

# INFORME SOBRE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MÉXICO

A la luz de los derechos humanos de  
los pueblos indígenas y campesinos

Gabriela Torres-Mazuera  
Jorge Fernández Mendiburu  
José Orvelín Montiel Cortés  
Sergio Alberto Salgado Román



---

# CONTENIDOS

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>1. LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MÉXICO</b>	<b>4</b>
1.1 El Tribunal Superior Agrario	6
1.2 Los Tribunales Unitarios Agrarios	9
1.3 Crisis presupuestal de los Tribunales Agrarios	13
1.4 Distribución desigual del trabajo y el presupuesto al interior de los Tribunales Agrarios	16
1.5 Evolución de la carga procesal agraria 1994-2018	20
1.6 Transformación y aumento de la conflictividad agraria que se desahoga en los TUAs	22
1.7 Profesionalización y carrera judicial en los Tribunales Agrarios	23
<b>2. EL PROCESO AGRARIO: RETOS Y DIFICULTADES</b>	<b>26</b>
2.1 La ejecución de las sentencias: un reto mayor para los TUAs	31
<b>3. VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS PROCESALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS EN LA JURISDICCIÓN AGRARIA</b>	<b>33</b>
3.1 Derecho a la personalidad jurídica colectiva	34
3.2 Derecho a la presentación de pruebas históricas, peritajes antropológicos y culturales	36
3.3 Derecho al uso de su lengua materna y a ser asistido por traductor o intérprete	38
3.4 Derecho a obtener justicia dentro de un plazo razonable	40
3.5 Ejecución de sentencias	43
<b>4. INICIATIVAS DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN AGRARIA</b>	<b>46</b>
4.1 Ley para el desarrollo agrario	46
4.2 Código de Procedimientos Agrarios	49
4.3 Iniciativa de reforma constitucional	52
4.4 Crítica a las iniciativas de reforma a la justicia agraria	56
<b>5. CONCLUSIONES: RETOS Y RECOMENDACIONES</b>	<b>58</b>
5.1 Retos a los que se enfrentan los Tribunales Agrarios	58
5.2 Recomendaciones	60
<b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>63</b>
Documentos	65

---

# INFORME SOBRE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MÉXICO

A la luz de los derechos humanos de  
los pueblos indígenas y campesinos

## PRESENTACIÓN

El presente informe tiene por objetivo realizar un balance actualizado sobre el desempeño del sistema de Tribunales Agrarios (TA) el cual comprende el Tribunal Superior Agrario (TSA) y los 56 Tribunales Unitarios Agrarios (TUAs) existentes en 2019, siendo una continuación del *Informe sobre jurisdicción agraria y los derechos humanos de los Pueblos Indígenas y Campesinos en México*, publicado en 2018 por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF).

Para su elaboración partimos de dos convicciones: primeramente, los Tribunales Agrarios son órganos que han desempeñado una función jurisdiccional indispensable para resolver la conflictividad agraria, comunal y territorial que se vive en nuestro país. A la par, consideramos fundamental reconocer la crisis económica, legal e institucional en la que hoy en día se encuentran sumidas dichas instituciones.

Si bien la reforma constitucional al artículo 27 de 1992 instauró un conjunto de nuevas instituciones en materia agraria con el objetivo de dar certeza jurídica a los campesinos y resolver aquellos conflictos

que se suscitaban a nivel individual o colectivo entre los sujetos agrarios, también lo es, que dicha reforma fue el primer paso para incorporar las tierras ejidales y comunales al mercado de bienes y servicios, como parte de las políticas neoliberales que se implementaron en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En efecto, la Ley Agraria de 1992 aunada a un conjunto de reformas en materia energética aprobadas a finales de 2013 han afianzado el proceso de mercantilización de la tierra ejidal y comunal, sin establecer mayores protecciones para los titulares de derechos agrarios campesinos e indígenas quienes se encuentran en clara desventaja frente al poder económico y político de los diversos agentes empresariales; con ello el carácter “social” del régimen de propiedad social fundado con la Constitución de 1917 ha sido gravemente debilitado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En 2013, el Congreso mexicano aprobó un conjunto de enmiendas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Mexicana, lo que algunos llaman la “Reforma Energética”. El paquete de reformas está agrupado en nueve bloques, incluye ocho nuevas leyes y doce modificaciones. Destacan la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera y de la Ley de Asociaciones Público Privadas. En las nuevas legislaciones secundarias, se introducen diferentes opciones

La reforma significó la adopción de un modelo de justicia agraria con tribunales administrativos constitucionales dotados de plena jurisdicción para dictar sus fallos, facultados para anular actos, condenar y resolver controversias entre sujetos agrarios. Baste recordar que, a partir de este momento, se reconocieron la personalidad jurídica y el patrimonio a los núcleos agrarios.

No pasa inadvertido señalar que la Revolución Mexicana produjo en el texto de la Constitución de 1917 el reconocimiento de una clase económica en situación de vulnerabilidad a través de los sectores obrero y campesino. El primero encontró respaldo en el artículo 123, el segundo en el 27, ambos constitucionales. Los conflictos suscitados para los trabajadores serían resueltos a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje mientras que los campesinos deducirían sus reclamos mediante las Comisiones Agrarias Mixtas y los Cuerpos Consultivos Agrario en sus respectivas competencias.

La instauración de Tribunales Agrarios en 1992, adscritos al ámbito administrativo, pero con plena autonomía jurisdiccional, implicó un cambio de enfoque hacia el sector agrario; a partir de entonces se elimina la intervención del Ejecutivo en la vida interna de los núcleos de población, para dar paso a un modelo de justicia agraria autónoma. No fue menor este cambio, baste citar como ejemplo que en materia laboral -el otro sector empoderado de la Revolución

---

al alcance de las empresas petroleras y energéticas para la ocupación de las tierras en propiedad privada y social con el objetivo de realizar sus actividades. Por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos establece que “las actividades de exploración y extracción son de interés social y orden público por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas” (Ley de Hidrocarburos, artículo 96). El Estado puede constituir servidumbres legales (por vía administrativa o jurisdiccional) o proceder a la ocupación o afectación superficial de los terrenos (entre ellos los de propiedad social, es decir, de ejidos y comunidades).

Mexicana- sería hasta el año 2017 que por reforma constitucional se ordenaría la transición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a Tribunales Laborales (aún no instaurados a la fecha de este informe)<sup>2</sup>.

La progresiva transformación del sentido social que originó el artículo 27 en la Constitución de 1917 se da de manera simultánea al abandono, por parte del Estado, de las instituciones que conforman la jurisdicción agraria, entre ellas los Tribunales Agrarios. Desde los años 2000, los Tribunales Agrarios, y otras instituciones como la Procuraduría Agraria, han visto decrecer su presupuesto con la correspondiente merma en sus capacidades jurisdiccionales.

Derivado de dicha constatación, este informe busca ubicar la importancia y trascendencia de esas instituciones y abrir el debate en torno a la pérdida del sentido social de los Tribunales Agrarios. En este orden de ideas, el presente trabajo debe ser un punto de partida para repensar e impulsar las propuestas contemporáneas de reforma legislativa que permitan dar certeza jurídica, política y económica a las comunidades indígenas y campesinas del país.

Adelantándonos a las conclusiones finales de nuestro trabajo, los autores de este informe consideramos que a fin de recuperar el sentido social que originalmente tuvo el artículo 27 en la Constitución de 1917, es necesaria una reforma que trascienda la sola consolidación y modernización de los órganos de justicia agraria. Para ello es preciso repensar el sentido político y económico de la Constitución Mexicana, pues no bastaría con fortalecer las instituciones agrarias, si los lineamientos económicos y políticos que se plasman en la Norma Fundamental se mantienen intactos y siguen apostando por el impulso de

---

2 Ver, Diario Oficial de la Federación publicado el 24 de febrero de 2017. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017)

la mercantilización de las tierras y la inversión a gran escala como política de “desarrollo” en detrimento de la propiedad comunal y la justicia social. El nuevo andamiaje constitucional que idealmente se debe construir en un diálogo plural, deberá tener a la propiedad social como eje articulador de un conjunto de derechos que se interrelacionan entre sí: el derecho de los pueblos originarios, particularmente el derecho a la libre determinación y al territorio, el derecho a un medio ambiente sano, el reconocimiento de los derechos ambientales difusos y el derecho al agua.

Para la elaboración de este informe nos apoyamos en un conjunto de entrevistas en profundidad realizadas a nueve magistrados que laboran en los Tribunales Unitarios de siete distritos, con la experiencia añadida de haber ejercido como magistrados en un total de 37 Tribunales Unitarios Agrarios. También retomamos la perspectiva de seis abogados que han litigado en Tribunales Agrarios de Yucatán, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo, Jalisco, Morelia y Chihuahua. Nuestra investigación se apoya, además, en la información recabada a partir de más de 397 solicitudes de información al portal de la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>3</sup>, la revisión de los Informes de Labores del Tribunal Superior Agrario entre los años 2001 y 2018 y de la Revista de los Tribunales Agrarios, e investigación bibliográfica y hemerográfica relativa a los Tribunales Agrarios en México.

El informe está organizado en cinco apartados. En el primero analizamos el desempeño de los Tribunales Agrarios entre el año 2000 y 2018. Para lo cual distinguimos el quehacer del Tribunal Superior Agrario (TSA) y de los Tribunales Unitarios Agrarios (TUAs) desde una perspectiva histórica y comparativa. Nuestro análisis revela el desequilibrio entre ambos órganos en cuanto carga de trabajo y presupues-

to. En esta primera sección, también, consideramos la evolución de la conflictividad agraria que se desahoga en los Tribunales Agrarios, y finalizamos con un análisis de la trayectoria profesional de los magistrados que laboran en los TUAs. En una segunda sección consideramos los retos y obstáculos del proceso agrario considerando sus principios: inmediatez, intermediación, oralidad, celeridad y efectividad en la ejecución de las sentencias. En una tercera sección consideramos hasta qué punto los Tribunales Unitarios Agrarios son efectivos en la protección de los derechos agrarios y territoriales de los pueblos indígenas. Nuestro enfoque es el de las y los defensores de los derechos humanos de los pueblos indígenas y nos apoyamos en algunos casos de estudio para realizar el balance. El cuarto apartado lo dedicamos a analizar las propuestas actuales más importantes de reforma a la legislación agraria considerando a los Tribunales Agrarios. Elaboramos una breve crítica de dichas propuestas. En la sección final identificamos retos y problemáticas a los que se enfrentan, en la actualidad, los Tribunales Agrarios y proponemos un conjunto de recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de dichos órganos.

**Agradecimientos:** Este informe no hubiera podido realizarse sin el valioso apoyo de David Lovatón, Luis Hernández Palacios y Abraham Cadena, así como los comentarios de Aldo Saúl Muñoz López. Igualmente agradecemos a los siete magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios que concedieron las entrevistas, a Enrique Morales, encargado de la subdirección jurídico de la PA en Campeche, y a los abogados defensores en derechos humanos que compartieron su punto de vista e información: Naa-yeli Ramírez, Dalia Piña, Guadalupe Espinoza, Claudia Gómez Godoy, Rubén Ávila, Ernesto Palencia, Hugo Aguilar, Gerardo Martínez, Carmen Herrera, Lourdes Medina y Lourdes Montes.

3 Ver, [www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)

# 1 LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MÉXICO

Las bases para la instauración de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria se establecieron en la reforma constitucional del 03 de febrero de 1983<sup>4</sup>. Esta enmienda constitucional se consolidó apenas dos meses después de la llegada de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia de la República y con ello quedó definido la instauración del neoliberalismo como modelo económico que sustituiría el paradigma del Estado Benefactor posrevolucionario. No resulta un dato menor, pues con la previsión de la Rectoría Económica del Estado, el sistema de planeación nacional del desarrollo, la reducción de la participación del Estado en la economía, se previó que el Ejecutivo Federal dejara de intervenir en los asuntos internos de los núcleos agrarios. Esta reforma se conoció a la postre como la incorporación del “Capítulo Económico de la Constitución”.

Así las cosas, la erección de los Tribunales Agrarios se dio en dos momentos; el primero en 1982 con la reforma a la fracción XIX del artículo 27 constitucional; el segundo, con la abrogación de la Ley Federal de Reforma Agraria y la promulgación de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios,

legislaciones que a la vez operarían la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, que, entre otras cosas, permitió la adopción del dominio pleno.

Los Tribunales Agrarios fueron un parteaguas, pues hasta entonces, las controversias derivadas de la tenencia de la tierra se dirimían ante autoridades meramente administrativas que dependían directamente del Poder Ejecutivo tanto a nivel federal como a nivel local. Su creación se inscribe en el marco de una reestructuración mayor y sustancial del sector agrario emprendida por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Esta reestructuración, que recibió apoyo económico de instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, tuvo entre sus principales objetivos garantizar los derechos de propiedad de ejidos y comunidades, en particular los derechos individuales de los sujetos agrarios a fin de crear un mercado legal de tierras ejidales, hasta el momento inexistente. Esta aspiración requirió la emisión de una nueva legislación agraria, la Ley Agraria, que dio por terminado el reparto de tierras a campesinos peticionarios y legalizó la privatización y mercantilización de las tierras ejidales. Asimismo, supuso la fundación de nuevas instituciones y de un programa de certificación de los derechos agrarios. Es así que en 1992 fue creada la Procuraduría Agraria con nuevos funciona-

<sup>4</sup> Ver, Diario Oficial de 3 de febrero de 1983. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_102\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf)

rios, los visitadores agrarios, que sustituirían la labor que hasta entonces venían realizando los promotores agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria. La principal tarea que desempeñó esta institución en los quince primeros años de su fundación (1992-2006) y para lo cual también recibió cuantiosos recursos económicos fue llevar a cabo un ambicioso proyecto de certificación de las tierras ejidales y comunales de todo el país (el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares dirigido a núcleos agrarios).

A la par se crearon los Tribunales Agrarios encargados de la impartición de justicia agraria, labor que hasta ese momento era responsabilidad de Comisiones Agrarias Mixtas, dependientes del Poder Ejecutivo, que a nivel estatal ejercían como instituciones jurisdiccionales en materia agraria<sup>5</sup>. En efecto, hasta 1992, las decisiones judiciales en materia agraria en México eran establecidas en “resoluciones presidenciales” inapelables.

La confirmación de un sistema de Tribunales Agrarios significó un cambio radical: los nuevos órganos fueron dotados de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus resoluciones. Los Tribunales Agrarios son Tribunales Constitucionales, es decir, su origen se cimienta en el texto constitucional con las características propias de ser tribunales jurisdiccionales

especializados en materia agraria. Cuentan con su propia regulación y por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pertenecen a ninguno de los poderes de la Unión, ya que se encuentran dotados de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus resoluciones, sin la injerencia de ningún órgano de gobierno. Entre las razones por las cuales éstos no fueron incorporados al Poder Judicial se encuentra, que estos funge como autoridad substituta del Ejecutivo Federal en la resolución de los asuntos de “reza-go agrario”, es decir aquellos referidos a solicitudes de dotación o restitución de tierras previas a 1992 que se encontraban en trámite en la Secretaría de la Reforma Agraria. De ahí que su ejercicio quedó supeditado a criterios que remiten a los objetivos y prioridades del Poder Ejecutivo, como son la “paz social” o el “interés público”. Este último aspecto es clave, porque revela la especificidad de los Tribunales Agrarios que, a diferencia de los tribunales civiles o administrativos, no tiene como misión única sancionar la ley.

De ser en su inicio órganos jurisdiccionales de avanzada tanto en su concepción especializada como en varios de sus principios (por ejemplo, el principio de oralidad) hoy en día los Tribunales Agrarios parecen detenidos en el tiempo. A diferencia de los cambios sustanciales sufridos por las sociedades rurales en México, estos órganos de impartición de justicia han experimentado, desde su creación, pocas transformaciones legales, organizativas y de diseño institucional. En efecto, si la Ley Agraria ha sido reformada en siete ocasiones (1993, 2008, 2011, 2012, 2016, 2018) la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios sólo ha experimentado dos reformas, siendo la primera un año después de su creación en 1993 y la segunda en 1998. La poca transformación de dichos órganos y sus normas es más evidente si consideramos que la

5 Hasta 1992 el Presidente de la República, era la máxima autoridad administrativa y “Suprema Autoridad Agraria” con facultades para decidir sobre restituciones y dotaciones de tierras y aguas, auxiliado en esa tarea por los gobernadores de los estados y por órganos también administrativos, como la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales agrarias y posteriormente por el Departamento Agrario (más tarde Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, luego Secretaría de la Reforma Agraria y ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial). Estos órganos, formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales, conocieron, tramitaron y resolvieron un sin número de casos, peticiones, controversias y conflictos relacionados con la propiedad rústica y en general con la tenencia de la tierra, sujetándose a un procedimiento específico (Betancourt, 2012).

