las pruebas pertinentes, conforme lo previene el artículo 186 de la Ley Agraria, se avoca la formulación del proyecto de sentencia.

IV. APUNTAMIENTO FINAL

La competencia, en cuanto categoría del derecho procesal, encierra una amplia gama de posibilidades normativas; comporta la propiedad de iluminar esquemas jurídicos; y es clave en la construcción de estructuras procesales, que surgen cuando el jurista aplica las evidencias de una idónea distribución de facultades, lo cual permite mayor eficacia en la impartición de justicia.

Lo que hemos expuesto es sólo un punto de partida en el estudio de la competencia dentro de la esfera del nuevo derecho procesal agrario, creado a raíz de sustanciales reformas a nuestra carta fundamental, que fueron prohijadas, como queda establecido en el cuerpo de la presente ponencia, merced al profundo conocimiento de la realidad nacional por parte del titular del Poder Ejecutivo y de los órganos legislativos; y es coincidente en lo esencial con las conclusiones a que se arribó en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal.

Señores congresistas:

Los primeros y promisorios frutos de la nueva justicia agraria depositada en jueces dignos, prudentes, imparciales, honestos y *de buena palabra a los que vinieren a juicio ante ellos*, como rezaban las Partidas del rey don Alfonso El Sabio, alientan la esperanza de que en un futuro no lejano amplíe su manto protector, tutelando con eficacia y con acendrado humanismo todo el universo de situaciones jurídicas que surgen en relación con la tenencia de la tierra y la producción en el agro mexicano.

Por su atención, mi reconocimiento cordial.