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios ha sido refractaria a la reforma en materia de derechos humanos del 2011; de ahí que no contempla obligaciones de resolver conforme a los principios rectores de este paradigma. Los Tribunales Agrarios tampoco fueron afectados por el Sistema Nacional Anti-corrupción de ahí que no existen mecanismos de control sobre dichos órganos, en particular sobre el Tribunal Superior Agrario ni sobre el magistrado presidente quien dirige este órgano. Este último aspecto es fundamental: hasta la fecha, no existe un órgano de control con independencia a las decisiones del magistrado presi-

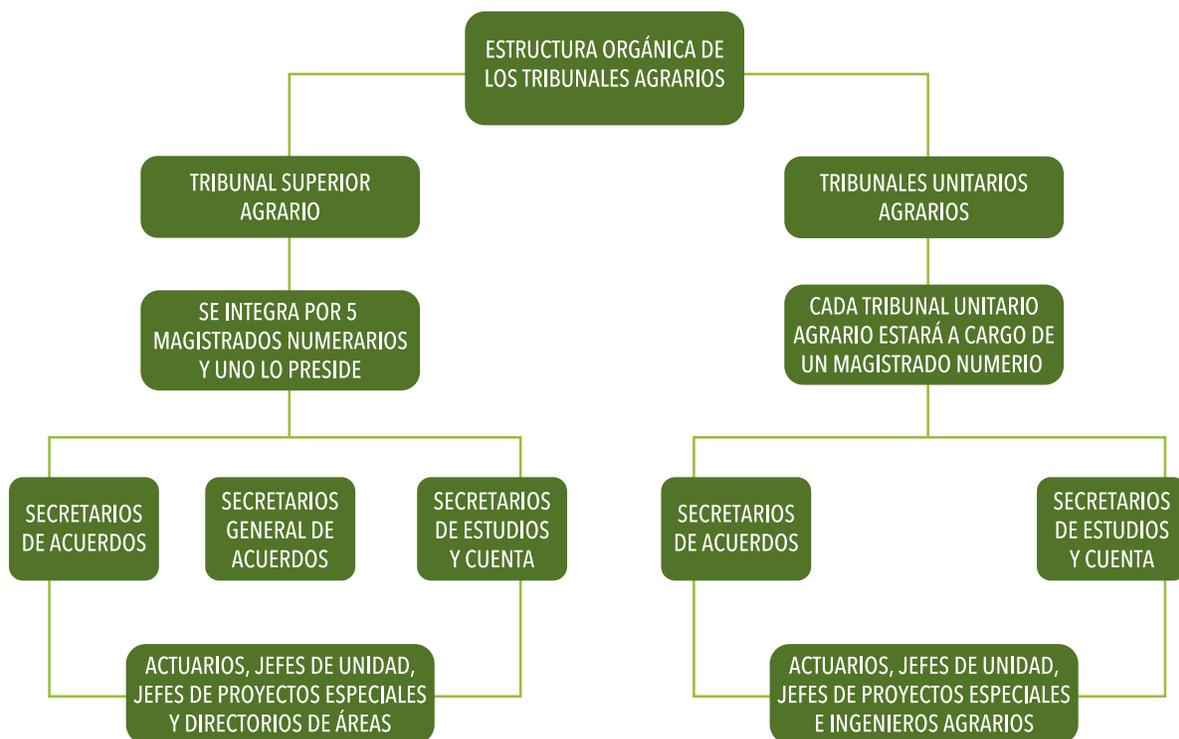
dente. Tanto la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios como el Nuevo Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios carecen de disposiciones claras sobre la forma en que se integrará el Órgano de Control Interno, ni sobre quién es el responsable para nombrar al Jefe de la Unidad Administrativa; tampoco se establece bajo qué criterios y por cuál autoridad se designará al Secretario General de Acuerdos o al Director General Jurídico. Así, el uso y costumbre al interior de estos órganos es que tanto el nombramiento como la remoción del oficial mayor y del contralor es decisión del magistrado presidente.

## 1.1 El Tribunal Superior Agrario

Los Tribunales Agrarios están integrados por el Tribunal Superior Agrario (TSA) y los Tribunales Unitarios Agrarios (TUAs)<sup>6</sup>. La estructura orgánica para su

debido funcionamiento está establecida en su Ley Orgánica, de acuerdo al esquema siguiente.

### Esquema 1. Estructura de los Tribunales Agrarios



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario es el órgano encargado de orientar y conducir la política judicial agraria a nivel de la Federación. Está integrado por cinco magistrados numerarios<sup>7</sup>, uno de los cuales lo preside de conformidad con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. El Tribunal Superior Agrario al momento de dictar sus resoluciones respecto de los casos que se le presentan toma sus decisiones por unanimidad o por mayoría de votos. Para sesionar válidamente, se requiere de por lo menos tres magistrados de los cinco que lo conforman, entre los cuales deberá estar el presidente, quien tendrá el voto de calidad en caso de empate.

El Tribunal Superior Agrario es la instancia superior del sistema de Tribunales Agrarios que se ocupa de asuntos de la llamada competencia transitoria o de rezago agrario, así como de expedientes de la denominada competencia ordinaria (Zepeda, 1999, 24; TSA, 2018). De manera transitoria, el Tribunal Superior Agrario, es el órgano encargado de resolver los procedimientos de dotación, restitución y reconocimiento pendientes (dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población) previstos por la legislación agraria anterior (Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971). En su competencia ordinaria, el TSA resuelve los recursos de revisión sobre resoluciones emitidas por los TUAs referentes únicamente a tres tipos de asuntos: 1) conflictos por límites, 2) restitución y 3) juicios de nulidad<sup>8</sup>. Otro de los asuntos que son competencia del TSA según la fracción

VII del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, son las excitativas de justicia. Estas

tiene[n] por objeto que el tribunal superior ordene, a pedimento de parte legítima, que los magistrados cumplan con las obligaciones procesales en los plazos y términos que marca la ley, ya sea para la sustanciación del procedimiento agrario, para dictar sentencia, o para la ejecución de estas, cuando la responsabilidad de la inactividad recaiga en el tribunal (NRITA, 2019, artículo 40).

La principal causa por la que se promueven excitativas de justicia consiste en la omisión del cumplimiento del plazo de hasta 20 días —a partir de que se turna el expediente para sentencia—previsto en el artículo 188 de la Ley Agraria para la emisión de las sentencias (Méndez de Lara, 2019, 14).

Las excusas, los conflictos competenciales, las quejas jurisdiccionales y las recusaciones de los magistrados de los TUAs son también competencia del TSA y se encuentran establecidas dentro de las fracciones del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Entre el 2015 y el 2018, el TSA resolvió 105 excusas, nueve conflictos competenciales, 23 quejas jurisdiccionales y quince recusaciones.

En el análisis sobre el desempeño del Tribunal Superior Agrario es importante notar la evolución o transformación del tipo de asuntos que llegan y son resueltos por este órgano. Así pues, observamos que los primeros cuatro años de su funcionamiento (1992-1996), el TSA recibió 5,363 casos, de los cuales 4,730 correspondían a asuntos relativos al rezago agrario o competencia transitoria (88.2%), lo cual le permitió concluir a Zepeda (1999) que “a diferencia de la primera instancia (tribunales unitarios), en el TSA la mayor carga de trabajo la han representa-

<sup>7</sup> Los magistrados numerarios son aquellos magistrados titulares en el Tribunal Superior Agrario, además de estos, habrá también magistrados supernumerarios de conformidad con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y serán aquellos encargados de suplir las ausencias de los magistrados titulares tanto del Tribunal Superior Agrario, así como en los Tribunales Unitarios Agrarios de cada distrito.

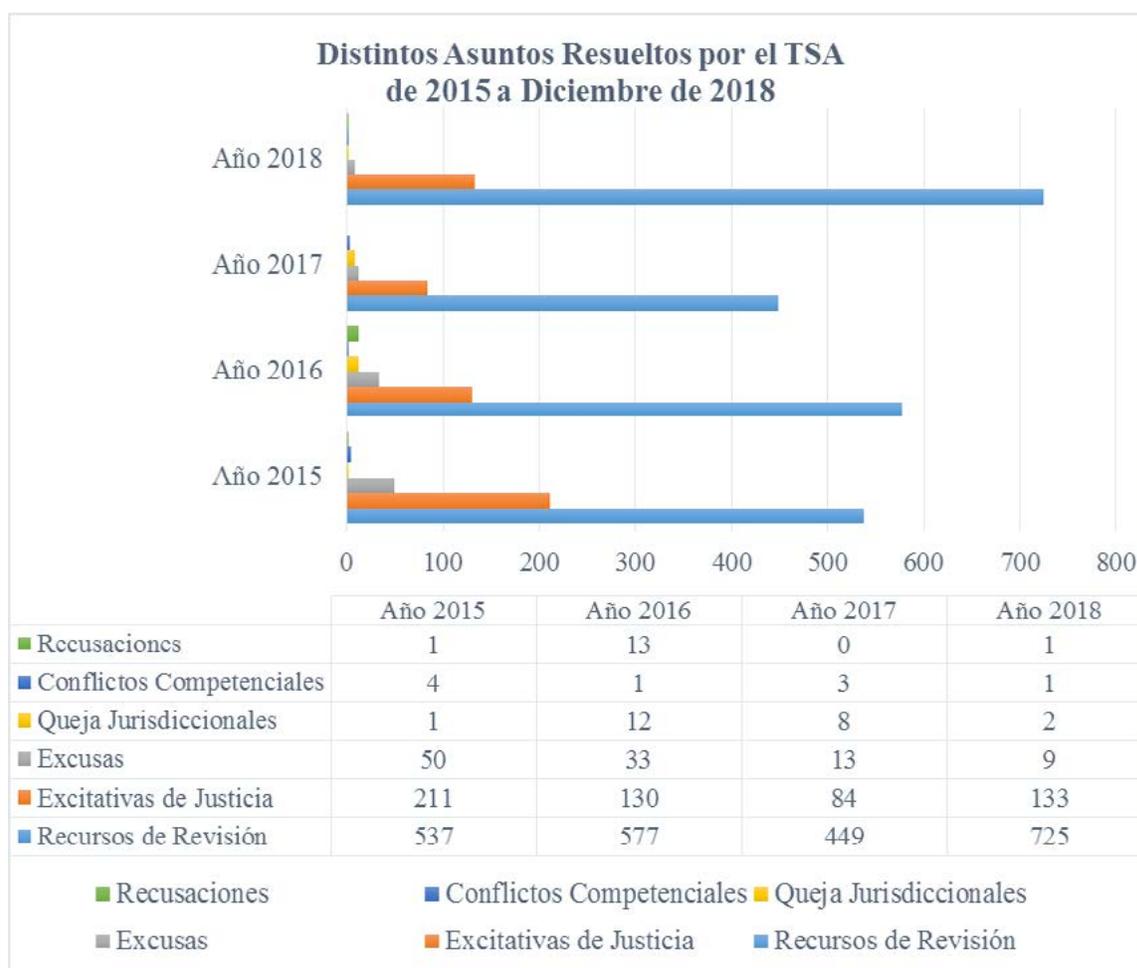
<sup>8</sup> Los recursos de revisión que llegan al TSA tienen solo tres causales de acuerdo a la Ley Agraria (artículo 198 y 200): conflictos entre límites, por restitución de tierras y nulidad de sentencias y artículo 9 de la Ley Orgánica.

do los asuntos de rezago agrario” (p. 24). Esta situación cambia por completo a partir de la década del 2000 cuando el número de asuntos de competencia transitoria va decreciendo, hasta desaparecer en el año 2003<sup>9</sup>.

En 2018 el Tribunal Superior Agrario resolvió un total de 811 asuntos, de los cuales 725 fueron re-

curtidos de revisión, 133 excitativas de justicia y 22 asuntos de otro tipo, pero de competencia ordinaria (TSA, 2018). El número de asuntos de competencia ordinaria que llegan al TSA oscila poco entre el año 2002 y el 2018 cuando se recibieron 755 y 880 respectivamente, aunque observamos una tendencia al alza en el número de excitativas de justicia que en 2002 fue de 51 y pasó a 133 en 2018.

### Grafica 1. Asuntos resueltos por el Tribunal Superior Agrario



**Fuente:** Elaboración propia con datos del TSA obtenidos de los Informes de Labores de 2015 a 2018.

9 Ver, los Informes del Tribunal Superior Agrario de 2003 a 2018.

A diferencia del Poder Judicial, el TSA carece de un consejo de la judicatura, por lo que la Sala Superior, también tiene como labor la creación de adscripciones, distritos, así como la resolución sobre cambios de adscripción y labores administrativas. En efecto, las atribuciones del Tribunal Superior Agrario se encuentran establecidas en el artículo 8° de la Ley Orgánica de la materia y algunas de ellas son: fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para el establecimiento y número de los Tribunales Unitarios; resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias<sup>10</sup>; determinar cuando el magistrado supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado del TSA o de alguno de los TUAs. También es de su competencia elegir al presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo; fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios; nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los Tribunales Agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos; conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad; aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento y las demás atribuciones que le confieran las leyes.

<sup>10</sup> Las licencias que conceda el TSA pueden ser hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista una causa justificada y que no se perjudique el funcionamiento del Tribunal y hasta por tres meses sin goce de sueldo.

Finalmente, otra de las facultades importantes del TSA es la de generar jurisprudencia, criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones agrarias, aunque de acuerdo a varios de los magistrados entrevistados, estas facultades son poco ejercidas por dicho órgano.

## 1.2 Los Tribunales Unitarios Agrarios

Los Tribunales Unitarios Agrarios son la primera instancia de carácter jurisdiccional a la que acuden los sujetos agrarios para dirimir sus conflictos y tienen la facultad y jurisdicción territorial por la sede de su asignación. Se encuentran integrados por un solo magistrado quien tiene que respetar y cumplir con determinadas obligaciones procesales que le impone la Ley Agraria, así como la obligación de cumplir con cada uno de los principios procesales que rigen el proceso agrario.

En su competencia transitoria los Tribunales Unitarios Agrarios conocen de los asuntos relativos a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, suspensión y privación de derechos agrarios, controversias parcelarias y, en general, de acciones agrarias no dotatorias (las dotatorias le corresponden al TSA) en trámite, al entrar en vigor la Ley Agraria. En su competencia ordinaria dichos Tribunales conocen de controversias en materia agraria entre sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros o vecindados) y personas con interés jurídico en esta materia. Además, atienden conflictos entre sujetos agrarios y órganos de representación de ejidos o comunidades, controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autori-

dades agrarias y controversias derivadas de la sucesión de derechos ejidales y comunales (Betancourt Sánchez, 2012; Zepeda, 1999).

A manera de síntesis y de acuerdo con los magistrados y abogados entrevistados para este informe, hoy en día los Tribunales Unitarios Agrarios resuelven tres tipos de asuntos: los primeros y más numerosos son aquellos que tienen que ver con asuntos procedimentales, como, por ejemplo, las sucesiones y las jurisdicciones voluntarias; los segundos,

son relativos a nulidades de actas de asambleas; y los terceros, son relativos a conflictos asociados a desarrollos de megaproyectos, mineros, sobre todo.

En la actualidad existen 56 Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en Distritos de Justicia Agraria con presencia en todo el país. En aquellos estados con mayor número de sujetos agrarios existen entre tres y cuatro Tribunales: este es el caso de los estados de México, Oaxaca, Veracruz, Sinaloa, Guerrero, Jalisco y Chiapas.

**Tabla 1. Tribunales Unitarios Agrarios 2018**

UBICACIÓN Y COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS					
TUA	SEDE	TUA	SEDE	TUA	SEDE
1	Guadalupe, Zacatecas	19	Tepic, Nayarit	38	Colima, Colima
1 <sup>a</sup>	Aguascalientes, Aguascalientes	20	Monterrey, Nuevo León	39	Mazatlán, Sinaloa
2	Mexicali, Baja California Norte	21	Oaxaca, Oaxaca	40	San Andrés Tuxtla, Veracruz
3	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	22	Tuxtepec, Oaxaca	41	Acapulco, Guerrero
4	Tapachula, Chiapas	23	Texcoco, Estado de México	42	Querétaro, Querétaro
5	Chihuahua, Chihuahua	24	Toluca, Estado de México	43	Tampico, Tamaulipas
6	Torreón, Coahuila	25	San Luis Potosí, S.L.P.	44	Chetumal, Quintana Roo
7	Durango, Durango	26	Culiacán, Sinaloa	45	Ensenada, Baja California
8	Ciudad de México	27	Guasave, Sinaloa	46	Huajuapán de León, Oaxaca
9	Toluca, Estado de México	28	Hermosillo, Sonora	47	Puebla, Puebla
10	Tlalnepantla, Estado de México	29	Villahermosa, Tabasco	48	La Paz, Baja California Sur
11	Guanajuato, Gto.	30	Ciudad Victoria, Tamaulipas	49	Cuatla, Morelos
12	Chilpancingo, Guerrero	31	Xalapa, Veracruz	50	Campeche, Campeche
13	Guadalajara, Jalisco	32	Tuxpan, Veracruz	51	Iguala, Guerrero
14	Pachuca, Hidalgo	33	Tlaxcala, Tlaxcala	52	Zihuatanejo de Azueta, Guerrero
15	Guadalajara, Jalisco	34	Mérida, Yucatán	53	Zapotlán el Grande, Jalisco
16	Guadalajara, Jalisco	35	Ciudad Obregón, Sonora	54	Comitán de Domínguez, Chiapas
17	Morelia, Michoacán	36	Morelia, Michoacán	55	Pachuca, Hidalgo
18	Cuernavaca, Morelos	37	Puebla, Puebla	56	Tepic, Nayarit

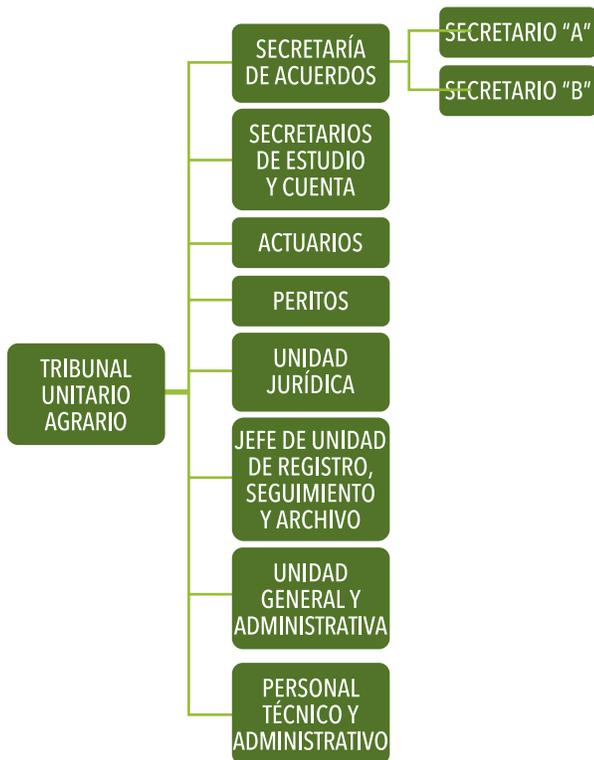
**Fuente:** Página Tribunales Agrarios. Recuperado de [https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page\\_id=394](https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page_id=394)

El nuevo Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios, establece que cada TUA estará a cargo de un magistrado y debe contar como mínimo con los siguientes órganos y servidores públicos:

I. Una secretaría de acuerdos; en caso de que el tribunal unitario tenga varias sedes alternas, se designará una secretaría de acuerdos por cada sede alterna; II. Secretarías de estudio y cuenta; III. Actuarías; IV. Peritos; V. Unidad jurídica; VI. Jefatura de unidad de registro, seguimiento y archivo; VII. Unidad general administrativa; VIII. Así como el personal técnico y administrativo que sea necesario (NRI-TA, 2019, artículo 66).

Durante nuestras entrevistas en siete Tribunales Agrarios en 2019 identificamos vacantes de algunos cargos. En la tabla se observa la variación en cuanto al personal administrativo y jurisdiccional por TUA. Destaca el contraste entre el TUA 23 ubicado en el estado de México con 32 funcionarios, y el TUA 50 ubicado en Campeche con 15 funcionarios.

## Esquema 2. Organigrama de los Tribunales Unitarios Agrarios



**Fuente:** Elaboración propia a partir de lo establecido en el artículo 66 del Nuevo Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Tabla 2. Personal jurisdiccional y administrativo por TUA, 2018

PERSONAL ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL QUE FORMAN PARTE DE LOS TUAS										
Distrito	Sede	Personal Administrativo	Personal Jurisdiccional	Secretario de Acuerdos	Secretario de Estudio y Cuenta	Jefe de Unidad de Asuntos Jurídicos	Actuario Ejecutor	Actuario	Ingeniero Agrario	Total
1	ZACATECAS, ZAC.	9	8	1	2	1	0	2	0	23
1-1	SUB SEDE AGUASCALIENTES	5	4	1	1	1	0	1	0	13
2	MEXICALI, B.C.N.	9	8	1	2	1	0	2	0	23
3	TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIS.	10	8	1	2	1	0	2	0	24
4	TAPACHULA, CHIS.	8	7	1	1	1	0	2	0	20
5	CHIHUAHUA, CHIH.	8	8	1	2	1	0	2	0	22
6	TORREÓN, COAH.	13	9	1	3	1	0	2	0	29
7	DURANGO, DGO.	9	8	1	2	1	0	2	0	23
8	DISTRITO FEDERAL	14	7	1	1	1	0	2	0	26
9	TOLUCA, EDO. DE MEX.	12	11	1	4	1	0	3	0	32
10	TLANEPANTLA, EDO. DE MEX.	12	10	1	3	1	0	2	0	29
11	GUANAJUATO, GTO.	13	10	2	3	1	0	2	0	31
12	CHILPANCINGO, GRO.	9	8	1	2	1	0	2	0	23
13	GUADAJALAJARA, JAL.	9	8	1	2	1	0	2	0	23
14	PACHUCA, HGO.	13	9	1	2	1	0	2	1	29
15	GUADALAJARA, JAL.	13	8	1	2	1	0	2	0	27
16	GUADALAJARA, JAL.	9	6	1	2	1	0	1	0	20
17	MORELIA, MICH.	10	8	1	2	1	0	2	0	24
18	CUERNAVACA, MOR.	15	9	1	3	1	0	2	0	31
19	TEPIC, NAY.	11	8	1	2	1	0	2	0	25
20	MONTERREY, N.L.	8	8	1	2	1	0	2	0	22
21	OAXACA, OAX.	11	10	1	3	1	0	3	0	29
22	TUXTEPEC, OAX.	9	9	1	3	1	0	2	0	25
23	TEXCOCO, EDO. DE MEX.	12	11	1	3	1	0	4	0	32
24	TOLUCA, EDO. DE MEX.	11	9	1	3	1	0	2	0	27
25	SAN LUIS, POTOSÍ, S.L.P.	11	10	1	3	1	1	2	0	29
26	CULIACÁN, SIN.	11	8	1	2	1	0	2	0	25
27	GUASAVE, SIN.	10	8	1	2	1	0	2	0	24
28	HERMOSILLO, SON.	10	8	2	2	0	0	1	0	23
29	VILLAHERMOSA, TAB.	7	8	1	2	1	0	2	0	21
30	CD. VICTORIA, TAMPS.	8	7	1	2	1	0	2	0	21
31	JALAPA, VER.	12	9	1	2	1	0	2	1	28
32	TUXPAN, VER.	12	7	1	2	1	0	2	0	25
33	TLAXCALA, TLAX.	10	8	1	2	1	0	2	0	24
34	MÉRIDA, YUC.	12	9	1	3	1	0	2	0	28
35	CIUDAD OBREGÓN, SON.	12	8	1	2	1	0	2	0	26
36	MORELIA, MICH.	10	9	1	3	1	0	2	0	26
37	PUEBLA, PUE.	10	9	1	3	1	0	2	0	26
38	COLIMA, COL.	13	8	1	2	1	0	2	0	27
39	MAZATLÁN, SIN.	8	9	1	3	1	0	2	0	24
40	SAN ANDRÉS TUXTLA, VER.	10	8	1	2	1	0	2	0	24
41	ACAPULCO, GRO.	10	9	1	3	1	0	2	0	26
42	QUERÉTARO, QRO.	11	10	1	3	1	1	2	0	29
43	TAMPICO, TAMPS.	10	8	1	2	1	0	2	0	24
44	CHETUMAL, Q. ROO.	6	8	1	2	1	0	2	0	20
45	ENSENADA, B.C.N.	9	7	1	2	1	0	2	0	22
46	HUAJUAPAN DE LEÓN, OAX.	10	7	1	2	1	0	1	0	22
47	PUEBLA, PUE.	12	8	1	2	1	0	2	0	26
48	LA PAZ, B.C.S.	9	7	1	1	1	0	2	0	21
49	CUATLA, MOR.	10	8	1	2	1	0	2	0	24
50	CAMPECHE, CAMP.	6	5	1	1	1	0	1	0	15
51	IGUALA, GRO.	5	7	1	2	1	0	1	0	17
52	IXTAPA ZIHUATANEJO, GRO.	8	7	1	2	1	0	2	0	21
53	CELAYA, GTO.	4	7	1	2	1	0	2	0	17
54	COMITÁN, CHIS.	6	8	1	2	1	0	2	0	20
55	PACHUCA, HGO.	12	9	1	3	1	0	2	0	28
56	TEPIC, NAY.	8	8	1	3	1	0	2	0	23
									<b>Total:</b>	<b>1388</b>
									<b>Promedio:</b>	<b>24</b>
									<b>Valor más alto:</b>	<b>32</b>
									<b>Valor más bajo:</b>	<b>15</b>

Una de las principales problemáticas que enfrentan los TUAs en la actualidad es que no cuentan con el presupuesto y personal suficiente para desempeñar adecuadamente sus funciones, esto ocasiona que la justicia agraria sea retardada para los justiciables que acuden a dirimir sus conflictos (TSA, 2018, 41). Esta situación es parte de la crisis presupuestal de los Tribunales Agrarios, como detallamos en lo que sigue.

### 1.3 Crisis presupuestal de los Tribunales Agrarios

A casi tres décadas de su creación los Tribunales Agrarios han resuelto 95.21% de 1,013,645 de asuntos recibidos hasta 2018 (TSA, 2018). Reconocer y destacar la importante labor que realizan los Tribunales Agrarios en tanto órganos jurisdiccionales de equilibrio constitucional y político es fundamental, igualmente analizar el devenir y transformación de su desempeño.

Si bien en su momento de arranque, los Tribunales Agrarios, como nueva institución del sector agrario, recibieron significativos recursos y apoyos en términos de recursos humanos por parte del Poder Ejecutivo, al paso del tiempo y los sucesivos cambios de gobierno, estos fueron menguando. Hoy en día los Tribunales Agrarios se encuentran en una situación crítica dado la reducción presupuestal que ha conllevado a la disminución de prestaciones para los funcionarios del sector y el posible cierre de dos Tribunales Unitarios, así como al despido de personal (peritos, topógrafos, actuarios). Sobre este último asunto, resulta particularmente grave, el despido de los peritos que realizaban peritajes que las partes no pueden pagar, en la medida en que conlleva a elevar el costo de la justicia agraria para los justiciables. En el mismo tenor, la crisis económica del sector ha implicado la cancelación de servicios fundamentales que ofrecían los TUAs (audiencias campesinas, programas de itineran-

tica) los cuales hacían posible la cercanía con personas campesinas e indígenas históricamente marginadas de los espacios de acceso a la justicia.

Desde la perspectiva de varios entrevistados, la situación actual de crisis económica es una constatación de la poca importancia que tiene el sector agrario para los gobiernos (Panistas, Priistas y Morenistas) desde los años 2000.

Resulta sumamente esclarecedor un comparativo de lo que cuesta la impartición de justicia por otro sistema federal de tribunales especializados dedicados a la resolución de conflictos en materia electoral: los Tribunales Electorales del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Los TEPJF al igual que los TA fueron creados en la década de 1990, pero incorporados al Poder Judicial. En un comparativo, muy genérico que considera el presupuesto anual y número de asuntos resueltos por cada uno de estos tribunales (Tribunales Agrarios vs. Tribunales Electorales Federales) observamos que si un asunto electoral en 2018, año de elecciones federales con un porcentaje mayor de conflictos, costó un aproximado de \$214,000 pesos, un asunto resuelto por los Tribunales Agrarios en ese mismo año costó \$18,000 pesos.

**Tabla 3. Comparativo entre TEPJF y TA costo aproximado por asunto resuelto**

	Costo por asunto resuelto TEPJF	Costo por asunto resuelto TA (TSA y TUAs)	Costo por asunto resuelto por los TUAs
2017	\$ 327,362	\$16,444	N/I
2018	\$ 214,182	\$18,132	\$ 3,344

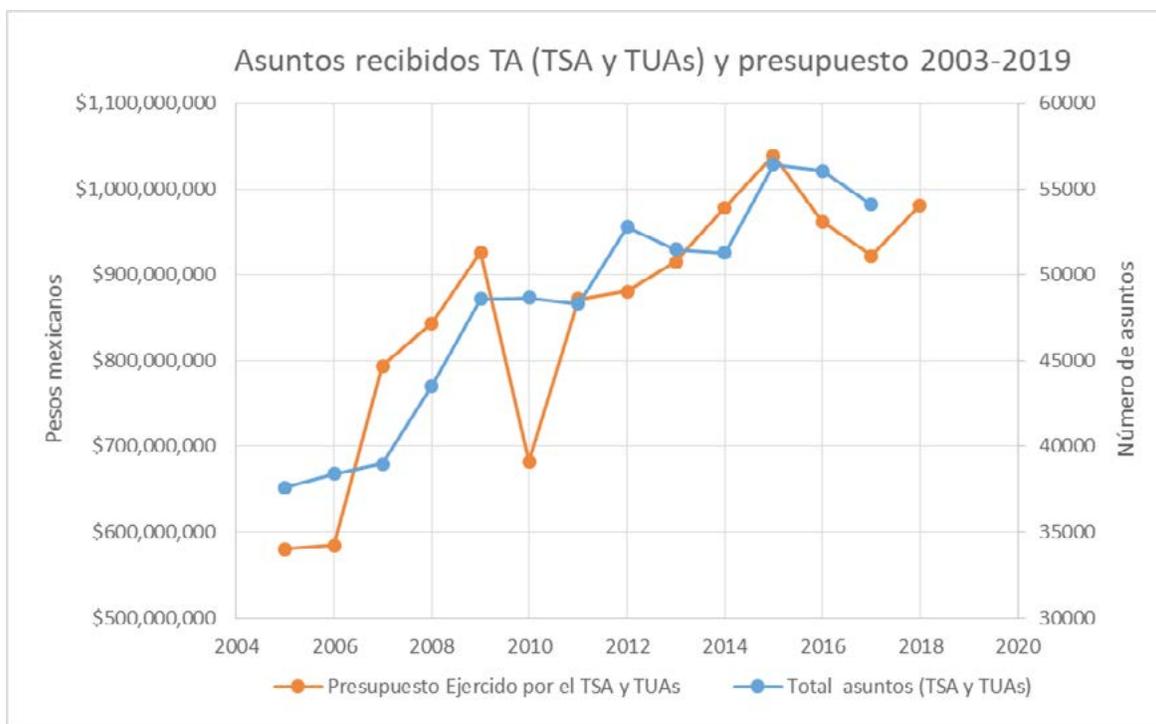
**Fuente:** Elaboración propia considerando el número de asuntos resueltos por cada sistema de tribunales entre el total de presupuesto asignado. Fuente: Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2018 ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/03/r03\_epr.pdf; Informes de Labores del Tribunal Superior Agrario 2017-2018.

Este contraste tan abrupto, da cuenta de la diferencia de valor que tanto el Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados otorga presupuestalmente a la justicia agraria encargada de atender los asuntos que conciernen al régimen de propiedad ejidal y comunal que conforma el 51% del territorio nacional.

Si analizamos el número de asuntos resueltos por los Tribunales Agrarios con relación al presupuesto

recibido anualmente constatamos que el costo de la impartición de justicia en materia agraria tiene altibajos, pero que en términos generales éste ha ido a la baja desde el 2006. La caída del presupuesto contrasta con el progresivo aumento de asuntos recibidos por los Tribunales que, desde su creación, no ha dejado de crecer. El incremento de asuntos corresponde a un aumento de la conflictividad agraria, tal como se señalará en el siguiente apartado.

## Gráfica 2. Asuntos recibidos y presupuesto de los Tribunales Agrarios, 2001-2019



**Fuente:** Elaboración propia considerando los Informes de Labores del Tribunal Superior Agrario 2017-2018.

En 2003, los Tribunales Agrarios recibieron 36,888 asuntos y un presupuesto de \$ 528,872 206.31; en 2018 el número de asuntos aumentó a 54,100 con un presupuesto de \$ 922,200 000. Lo cual significa que el costo por asunto resuelto se ha mantenido relativamente estable con una diferencia de solo

3,000 pesos entre 2003 cuando un asunto resuelto costó \$14,333 y 2017 cuando este fue de \$17,046. En 2004 el costo promedio por sentencia emitida por los Tribunales Agrarios fue de \$12,931.46 (TSA, 2004).

### Gráfica 3. Costo por asunto resuelto por los Tribunales Agrarios 2003-2018



**Fuente:** Elaboración propia considerando los Informes de Labores del Tribunal Superior Agrario 2017-2018.

Entre 2003 y 2018 el número de asuntos recibidos por los Tribunales Agrarios (TSA y TUAs) aumentó en un 46 %; en ese mismo periodo el número de Tribunales Unitarios creció de 49 a 57 y hubo un aumento presupuestal del 74%. Este último no se vio, sin embargo, reflejado en un aumento de personal de los Tribunales Agrarios. En 2001 la plantilla de personal de los Tribunales Agrarios se integró por 1,501 servidores públicos, en tanto que en 2018 contaba con 1,579 plazas.

**Tabla 4. Personal de los Tribunales Agrarios 2001 y 2018**

Personal de los TA	TSA	TUA	Total
2010	438	1063	1501
2018	495	1031	1526

**Fuente:** Informe de labores 2001 del Tribunal Superior Agrario; Informe de labores 2018 del Tribunal Superior Agrario.

En el Informe de Labores del Tribunal Superior Agrario del 2017 leemos que:

uno de los grandes problemas que enfrentó la impartición de justicia en los Tribunales Unitarios Agrarios hasta el mes de abril de 2017, fue sin

duda, las vacantes existentes en diversos tribunales unitarios, lo que obligó inclusive a que un mismo magistrado se hiciera cargo de su sede y una segunda transitoria, para lo cual el H. Pleno tuvo que emitir diversos acuerdos para este propósito (p. 39).

Esta situación no era nueva: durante el periodo 2015, el Tribunal Superior careció de dos Magistraturas Numerarias, trece en los Tribunales Unitarios Agrarios, y un magistrado Supernumerario Unitario. Para hacer frente a esta situación a tres magistrados se les designó una segunda sede de adscripción, y se estableció que estos pasarían tres días a la semana en la primera y dos días en la segunda (Tribunal Superior Agrario, 2015,137). En ese mismo año, 16 magistraturas se encontraban “acéfalas” (TSA, 2015,137).

En el Informe de Labores del TSA del 2010 leemos que:

La actual capacidad instalada de los Tribunales Agrarios hace prácticamente imposible que los magistrados y personal jurisdiccional puedan atender totalmente el alto número de asuntos y audiencias, lo cual ha provocado un importante retraso judicial en virtud del cual 12 Tribunales

Unitarios han acumulado cifras superiores a los mil asuntos en trámite (p.16).

En la perspectiva de los magistrados entrevistados para este informe, la mayoría de los Tribunales tienen poco personal en contraste con la carga de trabajo que cada uno de estos debe atender. Para subsanar esta situación los funcionarios de los TUAs desempeñan tareas que deberían realizarse por diferentes personas, cumplen con largas jornadas de trabajo sin pagos extra, y laboran en fines de semana. Estas condiciones de trabajo no han sido compensadas con mejoras salariales desde inicios de los años 2000.

La falta de personal impacta negativamente en el desempeño de los TUAs. Por ejemplo, son causa del retraso en la resolución de los asuntos que llegan a los TUAs: ante la falta de personal, resulta imposible emitir sentencias en tiempo y forma, lo cual conlleva a un aumento en el número de excitativas de justicia ante el Tribunal Superior Agrario. Desde otra perspectiva más cualitativa, la falta de presupuesto, no permite la actualización de los magistrados y los funcionarios de los Tribunales en temas “novedosos” relacionados, por ejemplo, con los derechos humanos, o el derecho ambiental.

Con el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) esta situación se agrava: en 2018 los Tribunales Agrarios se enfrentan a una mayor reducción presupuestal que ha conllevado a la desaparición de 70 plazas (con la meta de que desaparezcan 200), al congelamiento de cuatro plazas de magistrados numerarios y supernumerarios, a la desaparición de áreas importantes dentro del TSA como el director de asuntos jurídicos del Tribunal, de las audiencias campesinas y las itinerancias de los magistrados agrarios<sup>11</sup>.

## 1.4 Distribución desigual del trabajo y el presupuesto al interior de los Tribunales Agrarios

En los 27 años de existencia de los Tribunales Agrarios observamos una transformación del México rural en sus necesidades y problemáticas que se ve expresada en el tipo de asuntos que llegan al Sistema de Tribunales Agrarios. Sobresale la casi desaparición de los asuntos referentes al rezago agrario que en los primeros años de los TA consumieron mucho de los esfuerzos y labores de los magistrados, en particular de los magistrados del TSA y funcionarios de dichas dependencias. En efecto, de acuerdo al Informe de Labores del TSA de 2010:

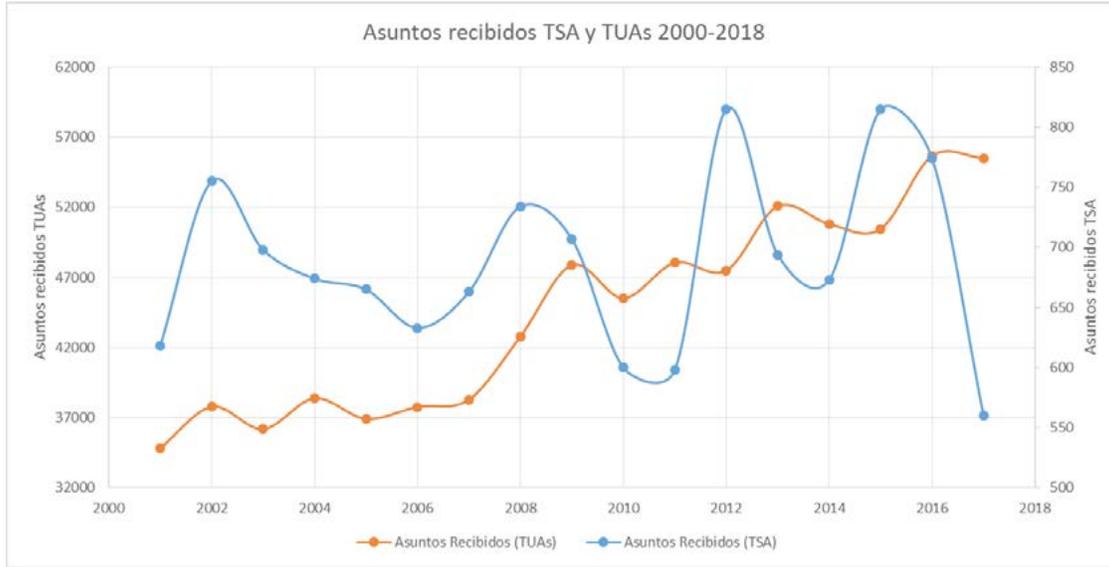
*La labor desempeñada por los Tribunales Unitarios Agrarios en la atención de su competencia transitoria, ha reducido significativamente el rezago agrario y jurídico, pues de los 14,892 asuntos recibidos desde 1992 a la fecha, fueron resueltos 14,809, quedando pendientes por resolver únicamente 83 (p.8).*

En la actualidad la mayoría de los asuntos que se resuelven en los TUAs y TSA son de competencia ordinaria.

La transformación en la tipología de asuntos en materia agraria impacta en la distribución y carga de trabajo desempeñado por los TUAs y el TSA. Para los Tribunales Unitarios, el aumento de asuntos recibidos ha sido constante desde su creación (36,190 en 2003 frente a 53,220 en 2018), en tanto que el número de asuntos que llegan al TSA se han mantenido relativamente estable (755 en 2002 frente a 880 en 2018) (Ver gráfica 5).

11 Información obtenida en las entrevistas a magistrados agrarios.

### Gráfica 4. Asuntos recibidos TSA y TUAs 2001-2018



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de Labores del Tribunal Superior Agrario 2001-2018.

El contraste en cuanto a la carga de trabajo que desempeñan los magistrados del TSA y los magistrados de los TUAs tiene que ver no solo con el número de asuntos que cada uno debe resolver, sino con el apoyo de personal con el que cuentan. Los magistrados del Tribunal Superior Agrario se apoyan en cinco proyectistas, y gozan de generosas prestaciones y salario en tanto que los magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios solo cuentan con uno o dos secretarios de acuerdos y de estudio y cuenta. Durante nuestras entrevistas, identificamos un Tribunal que no tenía ningún secretario de estudio y cuenta, tam-

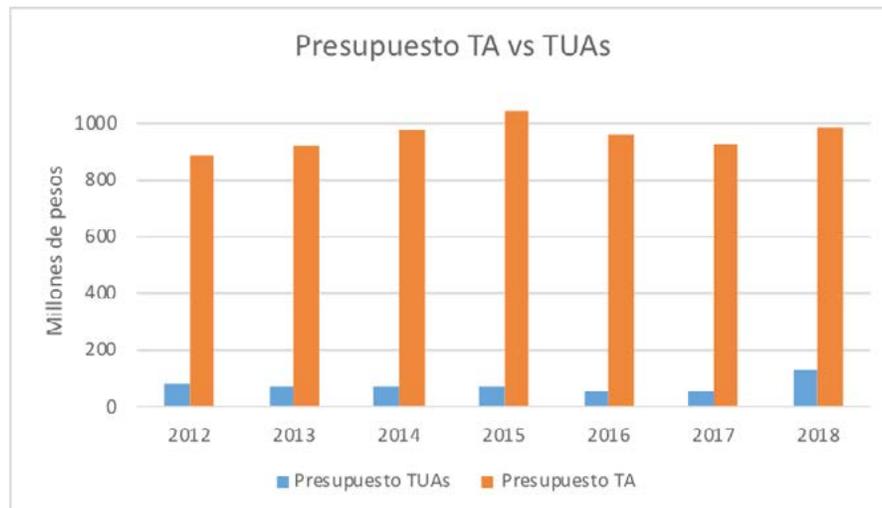
poco secretario de acuerdos. Un consenso por parte de los magistrados de los TUAs entrevistados para este informe, es la necesidad de generar una restructuración de los TUAs en términos de personal.

El desequilibrio entre el TSA y los TUAs es mayor si consideramos la asignación presupuestal. En 2012 solo el 9.11 % de presupuesto asignado a los Tribunales Agrarios fue destinado al conjunto de los Tribunales Unitarios Agrarios. Esta tenencia se agravó en 2016 cuando solo se asignó el 5.9 % del presupuesto total a estos (Ver tabla 4 y gráfica 6).

**Tabla 4. Comparativo presupuestal TSA vs TUAs 2012-2018 (millones de pesos)**

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Presupuesto TUAs	80.18979	66.54004	70.2551	67.70375	57.0495	57.02428	125.203947
Presupuesto TA	880.6	915	978.7	1039	961.6	922.2	980.96
% Presupuesto TUAs	9.11	7.27	7.18	6.52	5.93	6.18	12.76

## Gráfica 5. Comparativo presupuestal TSA vs TUAs 2012-2018



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Informes de Labores del Tribunal Superior Agrario 2012-2018, y solicitud de INFOMEX folio 3110000026617.

Según información proporcionada a través de INFOMEX, el porcentaje de presupuesto de los TUAs en 2018 fue del 12.76% del total del presupuesto de los TA, aunque fueron estos órganos los que resolvieron el 98.3 % del total de asuntos que llegaron a los Tribunales Agrarios. Para el ejercicio 2019, la asignación a los Tribunales Agrarios fue de \$831,402,778.00 millones de pesos, de los cuales se concedió a los TUAs únicamente \$114,527,917.80 millones de pesos, lo cual significó \$10,676,000 menos que en 2018.

La desigualdad en cuanto a los asuntos y el presupuesto que llegan al sistema de Tribunales Agrarios, se observa no solo entre el TSA y los TUAs, sino entre estos últimos. Lo cierto es que existen TUAs que en 2018 recibieron 300 o menos asuntos al año (TUA 53, 48, 50) con un presupuesto anual mayor al millón y medio de pesos, en tanto que otros atendieron entre 1,600 y 3,094 (TUA 9, 24, 13, 1, 34, y 11) y contaron con un presupuesto de 2,000,000 como es el caso del Tribunal de Tuxtepec, Oaxaca que claramente no compensó la mayor carga de trabajo. Esta situación de desigualdad tiene serias consecuencias en la efi-

ciencia, celeridad y calidad de la justicia agraria que se imparte en ciertas regiones.

En lo concerniente al presente año, de acuerdo al Presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados para 2020, los Tribunales Agrarios les corresponde una asignación de \$850,645,718 millones de pesos, esto es, un incremento de 2.31% frente al presupuesto del 2019<sup>12</sup>. Sin embargo, este ligero incremento es insuficiente para remontar el rezago presupuestal sufrido por años, máxime si se observa que la inflación reportada para la anualidad 2019 fue de 2.83%<sup>13</sup>; esto es, el incremento se quedó por debajo de la inflación, lo que se traduce en la imposibilidad de abrir más plazas, realizar nuevas contrataciones o al menos mantener las existentes.

12 Ver, Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 2020. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583564&fecha=07%2F01%2F2020&fbclid=IwAR1U-48VD7DSRUD\\_PznE5kZjyVhYNIFFZBEbh78Aezyq42LUh-TW3uAYOsZ90w](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583564&fecha=07%2F01%2F2020&fbclid=IwAR1U-48VD7DSRUD_PznE5kZjyVhYNIFFZBEbh78Aezyq42LUh-TW3uAYOsZ90w)

13 Ver, Sistema de Información Económica. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=inf&ididoma=sp>

En términos del Presupuesto autorizado, del total de los \$850,645,718 pesos, al Tribunal Superior Agrario le corresponden \$226,035,543 pesos y a la Unidad General Administrativa \$62,071,017 pe-

sos, lo que resulta el 33.8% del total presupuestal, restando para el total de los TUA's la cantidad de \$562,131,158 divididos entre los 56 órganos jurisdiccionales.

**Tabla 5. Número de asuntos, presupuesto y personal por TUAs 2018**

Tribunales unitarios agrarios 2018					
Distrito	Sede	Asuntos concluidos	Personal por Tribunal	Asignación presupuestal	Costo por asunto
1-1	AGUASCALIENTES, AGS.	723	23	\$1,347,677.50	\$1,864.01
1	ZACATECAS, ZAC.	1432	13	\$2,798,360.50	\$1,954.16
2	MEXICALI, B.C.N.	124	23	\$2,610,958.00	\$21,056.11
3	TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIS.	878	24	\$2,440,579.00	\$2,779.70
4	TAPACHULA, CHIS.	1039	20	\$1,937,100.00	\$1,864.39
5	CHIHUAHUA, CHIH.	1105	22	\$2,105,153.00	\$1,905.12
6	TORREÓN, COAH.	1208	29	\$2,362,163.00	\$1,955.43
7	DURANGO, DGO.	738	23	\$1,594,041.00	\$2,159.95
8	DISTRITO FEDERAL	477	26	\$2,658,377.00	\$5,573.12
9	TOLUCA, EDO. DE MEX.	1850	32	\$2,110,382.00	\$1,140.75
10	TLANEPANTLA, EDO. DE MEX.	951	29	\$2,496,252.00	\$2,624.87
11	GUANAJUATO, GTO.	1997	31	\$2,152,758.00	\$1,078.00
12	CHILPANCINGO, GRO.	571	23	\$2,083,544.00	\$3,648.94
13	GUADALAJARA, JAL.	1463	23	\$2,261,322.00	\$1,545.67
14	PACHUCA, HGO.	778	29	\$2,138,916.00	\$2,749.25
15	GUADALAJARA, JAL.	1155	27	\$2,614,454.00	\$2,263.60
16	GUADALAJARA, JAL.	416	20	\$1,948,950.00	\$4,684.98
17	MORELIA, MICH.	1026	24	\$1,754,688.00	\$1,710.22
18	CUERNAVACA, MOR.	581	31	\$2,346,246.00	\$4,038.29
19	TEPIC, NAY.	952	25	\$2,155,608.00	\$2,264.29
20	MONTERREY, N.L.	1139	22	\$3,071,508.00	\$2,696.67
21	OAXACA, OAX.	1569	29	\$2,662,629.00	\$1,697.02
22	TUXTEPEC, OAX.	2388	25	\$2,193,272.00	\$918.46
23	TEXCOCO, EDO. DE MEX.	1001	32	\$1,869,547.00	\$1,867.68
24	TOLUCA, EDO. DE MEX.	1852	27	\$2,754,697.00	\$1,487.42
25	SAN LUIS, POTOSÍ, S.L.P.	1013	29	\$2,763,368.00	\$2,727.91
26	CULIACÁN, SIN.	534	25	\$2,438,329.00	\$4,566.16
27	GUASAVE, SIN.	477	24	\$2,427,787.00	\$5,089.70
28	HERMOSILLO, SON.	691	23	\$1,998,128.00	\$2,891.65
29	VILLAHERMOSA, TAB.	792	21	\$2,313,693.00	\$2,921.33
30	CD. VICTORIA, TAMPS.	1012	21	\$3,591,078.00	\$3,548.50
31	JALAPA, VER.	910	28	\$2,258,624.00	\$2,482.00
32	TUXPAN, VER.	950	25	\$2,332,117.00	\$2,454.86
33	TLAXCALA, TLAX.	584	24	\$2,327,027.00	\$3,984.64
34	MÉRIDA, YUC.	1459	28	\$1,760,628.00	\$1,206.74
35	CIUDAD OBREGÓN, SON.	651	26	\$2,221,937.00	\$3,413.11
36	MORELIA, MICH.	1221	26	\$1,741,522.00	\$1,426.31
37	PUEBLA, PUE.	717	26	\$2,612,433.00	\$3,643.56
38	COLIMA, COL.	780	27	\$1,965,318.00	\$2,519.64
39	MAZATLÁN, SIN.	778	24	\$2,517,687.00	\$3,236.10
40	SAN ANDRÉS TUXTLA, VER.	920	24	\$1,755,587.00	\$1,908.25
41	ACAPULCO, GRO.	923	26	\$1,898,032.00	\$2,056.37
42	QUERÉTARO, QRO.	1797	29	\$1,916,373.00	\$1,066.43
43	TAMPICO, TAMPS.	1031	24	\$2,289,107.00	\$2,220.28
44	CHETUMAL, Q. ROO.	713	20	\$2,185,660.00	\$3,065.44
45	ENSENADA, B.C.N.	427	22	\$2,029,737.00	\$4,753.48
46	HUAJUAPAN DE LEÓN, OAX.	1370	22	\$2,034,122.00	\$1,484.76
47	PUEBLA, PUE.	711	26	\$1,739,582.00	\$2,446.67
48	LA PAZ, B.C.S.	256	21	\$1,612,568.00	\$6,299.09
49	CUATLA, MOR.	959	24	\$2,242,529.00	\$2,338.40
50	CAMPECHE, CAMP.	435	15	\$1,508,603.00	\$3,468.05
51	IGUALA, GRO.	330	17	\$2,091,102.00	\$6,336.67
52	IXTAPA ZIHUATANEJO, GRO.	511	21	\$2,324,632.00	\$4,549.18
53	CELAYA, GTO.	96	17	\$1,697,927.00	\$17,686.74
54	COMITÁN, CHIS.	750	20	\$1,857,137.00	\$2,476.18
55	PACHUCA, HGO.	850	28	\$2,065,812.00	\$2,430.37
56	TEPIC, NAY.	920	23	\$2,216,579.00	\$2,409.33

Fuente: Solicitudes INFOMEX 3110000050419; 3110000054719; 3110000033519 (mayo-agosto 2019).

En 2018, la variación de presupuesto para cada TUA fue grande y no se corresponde con el número de asuntos resueltos. De esta forma observamos que el costo promedio de un asunto en el TUA 2 de Mexicali, Baja California, fue de \$21,036, en tanto que en el TUA 22 ubicado en Tuxtepec, Oaxaca fue de \$916 (Ver, tabla 6).

**Tabla 6. Comparativo entre TUAs del costo por asunto resuelto en 2018**

Costo promedio por asunto resuelto 2018	\$3344
Tribunales con mayor costo por asunto:	TUA 2 Mexicali B.C. \$ 21,036 TUA 96 Celaya Gto. \$17,686
Tribunales con mayor costo por asunto:	TUA 22 Tuxtepec Oax. \$ 918 TUA 42 Querétaro, Qro. \$1,066

**Fuente:** Solicitudes INFOMEX 3110000050419; 3110000054719; 3110000033519 (mayo-agosto 2019).

Una tabla de este costo en 2018, incluyendo a todos los TUAs, revela esta diferencia. Si excluimos los dos tribunales (22 y 42) con un gasto que sobrepasa de la media, y promediamos el costo por asunto resuelto por cada uno de los 54 TUAs restantes obtenemos la cifra de \$2,800 por asunto resuelto en 2018. La evidencia empírica deja ver que la inequidad en la asignación presupuestal es vertical, entre TSA y TUAs, pero también de carácter horizontal: entre TUAs.

## 1.5 Evolución de la carga procesal agraria 1994-2018

Los contrastes entre Tribunales Unitarios Agrarios expresan la discrepancia entre regiones; la carga procesal agraria varía, en intensidad y tipología, de un estado a otro, aunque en términos generales su

tendencia es el aumento. Si consideramos el número de asuntos que fueron recibidos por los Tribunales Agrarios entre 2002 y 2018 y lo dividimos entre el número de sujetos agrarios observamos el incremento constante (Ver gráfica 7)<sup>14</sup>.

### Gráfica 7. Evolución de la litigiosidad o carga procesal agraria 2001-2018



**Fuente:** Elaboración propia a partir del total de sujetos agrarios (ejidatarios y posesionarios de núcleos certificados y sin certificar) en 2018 tomado de PHINA-RAN y los datos sobre asuntos recibidos por los Tribunales Agrarios en Informes de Labores del Tribunal Superior Agrario 2001-2018.

El aumento a nivel nacional de la carga procesal o litigiosidad agraria no da cuenta de la variación regional. Para analizar la litigiosidad agraria retomamos la propuesta de Zepeda (1999) quien utilizando datos de 1994 consideró el número de asuntos que recibieron los TUAs por estado, y los dividió entre el número de sujetos agrarios para cada entidad federativa. El resultado obtenido fue el número de asuntos por sujeto agrario por estado: a mayor número de sujetos por asunto, menor es la carga procesal en el estado. Aplicando el mismo método con datos del 2018 observamos el aumento de la litigiosidad agraria en algunos estados entre los que despiantan Yucatán con cinco veces más

<sup>14</sup> Dada la falta de información sobre la variación por año del número de sujetos agrarios se calculó a partir de la cifra total para el año 2018 que de acuerdo al RAN corresponde a 4,943,672 personas en 2018.

asuntos por sujeto agrario, Quintana Roo, Oaxaca, Zacatecas y Tlaxcala con casi el doble de asuntos<sup>15</sup>. También observamos una disminución de la carga procesal en estados como Durango, Sinaloa, Guerrero, Sonora, San Luis Potosí y Veracruz. Es importante señalar que no existe ninguna correspondencia entre el aumento de la litigiosidad en un distrito con el presupuesto asignado al TUA distrital correspondiente. Los estados de la República

con mayor litigiosidad o carga procesal son: Chihuahua, Baja California, Chiapas, Estado de México, Aguascalientes, Querétaro, Baja California Sur, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Zacatecas y Yucatán no siempre son los distritos que reciben el mayor presupuesto. Aunque coinciden en el caso de los TUAs localizados en Tamaulipas, Monterrey, Toluca, Zacatecas, Mexicali y Tuxtla Gutiérrez.

**Tabla 7. Evolución de la carga procesal agraria por estado de la República**

SEDES por Estado	Asuntos iniciados 2018	Total sujetos agrarios 2018	Litigiosidad agraria (sujetos/ASUNTOS) 2018	Litigiosidad agraria 1994 (Zepeda, 1999)	Diferencia litigiosidad 1994-2018
AGUASCALIENTES	668	20699	30.99	34.16	-3.17
BAJA CALIFORNIA NORTE (2)	865	15760	18.22	13.14	5.08
BAJA CALIFORNIA SUR	211	7555	35.81	27.34	8.47
CAMPECHE	300	63310	211.03	N/E	0.00
CHIAPAS (3 TUA)	2593	519445	200.33	161.15	39.18
CHIHUAHUA	1083	127499	117.73	115.8	1.93
COAHUILA	1218	60365	49.56	41.07	8.49
COLIMA	669	15371	22.98	27.23	-4.25
DISTRITO FEDERAL	363	24116	66.44	39.44	27.00
DURANGO	650	120004	184.62	77.66	106.96
EDO. DE MEX. (4)	5405	378079	69.95	90.28	-20.33
GUANAJUATO (2)	1566	155172	99.09	100.49	-1.40
GUERRERO (4)	2074	346965	167.29	103.71	63.58
HIDALGO (2)	1386	186936	134.87	110.53	24.34
JALISCO (3)	3544	181343	51.17	49.16	2.01
MICHOACAN (2)	2222	221190	99.55	111.25	-11.70
MORELOS (2)	1622	61757	38.07	40.29	-2.22
NAYARIT (2)	2071	90102	43.51	44.56	-1.05
NUEVO LEON	921	43514	47.25	83.83	-36.58
OAXACA (3)	5424	547711	100.98	179.84	-78.86
PUEBLA (2)	1423	267544	188.01	182.35	5.66
QUERÉTARO	1329	47546	35.78	61.43	-25.65
QUINTANA ROO.	663	41889	63.18	N/E	0.00
SAN LUIS POTOSÍ	1155	173365	150.10	90.69	59.41
SINALOA (3)	1805	182796	101.27	26.4	74.87
SONORA (2)	1412	118326	83.80	22.7	61.10
TABASCO	674	117793	174.77	144.58	30.19
TAMAULIPAS (2)	2020	96014	47.53	86.6	-39.07
TLAXCALA	525	52451	99.91	144.21	-44.30
VERACRUZ (3)	2944	420072	142.69	87.88	54.81
YUCATAN	1958	123071	62.86	372.51	-309.65
ZACATECAS	1848	115912	62.72	109.44	-46.72

**Fuente:** Elaboración propia a partir del total de sujetos agrarios (ejidatarios y poseionarios de núcleos certificados y sin certificar) en 2018 tomado de PHINA-RAN y los datos sobre asuntos recibidos por los Tribunales Unitarios Agrarios a partir de las solicitudes de INFOMEX 3110000050419; 3110000054719; 3110000033519 (mayo-agosto 2019).

15 Llama la atención el aumento de litigiosidad de la Península de Yucatán que de acuerdo a Zepeda solo tenía 575 asuntos presentados entre 1992 y 1996, y en la actualidad presenta un total de 2,921 asuntos entre los tres estados.

## 1.6 Transformación y aumento de la conflictividad agraria que se desahoga en los TUAs

De las entrevistas en profundidad que realizamos para el presente informe a los magistrados y abogados litigantes en los TUAs, podemos concluir que en su perspectiva el tipo de asuntos más numerosos que se desahogan en los TUAs son aquellos de carácter procedimental: sucesiones de derechos y jurisdicciones voluntarias.

La nueva conflictividad asociada a la sucesión de los derechos agrarios tiene en su origen el fin del reparto agrario lo cual conlleva a que la única forma de acceso a la tierra ejidal para los hijos e hijas de ejidatarios sea la herencia o el mercado de tierras. Esta última opción resulta inalcanzable para la gran mayoría de los jóvenes rurales debido a la falta de capital económico. Los ejidos han crecido en población, pero los recursos asociados a los núcleos agrarios no se han redistribuido; por el contrario, estos se han concentrado en cada vez menos manos. Calculamos que en la actualidad solo entre el 6% al 10% de la población de los núcleos agrarios tiene acceso legal a la tierra ejidal/comunal.

En el mismo sentido, el valor de la tierra ejidal en muchos ejidos del país ha aumentado sustancialmente tras el paso del programa PROCEDE y el desarrollo de diversos proyectos productivos (agroindustriales, urbanos, turísticos, energéticos, forestales, entre otros), lo cual conlleva a la revaloración de la tierra ejidal como el principal patrimonio económico de las familias en los núcleos agrarios. A esta situación se añade el envejecimiento de los ejidatarios y comuneros. En 2007 el 52% de los ejidatarios/comuneros de los núcleos agrarios tenían más de 50 años (INEGI, 2007). Este contexto de envejecimien-

to de los derechos agrarios y mayor exclusión de la mayoría de la población a la tierra de propiedad social, explica el aumento de conflictos intrafamiliares cuando se trata de la sucesión de derechos en los núcleos agrarios. La tierra ejidal y comunal es, en muchas ocasiones, una fuente de disputa entre los hijos e hijas de ejidatarios que por ley no pueden dividir la unidad de dotación.

Otro tipo de nueva conflictividad agraria que se desahoga cada vez más en los TUAs tiene que ver con las nulidades de actas de asambleas y conflictos entre los sujetos agrarios y los órganos de representación de los núcleos agrarios (elección, remoción). La anulación de actas de asamblea es la expresión de un nuevo tipo de conflictividad agraria derivada de acciones de enajenación de las tierras de uso común ejidales. En efecto, muchos de estos litigios que se presentan en los TUAs del país, son anulaciones de actas de asamblea que autorizan cambios de destino de tierras de uso común ejidal y su enajenación, o la aceptación de nuevos sujetos agrarios. Un ejemplo de esto es el estado de Yucatán donde en el 2019, el TUA 34 desahoga 162 controversias agrarias por juicios de nulidad promovidos con base en hipótesis contenidas en la fracción VIII y IX del artículo 27 y actos que contravienen la Ley Agraria<sup>16</sup>.

Desde la perspectiva de abogados y magistrados entrevistados para este informe, los juicios agrarios donde se promueven las anulaciones de acta de asambleas que permiten cambios de dominio, y otras acciones agrarias que son simulacro de compra de tierras ejidales (división de ejidos, conversión de tierras de uso común a asentamiento humano, reconocimiento de nuevos sujetos agrarios, etc.) son una estrategia por parte de los ejidatarios

<sup>16</sup> INFOMEX. Solicitud dirigida al Tribunal Superior Agrario, noviembre 2019.

para obtener una mayor ganancia económica en la venta de tierras ejidales<sup>17</sup>. Otra explicación de esta conflictividad es la división entre grupos de ejidatarios respecto a la enajenación de las tierras ejidales. En muchos ejidos del país grupos de ejidatarios se resisten a la privatización y mercantilización de las tierras agrarias, los cuales se enfrentan a grupos de ejidatarios que están a favor de estos procesos. Las diferentes visiones en cuanto al devenir de las tierras ejidales y comunales conllevan divisiones entre los ejidatarios/comuneros que se expresan en conflictos cuando se trata de la venta de tierras, y de las elecciones de los representantes de núcleos ejidales (comisariados ejidales y comunales). Estos conflictos también se están desahogando con mayor frecuencia ante los Tribunales Unitarios Agrarios.

Por último, identificamos los asuntos relativos a conflictos asociados a desarrollos de megaproyectos en particular de tipo energético y de infraestructura. Este tipo de conflictos suponen nuevos agentes agresores de los núcleos agrarios, como son las empresas privadas, así como actores, no tan nuevos, tales como los gobiernos de los estados y el gobierno federal. Los magistrados entrevistados fueron críticos a las reformas energéticas, y en particular a las acciones de ocupación temporal.

En términos generales podemos afirmar que la mayor parte de los asuntos que se resuelven en la actualidad en los TUAs son de carácter individual y se refieren a la definición de los derechos de propiedad de los sujetos agrarios. Los asuntos “menores” que llegan cotidianamente a los Tribunales consu-

men mucha energía y gasto para el gobierno y para los mismos ejidatarios y magistrados, en tanto que los grandes conflictos pocas veces se resuelven en los Tribunales Agrarios y son más bien resueltos vía amparo en tribunales del fuero civil<sup>18</sup>.

## 1.7 Profesionalización y carrera judicial en los Tribunales Agrarios

Los Tribunales Agrarios fueron 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. De acuerdo con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios existen criterios bien definidos en la designación de los funcionarios judiciales. En concreto existe un servicio civil de carrera jurisdiccional que se promueve por medio de concursos de oposición para un conjunto de plazas que van desde los secretarios de acuerdos y secretarios de estudio y cuenta (cargos jurisdiccionales), a los cargos administrativos, como las secretarías. Estos concursos permiten seleccionar a los aspirantes que acrediten las mejores aptitudes y mayor experiencia para el cargo.

Este criterio no se aplica, sin embargo, en la selección de los magistrados de los TUAs, menos aún para los magistrados del TSA. En efecto, el artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala que los magistrados de esos Tribunales serán designados por el Senado y, en los recesos de éste, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República. El titular del Ejecutivo propondrá una lista de los candidatos, de

17 Entrevistas con L. H. Palacios, magistrado supernumerario del TSA, 20 de noviembre de 2011 y 23 de abril de 2018; J. J. Pérez Palma, magistrado agrario del TUA 34, 14 de octubre de 2011 y 7 de mayo de 2012; M. Montejo, abogado de la PA residencia Mérida, TUA Mérida, 12 de marzo de 2014; L. Euan, 23 de junio de 2016; D. Piña, 9 de junio de 2017; R. Maccosay, 20 de mayo de 2013.

18 Entrevistas con L. H. Palacios, ex magistrado supernumerario del TSA, 20 de noviembre de 2011 y 23 de abril de 2018; J. J. Pérez Palma, magistrado agrario del TUA 34, 14 de octubre de 2011 y 7 de mayo de 2012.

la cual el Senado o la Comisión Permanente elegirán a los magistrados. En estas disposiciones no se contemplan exámenes de selección para que el Presidente escoja al mejor candidato, solo se establece un conjunto de requisitos mínimos.

De acuerdo con varios de los magistrados entrevistados para este informe, este criterio ha sometido dicho nombramiento a las cuotas partidistas que se dan al interior de ese cuerpo legislativo y no necesariamente a la capacidad y aptitud para ocupar el cargo de los candidatos. Si bien esta falencia no es exclusiva de los magistrados agrarios, sí podemos afirmar que el mecanismo de nombramiento hace más vulnerable la labor de los Tribunales Agrarios a las presiones políticas de los actores interesados en la implementación de algún proyecto de desarrollo. Esta característica merma la autonomía e independencia de la justicia agraria.

Por otra parte, la selección de los magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios también es una prerrogativa discrecional de los magistrados del Tribunal Superior Agrario. Como lo explicó uno de los magistrados entrevistados para este informe: “el uso y costumbre es que los magistrados deben ser propuestos por alguno de los cinco magistrados del TSA”. En el mismo orden de ideas, el TSA resulta un obstáculo para la carrera judicial de los magistrados de los TUAs.

A partir de una revisión de la trayectoria de los magistrados que en 2018 encabezan alguno de los de los 56 Tribunales Unitarios Agrarios encontramos que:

- Diez magistrados tienen uno o dos años ocupando el cargo de magistrados y no poseen experiencia previa en los TA

- 24 magistrados o el 49% no tenían experiencia previa como secretarios de estudio y cuenta o secretarios de acuerdos. De estos, cuatro magistrados tenían entre catorce y quince años de experiencia en la PA o SEDATU
- 25 magistrados o el 51% tenían de uno a 23 años experiencia previa como secretarios de estudio y cuenta o secretarios de acuerdos
- 25 o el 51% de magistrados que se incorporaron en 1992-1993 en los Tribunales Agrarios. De estos, tres iniciaron con el cargo de magistrados. Esto es, 21 hicieron carrera en los TA y se convirtieron en magistrados después de ser secretarios de estudio y cuenta o acuerdos

(Fuente: Solicitudes INFOMEX, Folios: 3110000049319 al 3110000056919, fecha de recepción 5 de agosto de 2019)

Este análisis resulta interesante porque confirma la impresión de varios de los magistrados entrevistados según los cuales “solo el 50% de los magistrados que están hoy en día en funciones tiene el perfil y experiencias adecuado y se formaron dentro del sector haciendo carrera”. También confirma la impresión según la cual “hay muchas designaciones de magistrados que no responden a la capacidad real de la persona para su desempeño”. Al respecto, es preciso señalar que, si bien es deseable que no todos los magistrados que integran los TUAs provengan de la misma institución, sí es menester que acrediten conocimiento y capacidad sobre el tema agrario, lo cual no parece suceder dado el sistema y la forma en la cual son nombrados.

No pasa inadvertido señalar que a diferencia del personal del Poder Judicial de la Federación e incluso de los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Tribunal Federal de Con-

ciliación y Arbitraje que tienen partidas presupuestales, programas y capital humano para la capacitación constante, profesionalización, actualización y apoyo remunerado para programas de posgrado para los impartidores de justicia, los Tribunales Agrarios carecen de recursos para implementar capacitación permanente y profesionalización de su persona y cuando ésta se imparte mayoritariamente es en oficinas centrales.

Un último aspecto a señalar es que hasta el momento no existe una política definida para el cambio de la adscripción de los magistrados, así como tampoco, hay información pública suficientemente clara acerca de las denuncias o quejas que se presentan en contra de los funcionarios de los Tribunales Agrarios. Durante la investigación para la realización del presente informe se pudo documentar que muchos de los cambios de adscripción de los magistrados de los TUAs se deben a presiones políticas por parte de gobernadores de los estados, abogados litigantes y el crimen organizado. Esto es, la remoción de los magistrados de algún TUA no siempre

se debe a un desempeño incorrecto en su labor cotidiana como administradores de justicia, sino más bien a la resistencia de los mismos magistrados a ciertas presiones de las que son objeto. Ahora bien, con relación a las denuncias o quejas, la información brindada por el TSA en sus informes anuales es obscura, en virtud de que no se especifica qué tipo de quejas son las que se registraron. A este respecto, vale la pena mencionar el caso del magistrado Betancourt Sánchez, quien, siendo magistrado del Tribunal Unitario de Mérida, fue removido de adscripción en junio del 2019, cuando un grupo de ejidatarios de diversos municipios del estado “clausuraron” el Tribunal Unitario Agrario y exigieron su destitución. La denuncia colectiva contra el magistrado acusado por “despojo de tierras” y corrupción no recibió una investigación a fondo por parte del TSA que en una semana decidió el cambio de adscripción. Esto en el contexto de información cruzada por distintos medios de comunicación que difundían información en torno a los grupos empresariales que estaban detrás de la protesta ejidal.

# 2

## EL PROCESO AGRARIO: RETOS Y DIFICULTADES

El principio rector de los Tribunales Agrarios es impartir justicia pronta y expedita, dictando con toda oportunidad los fallos en los juicios agrarios para garantizar la seguridad jurídica del régimen ejidal y comunal. Su carácter especializado se constata en los principios que los rigen y en la resolución de las controversias agrarias.

En teoría el procedimiento agrario debe tomar como punto de partida la desigualdad material existente entre las partes por lo que se otorgan ventajas procesales a la parte débil del proceso agrario, formada por los campesinos ejidatarios y comuneros. Los principios procesales que rigen el procedimiento agrario se encuentran establecidos de manera expresa en la Ley Agraria, específicamente en los artículos del 164 al 197. Los principios establecidos en dichos preceptos legales suelen dividirse en dos tipos: los principios de forma y los principios de fondo. Los primeros son: la oralidad y la escritura, la intermediación, la celeridad, la concentración, economía procesal o unicidad, la publicidad, la instancia de parte y el impulso procesal. Entre los principios de fondo encontramos: la legalidad, la igualdad e imparcialidad, la defensa material, supletoriedad o tutela, la verdad material, la probidad y lealtad; la congruencia y objetividad, y la conciliación (Rivera Rodríguez, 2001, 195 a 219).

Los principios de intermediación, oralidad, celeridad, concentración, publicidad, lealtad y probidad, funcionan como mecanismos que buscan lograr la igualdad entre las partes, favoreciendo en todo momento la resolución de los conflictos agrarios y la regularización en la tenencia de la tierra. Sin embargo, la puesta en práctica de dichos principios se topa con distintos obstáculos.

Los principios procesales que más se violentan durante los procesos agrarios son los principios de forma, una de las razones de este incumplimiento es la excesiva carga de trabajo respecto a las capacidades del personal jurisdiccional por Tribunal. Como ya se mencionó, una de las principales problemáticas actuales de los TUAs es que no cuentan con el presupuesto y personal suficiente para desempeñar adecuadamente sus funciones. La falta de personal en los TUAs y el gran número de asuntos que reciben al año, ocasiona que la justicia agraria sea retardada. La mayoría de los Tribunales Unitarios Agrarios cuentan únicamente con un secretario de acuerdos y máximo dos secretarios de estudio y cuenta, lo cual es un obstáculo para la resolución de los asuntos en los términos que fija la ley. Aunado a lo anterior, es frecuente que se interpongan excitativas de justicia ante el Tribunal Superior Agrario ya que la Ley Agraria establece que, una vez concluida las

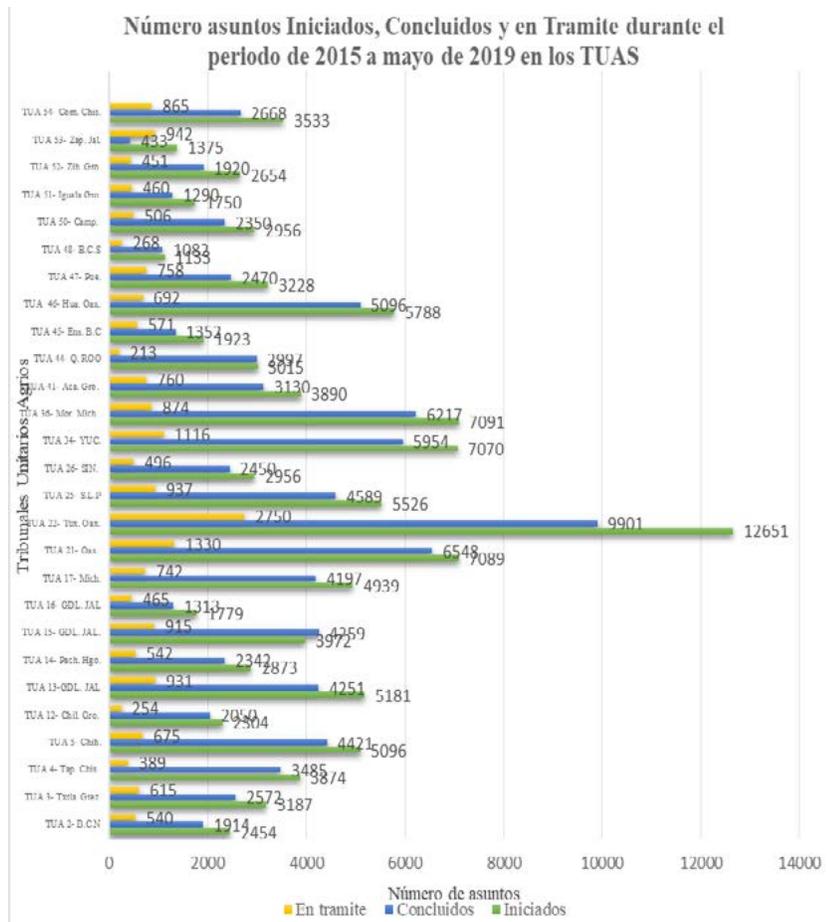
etapas procesales, los magistrados cuentan con 20 días para emitir las sentencias. Este requisito es difícil de cumplir por la falta de personal.

En 2018 los Tribunales Unitarios recibieron 53,220 asuntos, que sumados a 48,073 que se encontraban en trámite provenientes de años anteriores, hicieron un total de 101,293 de los cuales se resolvieron 59,249. (TSA, 2018). La diferencia entre asuntos recibidos, pendientes y resueltos deja ver la carga de trabajo excesiva a la que se enfrentan los TUAs. También el bajo número de sentencias emitidas que para ese mismo año fue de 811. Si calculamos el

porcentaje del retraso agrario de acuerdo al método utilizado en 1999 por Zepeda (1999)<sup>19</sup> observamos que en 2017-2018 existía un retraso del 47.4%, el cual es muy similar al 48.3 % existente en 1995-96 (p.28).

En la siguiente grafica se encuentran asentados algunos datos de asuntos iniciados, concluidos y en trámite durante el periodo de 2015 a mayo de 2019 en algunos de los Tribunales Unitarios Agrarios con mayor conflictividad en nuestro país, los cuales dejan ver la problemática de retraso judicial que afecta a estos órganos.

**Gráfica 8. Asuntos recibidos, en curso y resueltos TUAs 2015-2019**



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de los TUAS solicitados a través de INFOMEX.

19 Para calcular el retraso agrario calculamos el total de asuntos por año que debe atender el sistema de los TUAs, el cual incluye los asuntos pendientes más los asuntos recibidos en un año, y calculamos el porcentaje que corresponde el número de asuntos no resueltos.

Algunos magistrados agrarios, sostienen que, el retardo en los asuntos, se debe a que en muchas ocasiones, los sujetos agrarios acuden a las audiencias sin asesores jurídicos, o porque algunos hablan alguna lengua indígena, lo que ocasiona que se les nombre un asesor jurídico de la Procuraduría Agraria para que les asista durante el proceso o que se requiera al INPI o alguna otra institución competente para que les nombre interpretes traductores, teniendo como consecuencia que las audiencias se difieran.

Otro factor que retarda los juicios agrarios y hace más ardua la impartición de justicia para los magistrados agrarios es la incompetencia e ignorancia del proceso agrario y de la misma Ley Agraria por parte de muchas de las personas que litigan en los Tribunales Agrarios. La causa de esta situación es una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que cualquier persona puede intervenir como asesor jurídico agrario, aunque no cuente con título ni cédula profesional y, por ende, carezca de la técnica y los conocimientos básicos de Derecho Agrario. Este enfoque que puede parecer incluyente resulta problemático en la perspectiva de algunos magistrados entrevistados, en la medida en que muchas personas que litigan en los TUAs no distinguen entre competencia y jurisdicción, acción y excepción, y desconocen los presupuestos procesales o etapas del procedimiento agrario. A esto se suma que los jueces de distrito y los Tribunales Colegiados al dictar sus sentencias obligan a los magistrados agrarios a que realicen el trabajo de los abogados y lleven a cabo, en la mayoría de los casos, la suplencia no solamente del derecho sino también del planteamiento de los derechos. Lo anterior resulta una carga excesiva para los magistrados agrarios<sup>20</sup>.

La poca profesionalización en materia agraria es una deficiencia no solo de quienes litigan en los Tribunales Agrarios, sino de los mismos funcionarios jurisdiccionales. Zepeda (1999), detalla la falta de experiencia judicial por parte de los funcionarios de los TUAs en 1996 quienes desconocían las formalidades que implicaban las actuaciones procesales desarrolladas por los Tribunales.

Otra problemática grave que aqueja a muchos Tribunales Agrarios en el correcto desempeño de los juicios agrarios es el incumplimiento de los principios de la intermediación procesal y oralidad. Muñoz López (2015) señala que ambos principios van juntos, y pone de relieve la obligación que tienen los magistrados agrarios de presidir activamente todas las audiencias. Sin embargo, esta obligación de los magistrados no siempre es cumplida. Los abogados entrevistados para este informe que litigan en los Tribunales Unitarios Agrarios en diferentes distritos del país han señalado la ausencia de algunos de los magistrados quienes en muy pocas ocasiones presiden las audiencias, y optan por dejar como autoridad substituta a los secretarios de acuerdos. En efecto, es común que las diligencias y audiencias derivadas del proceso suelen ser llevadas por funcionarios de segundo nivel y no por el magistrado agrario, lo cual representa una clara violación a los derechos del debido proceso, pues eso implica que quien resuelve no necesariamente está familiarizado con el proceso y la problemática sobre la cual debe de resolver (Zepeda, 1999).

Uno de los factores que inciden en la ineficacia de los Tribunales Agrarios como órganos que garanticen la justicia a las comunidades, según la crítica realizada por Zepeda (1999), lo representa las peculiaridades del proceso agrario que determinan

20 Entrevista a A. S. Muñoz López, magistrado, 30 de mayo de 2019.

la dinámica de los TUA, y que, en los hechos, hacen irrealizables los principios de oralidad y economía procesal que deberían prevalecer en esta instancia. Los juicios tardan en ser admitidos<sup>21</sup>, una vez que lo son, las audiencias suelen no iniciarse, y cuando esto sucede, pocas veces se desahogan las pruebas ofrecidas, ya sea porque éstas se suspenden para recabar pruebas, para notificar a terceros o testigos o para nombrar asesor jurídico a alguna de las partes. La suspensión de las audiencias ocasiona una dilación importante en el proceso, dado que la reanudación del juicio suele programarse meses después. Zepeda (1998,153) también señala la “alta incidencia de amparos agrarios”. En efecto, “en el año 2016 se promovieron 4,321 amparos directos y 2,920 amparos indirectos” (TSA, 2016, 62 a 63). Estos amparos –los directos– son promovidos en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios, mientras que, la mayoría de los amparos indirectos son promovidos en contra de las actuaciones procesales de los sujetos agrarios; éstos son, por ejemplo, las notificaciones, la no admisión de alguna prueba, la no admisión de las demandas, insuficiencia en la valoración de las pruebas, por mencionar algunas causas.

Un último aspecto fundamental para comprender la inoperancia de los juicios agrarios es el uso reiterado del Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria a la Ley Agraria, esto ante las lagunas legales existentes en la misma Ley Agraria. Luis Hernández Palacios (2018) lo explica de la siguiente manera: los principios de derecho social han ido diluyéndose en la práctica de un buen número

de Tribunales Unitarios, donde se ha venido imponiendo una interpretación basada en principios del derecho civil y del procesal civil. Son pocos los magistrados que aplican la reforma constitucional en materia indígena y de derechos humanos. Lo cual, “ha privilegiado el afirmar acciones de despojo, a través de la simulación jurídica, en contra de los núcleos y en especial de los territorios indígenas” (Hernández Palacios, 2018, s/n).

Es preciso señalar que la Ley Agraria, fue concebida como un instrumento de codificación, esto es, una ley integral que previese todas las situaciones que suceden alrededor del ámbito rural social y por lo tanto que contemplara a) la parte sustantiva: (de los derechos y obligaciones de los sujetos agrarios), orgánica (para regular la estructura de los órganos de representación y de las propias autoridades agrarias -Procuraduría Agraria), propiedad originaria (recursos naturales), pública (terrenos nacionales), social (núcleos agrarios) y privada (pequeña propiedad) y b) la parte adjetiva: un apartado que regulara el procedimiento instaurado ante los Tribunales Agrarios, prever situaciones como competencia, principios, emplazamiento, audiencia, pruebas, sentencia, ejecución y recursos, entre otros. Así, en 37 artículos, del 163 al 200, el legislador consideró que podría integrarse una justicia agraria pronta (confundió corto con pronto y expedito).

Sin embargo, al tiempo se ha observado que la Ley Agraria en su apartado procesal, es insuficiente para resolver la conflictividad de los núcleos. Por esta razón, tanto los magistrados agrarios como los Tribunales Federales recurren con mayor frecuencia a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para atender aquellos supuestos que la primera no contempla; incluso en situaciones polémicas como reconocer la prescripción negativa (la

21 En el caso de la Unión de Pobladores y Pobladoras de Chablekal contra el ejido, el TUA del distrito 34 tardó casi un año en admitir la demanda y esto fue, en buena medida, gracias a un juicio de amparo que se presentó por violaciones al derecho al debido proceso.

Ley Agraria en su artículo 48 sólo reconoce la prescripción positiva) de forma supletoria<sup>22</sup>.

La brevedad del capítulo procesal agrario, so pretexto de expedites, presenta deficiencias que surgen en el litigio dilatando la resolución de juicios: la falta de previsión de requisitos para la demanda y contestación (se tiene que acudir a la legislación civil), la no permisión de desechar demandas notoriamente improcedentes (lo que termina repercutiendo en perjuicio de los justiciables y en mayor carga de trabajo de los TUA's), desahogo de pruebas, entre otros. Mención aparte requiere señalar que la Ley Agraria (ordenamiento sustantivo y adjetivo) no contempla una previsión específica sobre las acciones que pueden ser sustanciadas en juicio, como lo hacen otros ordenamientos, incluso de carácter civil, lo que haría más accesible a los impetrantes agrarios la sustanciación de sus derechos. Un intento de clasificación se encuentra en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no obstante, la realidad social que ocurre en el ámbito rural, ha superado esa tentativa de clasificación.

A mayor abundamiento, en la propia página electrónica de los Tribunales Agrarios<sup>23</sup> se identifican más de 60 leyes, diez códigos, 30 reglamentos y más de 200 documentos entre tratados internacionales, acuerdos, decretos y manuales, que se encuentran relacionados con la materia agraria y su conflictividad lo que evidencia el abrumador mosaico legisla-

tivo – reglamentario que “deben” conocer las entidades y sujetos agrarios para mínimamente deducir correctamente sus derechos; situación que muestra una incongruencia si se observa el nivel educativo al que se encuentra postrado un amplio número de personas que habita el medio rural.

Por último, el intento de codificación al que se hizo referencia supra líneas, para contemplar en un solo instrumento -la Ley Agraria- los derechos y organización de los núcleos agrarios y el procedimiento para resolver conflictos y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, como instrumento que regularía la actuación y las acciones deducidas ante los órganos jurisdiccionales, ha quedado en exceso superado. Esa codificación se encuentra rota. Baste observar que actualmente existen otros ordenamientos que contemplan acciones relacionadas con la materia agraria, más allá de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, baste citar, a guisa de ejemplo, la Ley Minera, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, entre otras. Esta situación obliga a los justiciables agrarios a conocer otras legislaciones ajenas a su objeto y buscar asesoría altamente especializada (con el coste de honorarios que implica) como sucede en materia energética.

En razón de lo señalado, es preciso alinear la legislación relacionada con la materia agraria.

22 Ver, entre otros el siguiente criterio: Tesis: XVI.Io.A.150 A (10a.), número de registro: 2016630, publicada el 13 de abril de 2018, cuyo título dicta: PRESCRIPCIÓN NEGATIVA EN MATERIA AGRARIA. EL PLAZO DE DIEZ AÑOS PARA QUE OPERE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1159 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, APLICABLE SUPLETORIAMENTE, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE TUVO CONOCIMIENTO DE LA CELEBRACIÓN DEL ACTO QUE PRETENDE ANULARSE.

23 Ver, Tribunales Agrarios. Recuperado de [https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page\\_id=4355](https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?page_id=4355)

## 2.1 La ejecución de las sentencias: un reto mayor para los TUAs

Una de las obligaciones principales que impone la legislación agraria a los magistrados agrarios es la eficaz e inmediata ejecución de las sentencias. La ejecución de las sentencias se encuentra establecida en el artículo 191 de la Ley Agraria de acuerdo al cual:

Los tribunales agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes, sin contravenir las reglas siguientes:

- I. Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a ese respecto; y
- II. El vencido en juicio podrá proponer fianza de persona arraigada en el lugar o de institución autorizada para garantizar la obligación que se le impone, y el tribunal, con audiencia de la parte que obtuvo, calificará la fianza o garantía según su arbitrio y si la aceptare podrá conceder un término hasta de quince días para el cumplimiento y aún mayor tiempo si el que obtuvo estuviera conforme con ella. Si transcurrido el plazo no hubiere cumplido, se hará efectiva la fianza o garantía correspondiente.

Si existiera alguna imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia relativa a tierras de un núcleo de población, la parte que obtuvo sentencia favorable podrá aceptar la superficie

efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendrá por ejecutada, dejándose constancia de tal circunstancia en el acta que levante el actuario.

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

Dentro de los quince días siguientes al levantamiento del acta de ejecución, el tribunal del conocimiento dictará resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y aprobará el plano definitivo.

Respecto a la ejecución de las sentencias en materia agraria, el magistrado Aldo Saúl Muñoz López en su obra titulada *El Proceso Agrario y Garantías Individuales* comenta lo siguiente:

sólo las sentencias condenatorias pueden dar lugar a la ejecución, por virtud que las declarativas sólo “declaran” la existencia de un derecho o de una obligación, en tanto que las condenatorias obligan al cumplimiento de algún derecho o una obligación, por ser categóricas e imperativas (Muñoz López, 1997, citado en Robles López, 2004,72).

La ejecución de las sentencias constituye la fase final del procedimiento agrario y es la etapa más difícil de este proceso puesto que implica, en muchos casos, trasladarse al lugar de los hechos controvertidos y cumplir las determinaciones del órgano juzgador. En muchos casos la parte perdedora opone resistencia y evita el cumplimiento de la sentencia.

Uno de los principales problemas que enfrentan hoy en día los Tribunales Agrarios es que los medios de apremio que establece la Ley Agraria para llevar a cabo la ejecución de las sentencias son insuficientes, también que los TUAs no cuentan con el apoyo del resto de las autoridades, llámese policía municipal, estatal o federal.

Sobre la falta de medios de apremio contundentes, Rosendo Robles López, en su artículo titulado *El Juicio Agrario y la Ejecución de resoluciones* se pregunta si la falta de medios de apremio contundentes para la ejecución de las sentencias

¿se debe al aspecto social que reviste la materia? ¿será [...], por los enormes conflictos sociales que han surgido derivados de la tenencia de la tierra y que han trastocado la economía del país [...]? o bien, ¿por el riesgo que representa en el Congreso la adecuación de la norma a los tiempos actuales del país para que no se vulnere la paz duradera en el campo?

Robles López precisa que, existe una incongruencia entre el contenido del procedimiento que señala el artículo 191 de la Ley Agraria y la realidad virtual de las contiendas, por lo que, hace falta una reforma estructural a dicho artículo que conlleve, como su mismo texto lo indica, a la eficaz e inmediata ejecución de las resoluciones (Robles López, 2004,85).

La gran dificultad de ejecutar las sentencias, en particular cuando se refieren a conflictos de carácter colectivo o de restitución de tierras fue identificada por todos los magistrados agrarios entrevistados para este informe. El magistrado adscrito al Tribunal Unitario Agrario del Distrito 44 comentó incluso algunas experiencias personales de violencia al momento de la ejecución de la sentencia en el estado

de Nayarit, y enfatizó que el riesgo es mayor para los actuarios ejecutores y los ingenieros topógrafos.

Aunque existen diversas iniciativas para modificar la normatividad agraria, siendo la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley Federal Agraria las que más se han publicitado, lo cierto es que ninguna de ellas pareciera contener los elementos mínimos que signifiquen un cambio procesal o un nuevo paradigma que represente el regreso al sentido social de la tierra, tal como han señalado diversas organizaciones sociales e indígenas. De hecho, las propuestas legislativas parecieran querer generar condiciones para facilitar que inversionistas y personas ajenas a los ejidos y comunidades se apropien de estos recursos, se lleven las ganancias tan sólo por invertir en ellos y las abandonen cuando ya estén inutilizadas<sup>24</sup>.

24 Al respecto, el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible realizó un análisis de la iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario, presentada por el Senador Ricardo Monreal, misma que se encuentra disponible en [https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/ANALISIS-A-LA-INICIATIVA-DE-NUEVA-LEY-AGRARIA\\_CCMSS\\_15012018-1.pdf](https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/ANALISIS-A-LA-INICIATIVA-DE-NUEVA-LEY-AGRARIA_CCMSS_15012018-1.pdf)

## 3

## VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS PROCESALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS EN LA JURISDICCIÓN AGRARIA

En esta sección nos interesa considerar qué tan efectivos son los Tribunales Agrarios en la defensa y protección de los derechos humanos y los territorios de los pueblos indígenas en México. A fin de dar respuesta a esta cuestión nos apoyamos en la experiencia de seis abogados defensores de derechos humanos que litigan frente a Tribunales Unitarios Agrarios en varias regiones indígenas del país (Chihuahua, Nayarit y Jalisco, Yucatán y Oaxaca). Nuestro análisis considera qué tanto se cumplen un conjunto de derechos humanos entre los que se encuentra: el derecho a la personalidad jurídica colectiva. En particular, el reconocimiento del interés jurídico de los pueblos indígenas en sus demandas frente a los TUAs. Igualmente tomamos en cuenta el derecho fundamental de los pueblos indígenas a que se les reconozcan sus territorios ancestrales, el derecho a la presentación de pruebas históricas, peritajes antropológicos y culturales, el derecho al uso de su lengua materna y a ser asistido por traductor o intérprete y el derecho a obtener justicia dentro de un plazo razonable. Finalmente, consideramos la efectividad de los TUAs para ejecutar sentencias,

cuando se trata de reconocimiento o restitución de tierras ancestrales.

Desde la promulgación del Pacto Federal de Querétaro de 1917 y hasta la reforma constitucional del artículo 2° del año 2001, el “mundo indígena”, o simplemente “el indígena” quedó excluido, invisibilizado, silenciado de nuestra Carta Magna. Es cierto que los indígenas no se dicen a sí mismos indígenas, sino se consideran mayas, tzeltales, coras, mixes, etc. No obstante, el constituyente postrevolucionario unificó totalitariamente a todas las personas que se encontraban en el ámbito rural, al designarlos bajo la etiqueta “campesinos”. Bajo esta categoría se hacía alusión a derechos agrarios, jornaleros agrícolas, indígenas y habitantes del medio rural.

De esta confusión surge la violación franca de derechos de pueblos originarios y comunidades indígenas. No se soslaya que el campesino es la persona que se dedica a la labor del campo y tiene una connotación económica como persona que vive del campo. Los derechos agrarios (grupos: ejidos y

comunidades o individuos: ejidatarios y comuneros) tienen una relación jurídica de propiedad sobre la tierra social; por último, los indígenas son personas que se auto adscriben como pertenecientes a pueblos originarios, con una cultura que hila su identidad comunitaria. De ahí que no es dable señalar como campesinos a todas las personas que se ubican en el ámbito rural. Una persona puede ser simultáneamente ejidatario (pues tiene derechos sociales sobre la tierra), campesino (pues se dedica a trabajar la tierra y vive de ella) e indígena (pues pertenece a una comunidad originaria). Sin embargo, también se puede estar en presencia de tres personas distintas.

Lo anterior, cobra relevancia por la confusión constitucional que hasta hace menos de 20 años prevalecía en el texto. Sin embargo, la Ley Agraria, anterior a la reforma constitucional en materia indígena, aún no ha sido adecuada a esta distinción legal, laboral, antropológica que en los hechos genera violaciones en el trato a estas personas.

### 3.1 Derecho a la personalidad jurídica colectiva

Una de las primeras dificultades a la que se enfrentan los pueblos indígenas en México al momento de iniciar procedimientos administrativos o judiciales en la defensa de sus derechos territoriales es el de que se reconozca su personalidad jurídica. La Constitución Mexicana señala que:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que

deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico<sup>25</sup>.

En México se reconocen varios sujetos que podrían identificarse como indígenas, pues se habla de “pueblos indígenas”, “comunidades indígenas” y “personas indígenas”. Se reconoce que hay “municipios indígenas” y por último a la “comunidad equiparada”, un tipo de personalidad jurídica a la que se han acogido las comunidades afromexicanas e incluso algunas campesinas, que no son indígenas, pero piden se equiparen en derecho, por la estrecha relación que tienen con las tierras.

En materia agraria, solo se reconocen a los ejidos y comunidades agrarias que pueden o no ser indígenas. Un aspecto que es fundamental para entender la jurisdicción agraria en relación con los derechos de los pueblos indígenas, es que éstos sólo pueden acudir a los Tribunales Agrarios, si lo hacen como sujetos agrarios, es decir, si tienen reconocimiento como ejido o comunidad agraria. Un pueblo indígena, una comunidad indígena o una comunidad equiparada, que no tengan esta calidad, no pueden iniciar un procedimiento ante los Tribunales Agrarios si es que no demuestran tener personalidad jurídica. Como veremos más adelante, hay muchos casos de comunidades indígenas con derechos territoriales ancestrales pero que no tienen un reconocimiento como ejidos y comunidades agrarias, o que se encuentran dentro de núcleos agrarios, pero sin ningún reconocimiento de derechos, por lo que en materia agraria no pueden oponerse a las decisiones que toman los titulares de derechos agrarios, como la venta de tierras, la firma de contratos de ocupación temporal, la explotación de

25 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2º.

recursos naturales, la renta de las tierras o la servidumbres voluntarias.

Un ejemplo de esta situación, la vive la Comunidad Raramuri de Choréachi, en Chihuahua, que tiene en posesión un territorio ancestral de 32,000 hectáreas, pero en 1967 dicha superficie fue titulada al ejido Pino Gordo y a la comunidad agraria de Coloradas de los Chávez. Gran parte de su territorio cuenta con bosque de pino y encino, que siempre han estado en la mira de terceros para la explotación comercial. Tanto el ejido como la comunidad obtuvieron permisos de explotación forestal por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); la comunidad indígena, inconforme con la afectación a su territorio, inició una resistencia pacífica que, hasta el momento, le ha costado la vida a tres integrantes, mientras que varias familias y víctimas se encuentran desplazados. La situación ha llevado a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgue medidas cautelares a la comunidad (CIDH, 2016).

En el 2009, la comunidad indígena acudió al Tribunal Unitario Agrario (TUA) Distrito 5 en Chihuahua, demandando el reconocimiento de su territorio, el derecho a la consulta y el acceso preferente a los recursos y aprovechamientos forestales que la SEMARNAT autorizó a terceros. En primera instancia la sentencia fue contraria a sus intereses, pues el TUA argumentó que, según la legislación nacional, solo mediante la figura de ejido y comunidad agraria se puede acceder a la propiedad social de la tierra, con lo que se niega a la comunidad indígena su derecho de propiedad ancestral. Actualmente se encuentra en trámite un recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario<sup>26</sup>.

26 Ficha de la Comunidad Rarámuri Choréachi (Pino Gordo) anexa al *Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México*, presentado por organizaciones

La CIDH, tomando en consideración el Convenio 169 de la OIT, señala que es un derecho fundamental de los pueblos indígenas el que se les reconozcan sus territorios ancestrales. Asimismo, ha señalado que la exigencia de contar con documentos de identificación individual, así como la personería jurídica de las organizaciones o autoridades indígenas, puede constituirse como un obstáculo para el acceso efectivo a la tierra y el territorio, si son prerequisites para obtener títulos de propiedad o para representar al pueblo ante instancias administrativas (CIDH, 2009, párr.342).

Sin embargo, a los pueblos indígenas en México se les sigue exigiendo la acreditación de su propiedad en procedimientos legales y administrativos que no se adecúan a la diversidad cultural. También se les pide que cuenten con documentos que acrediten la posesión o la desposesión, que muchas veces no se tienen o los tienen las autoridades quienes se niegan a dárselos (CIDH, 2009, párr.345).

Esta falta de documentación ha afectado a muchos pueblos indígenas en el país, sobre todo a los pueblos que no contaban con títulos virreinales para buscar el reconocimiento y titulación previsto en el artículo 27 de la Constitución o que carecían de un patrón de asentamiento continuo. Por ejemplo, el modo de vida seminómada de los indígenas rarámuri, les hizo invisibles ante las leyes vigentes durante el siglo XIX y ante las políticas agrarias posteriores a la Revolución Mexicana<sup>27</sup>.

de derechos humanos durante la visita oficial a México de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sra. Victoria Tauli-Corpuz. Ciudad de México, 8 de noviembre de 2017.

27 Ficha de la Comunidad de Mogótavo, Elaboró: Awe Tibuame, A. C., organización integrante de la Red en defensa de territorios indígenas de la Sierra Tarahumara, anexa al *Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México*, presentado por organizaciones de derechos humanos durante la visita oficial a México de la Relatora Especial de

### 3.2 Derecho a la presentación de pruebas históricas, peritajes antropológicos y culturales

Un elemento fundamental que ha sido señalado por la CIDH, tiene que ver con recomendaciones a los entes estatales competentes, sean administrativos o judiciales, para llevar a cabo una revisión sustancial independiente de las pruebas históricas y antropológicas, que permitan decidir la pertinencia de los reclamos territoriales sobre sus tierras ancestrales lo cual requiere, también, de un procedimiento efectivo y justo (CIDH, 2009, párr.343).

Los órganos del Sistema Interamericano han examinado, por ejemplo, las pruebas de la ocupación y utilización históricas de las tierras y recursos naturales por parte de los miembros de una comunidad, el

desarrollo de prácticas tradicionales de subsistencia, rituales o de sanación; de la toponimia de la zona en el lenguaje de la comunidad; y estudios y documentación técnicos; así como pruebas de la idoneidad del territorio reclamado para el desarrollo de la comunidad correspondiente – siempre teniendo en cuenta que - “el territorio tradicional relevante, a efectos de la protección del derecho a la propiedad comunitaria de los miembros de la Comunidad, no es el de sus ascendientes sino el de la propia Comunidad” (CIDH, 2009, párr. 79). (comillas en el texto)

Tratándose de pueblos indígenas los Tribunales Agrarios deberían ordenar de oficio el desahogo de este tipo de pruebas o en su caso que la Procuraduría Agraria las ofrezca, para que esto no dependa de los abogados particulares o de la propia posibilidad

de las comunidades para presentar las pruebas históricas, antropológicas o culturales.

Aunque en materia agraria se permite el ofrecimiento de pruebas periciales históricas y antropológicas, no es una práctica reiterada. Por ejemplo, el Tribunal Agrario de Yucatán recibió de manera excepcional un peritaje antropológico para el caso de Chablekal siendo la primera vez que recibían una prueba de este tipo. Ante la ausencia de pruebas documentales, las pruebas históricas y antropológicas se constituyen como el único mecanismo para que los pueblos pueden probar una invasión de tierras, la permanencia histórica en un lugar o la relación de subsistencia que determinado pueblo indígena o campesino tiene con un territorio.

En el caso de la Comunidad de Unión Hidalgo, comunidad indígena zapoteca perteneciente al ejido de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, y quien reclama la violación de sus derechos a la tierra, territorio y bienes naturales, y a la consulta y consentimiento libre, previo, informado, culturalmente adecuado y de buena fe por parte de la empresa Desarrollos Eólicos Mexicanos (DEMEX), filial de la española Renvalia Energy, el Tribunal Unitario Agrario desechó todas las pruebas ofrecidas por la parte actora, como son las pruebas confesional, pericial en materia de antropología, pericial en materia lingüística, pericial en materia de agronomía, inspección ocular y prueba pericial en materia de avalúo y costos<sup>28</sup>.

Otro aspecto que es relevante en relación con las pruebas es la valoración que cada juez o Tribunal le puede dar, por ejemplo, a las periciales presentadas en un juicio, cuando se trata de demostrar afec-

Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sra. Victoria Tauli- Corpuz. Ciudad de México, 8 de noviembre de 2017.

28 Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESC). Ficha Unión Hidalgo, Oaxaca. Procesos en el Tribunal Unitario Agrario Del Distrito 22 en Tuxtepec Oaxaca. Marzo, 2018.

taciones territoriales. En el Caso Huitosachi, Chihuahua, un caso de prescripción adquisitiva planteado por indígenas rarámuris ante la jurisdicción civil, se demostró la posesión tradicional, reconociendo la existencia de un territorio como espacio en donde se produce y reproduce la cultura, así como una serie de elementos culturales que dan identidad rarámuri, los cuales se encuentran íntimamente ligadas a los procesos de producción y reproducción cultural. En cambio, en la jurisdicción agraria, en el caso de la Comunidad de Coloradas de la Virgen, sólo se reconocieron fracciones o ranchos en las que viven y siembran al modo rarámuri, pero no donde transitan, cazan, y hacen rituales; es decir, no la totalidad del territorio que los indígenas usan y ocupan de alguna manera. En otras palabras, no se reconoce que, sin territorio, muchos de los elementos identitarios se perderían ante la ausencia de vínculos con la tierra y su entorno.

Finalmente, es importante reconocer que existen algunos casos emblemáticos que han utilizado la prueba pericial antropológica, con muy buenos resultados como es el caso de San Miguel del Progreso, Guerrero, en el que el peritaje antropológico presentado por María Teresa Sierra Camacho, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), fue clave para determinar que “la comunidad indígena agraria de San Miguel del Progreso mantiene una posesión ancestral, mítica e histórica con su territorio, del cual depende integralmente para su reproducción material y espiritual”. En este caso ha jugado un papel relevante el peritaje antropológico oficial rendido por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Además de que: “Su condición de pueblo originario y entidad agraria de bienes comunales les dio bases legales para reclamar derechos colectivos sobre sus tierras y ejercer

su libre determinación y autonomía” (Sierra Camacho, 2016, 32).

Asimismo, el peritaje antropológico señaló que los pobladores estaban conscientes de las afectaciones que implicaba la declaratoria de libertad de terrenos 02/2015, la cual abarcaba la mayor parte de sus tierras comunales establecidas en el polígono agrario del plano definitivo. También se advirtió que continuar con la liberación de terrenos para permitir la exploración y explotación de recursos mineros en dicho territorio ponía en riesgo la continuidad, viabilidad, sustentabilidad y la sobrevivencia de la comunidad indígena.

La prueba pericial antropológica, elaborada por Paul Liftman, en el Caso de Bancos de San Hipólito también fue clave para que los Tribunales que han conocido del proceso, tanto el Tribunal Unitario Agrario de Durango, como el Tribunal Superior Agrario, pudieran comprender la demanda de la comunidad indígena que fue segregada de su comunidad madre San Andrés Cohamiata y anexada a la comunidad mestiza de San Lucas de Jalpa (Gómez, Robles y Vera Herrera, 2009).

Como nota distintiva se apunta que la iniciativa de reforma a la legislación agraria presentada durante la actual LXIV Legislatura por el Senador Ricardo Monreal conocida como “Ley para el Desarrollo Agrario” contempla en su artículo 23, fracción IV el peritaje antropológico y la figura del *amicus curiae*:

**Artículo 23.** Las comunidades que soliciten ante los tribunales agrarios el reconocimiento del estado comunal por cualquier vía, presentarán lo siguiente:

(...)

IV. En su caso, dictámenes antropológicos e históricos tendentes a acreditar el estado comunal. En su caso, el informe del amigo del Tribunal.

(...)<sup>29</sup>.

De aprobarse esta iniciativa constituiría un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas al permitir la incorporación formal de estos peritajes y la participación de especialistas en la materia que coadyuven con sus informes en la determinación progresiva de los derechos sobre el territorio de comunidades indígenas y poblaciones ancestrales.

### 3.3 Derecho al uso de su lengua materna y a ser asistido por traductor o intérprete

Una barrera legal y cultural a la que se enfrentan los pueblos y comunidades indígenas cuando acceden a la jurisdicción agraria es la que tiene que ver con la obligación de que el Tribunal Agrario les proporcione intérpretes y traductores en su lengua materna, para poder expresarse durante todo el procedimiento. A pesar de los esfuerzos por capacitar, formar y certificar a personas indígenas que puedan realizar esta labor en lenguas indígenas, la realidad es que la mayoría de los intérpretes certificados y reconocidos se dedican a la materia penal, en menor medida a la civil y son muy pocos los traductores, intérpretes y abogados indígenas que conocen la materia agraria y menos aún, materia indígena. Los esfuerzos hasta ahora han sido insuficientes.

El derecho a ser asistido por un traductor e intérprete, es un derecho reconocido por tratados internacionales y la propia Constitución Mexicana que obliga a los operadores jurídicos a contar con intérpretes traductores, sin embargo, esto no lo asumen como práctica cotidiana, sobre todo cuando hablamos de justicia agraria; los abogados que fueron entrevistados para el informe manifestaron haber tenido varias dificultades cuando han solicitado la presencia de un traductor durante las audiencias y diligencias del proceso agrario.

Los Tribunales Agrarios no cuentan con intérpretes y traductores que los asistan en el desarrollo del proceso agrario. En todas las entrevistas realizadas para el presente informe, no encontramos ningún caso en el que se haya facilitado a las personas indígenas de traductores para hacerse entender en un juicio.

La falta de traductores y defensores de oficio en la jurisdicción agraria, se encontraba dentro de las observaciones y recomendaciones al gobierno mexicano, que desde el año 2003, emitió el entonces Relator Especial sobre derechos indígenas, Rodolfo Stavenhagen a raíz de su visita a México:

Los tribunales agrarios deberán contar en todo caso que involucre a indígenas con traductores y defensores de oficio conocedores de la cultura y las circunstancias de las comunidades indígenas. Es urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como de los defensores de oficio en zonas indígenas (NU, 2003, párr.85).

Esta situación ha sido un problema recurrente en el caso de la comunidad de Unión Hidalgo, municipio de Unión Hidalgo, Oaxaca que presentó dos demandas agrarias en contra de la empresa Desarrollos Eóli-

<sup>29</sup> Ver, Iniciativa de proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Agraria y se expide la Ley Para el Desarrollo Agrario. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun\\_3760776\\_20181023\\_1540294536.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3760776_20181023_1540294536.pdf)

cos Mexicanos (DEMEX), filial de la empresa española Renovalia Energy, en la que solicitaban que se declarara la nulidad de contratos de arrendamiento en virtud de que dichos contratos se habían celebrado con pequeños propietarios y fueron registrados por la vía civil, siendo que las tierras son de propiedad comunal por lo que la vía jurisdiccional correcta era la agraria. Durante el procedimiento agrario se dio una reiterada violación al derecho que tienen como integrantes de un pueblo indígena al uso de la lengua materna y a ser asistidos por un traductor durante el juicio, ya que los actores hablan la lengua indígena zapoteca. El magistrado del TUA XXII, ordenó a los comuneros demandantes, que presentaran copias de los certificados o títulos de estudio obtenidos, con la finalidad de poder determinar el grado de entendimiento del español que tenía cada uno de ellos, y con esto, definir si entendían o no los alcances de los contratos impugnados, señalando que de no cumplir con el requerimiento se les impondría una multa, además de determinar que el día de la audiencia antes de la hora señalada, el magistrado del conocimiento interrogaría a los actores con la finalidad de determinar su conocimiento de la lengua española.

En este mismo caso, la audiencia realizada dentro del juicio agrario 694/2013, los miembros de la comunidad se presentaron a la audiencia y al no contar con la presencia del perito traductor en lengua zapoteca, solicitaron que para garantizar el debido proceso y los derechos de los miembros de la comunidad el Tribunal debía designar un intérprete traductor que garantizara las condiciones mínimas requeridas; en lugar de responder a la solicitud, el TUA aplicó una multa a los comuneros, difiriendo la audiencia. Aun cuando es una obligación del Tribunal Agrario contar con los traductores necesarios, se percibe a la comunidad de que deben presentarse con perito traductor en la próxima audiencia o se les impon-

drá otra multa. En consecuencia, los miembros de la comunidad de Unión Hidalgo decidieron ampararse nuevamente en contra de los actos del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 22, siendo el cuarto amparo interpuesto dentro de estos juicios agrarios<sup>30</sup>.

Esta situación es muy común, así lo señala el abogado Hugo Aguilar encargado del departamento de defensoría jurídica de Servicios del Pueblo Mixe (SER), en Oaxaca hay tres TUAs, ninguno cuenta con peritos intérpretes, generalmente los mismos ejidatarios o comuneros deben llevar a alguien que les traduzca. Los TUAs están rebasados de trabajo, no se dan abasto ya que, aunque son tres, en Oaxaca hay un total de 1,557 núcleos agrarios, de los cuales 702 son comunidades (de acuerdo a Hugo Aguilar se puede afirmar además que, de estas comunidades, son todas comunidades indígenas)<sup>31</sup>.

Oaxaca no es un caso aislado, pues no son pocas las ocasiones en las que la ausencia de intérprete traductor se constituye como uno de los principales obstáculos para que las comunidades indígenas accedan a la jurisdicción agraria.

En términos generales, la falta de traductores y defensores públicos es un problema estructural, que no sólo afecta a los Tribunales Agrarios, sino que se repite en todas las instancias de justicia, por ejemplo, en el caso de los defensores públicos, aunque hay 11,000,000 de indígenas, apenas hay 24 abogados públicos federales certificados que podrían defenderlos si se ven involucrados en un conflicto con la ley, porque son los únicos que hablan una lengua indígena.

30 Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESC). Ficha Unión Hidalgo, Oaxaca. Procesos en el Tribunal Unitario Agrario Del Distrito 22 en Tuxtepec Oaxaca. Marzo, 2018.

31 Entrevista a H. Aguilar, 1 de septiembre de 2017.

### 3.4 Derecho a obtener justicia dentro de un plazo razonable

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que, para lograr una solución definitiva de los reclamos territoriales indígenas, se debe contar con recursos establecidos por ley, que dentro de un plazo razonable y sin demoras injustificadas, garanticen los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales. Afirma que hay una violación de los artículos 8° y 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la misma, cuando los procedimientos administrativos legalmente establecidos para la titulación y reconocimiento de tierras instaurados por miembros de las comunidades indígenas desconocen el principio del plazo razonable y demuestran ser inefectivos (Corte IDH, 2005, párr.104).

De acuerdo con la CIDH, la demarcación de las tierras indígenas, debe realizarse sin retardos, y los Estados deben abstenerse de obrar en forma negligente o arbitraria frente a las solicitudes de demarcación territorial de las comunidades indígenas, los procedimientos de demarcación territorial deben cumplir el objetivo último de garantizar el uso y goce efectivo por parte de las comunidades indígenas de su derecho de propiedad comunal (CIDH, 2009, párr.100).

El artículo 8.1 de la Convención Americana establece que:

toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella (...).

Bajo los estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la razonabilidad del plazo a que se refiere la disposición previamente citada debe determinarse a partir de cuatro elementos: i) la complejidad del asunto, ii) la conducta de los operadores de justicia, iii) la actuación procesal de los interesados (Corte IDH, 1997, párr.77; 2012a, párr. 66) y iv) las circunstancias personales de los imputados (v.g. situación de salud y afectación a otros derechos producto de la dilación del proceso) (Corte IDH, 2008, párr. 155).

Por ejemplo, en el Caso Awas Tingni, la Corte ordenó a Nicaragua que titulara las tierras de la Comunidad en el plazo de doce meses contados a partir de la publicación de la sentencia (Corte IDH, 2001, párr. 164 y 173). En los casos Yakyé Axa y Sawhoyamaya, que involucraban la resolución de un conflicto de propiedad con terceros poseedores de las tierras, el plazo se amplió a tres años (Corte IDH, 2006a, párr. 210 a 215 y 248; 2005, párr.211 a 217). Pese a esta flexibilidad temporal, el retraso prolongado e injustificado en la atención a las demandas de demarcación ha sido considerado por la Corte como una violación de los artículos 8.1 y 25 de la Convención (Corte IDH, 2001, párr.113 a 138).

El proceso agrario mexicano en general sigue siendo lento, los indígenas y campesinos deben esperar años para lograr una sentencia favorable, causando una gran incertidumbre y menoscabo en los derechos, se pierde tranquilidad y estabilidad comunitaria, pues no se sabe el destino del conflicto generado por el paso del tiempo. En la exposición de motivos de la creación de los Tribunales Agrarios, se planteaba la voluntad de que el juicio agrario demostrase que los procesos se pueden resolver en un plazo razonable con prontitud, para que efectivamente se imparta justicia y no escalen los conflictos. Sin embargo, 25 años después de creada la

justicia agraria en México, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas agrarias siguen esperando justicia pronta y hay un gran retraso procesal agrario.

El juicio agrario fue ideado como un proceso caracterizado por su sencillez, limitado a la presentación de la demanda, un auto admisorio en que se fija fecha para una audiencia y en la que se contesta la demanda y se ofrecen, admiten y se desahogan probanzas y luego le corresponde al juez emitir sentencia. Esta supuesta rapidez con la que deberían sustanciarse los juicios agrarios, respondía a las condiciones de pobreza en las que viven la mayor parte de los campesinos indígenas y para los que significa un esfuerzo grande acudir a las ciudades donde se encuentran los Tribunales Agrarios. De acuerdo a los abogados entrevistados para el *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*, la resolución de un conflicto en los Tribunales Unitarios Agrarios puede tardar entre ocho y 20 años, como ha ocurrido en los casos de la Comunidad de Choréachi, que en el 2007 presentó una demanda ante un Tribunal Unitario Agrario (TUA) en Chi-

huahua y a nueve años de la presentación de la demanda, no existe sentencia definitiva que ponga fin a la controversia planteada por el reconocimiento de su territorio ancestral. En el caso de Baqueachi, municipio de Carichí, Chihuahua, presentaron demanda reivindicatoria ante el TUA en 1995 y obtuvieron sentencia firme recién el 2016. Lo mismo sucede con Coloradas de la Virgen y Mogótavo, cuya tramitación lleva más de ocho años o la Comunidad Coca de Mezcala (Jalisco), que lleva más de quince años tratando de recuperar tierras invadidas, o la comunidad agraria de Tepoztlán, Morelos, que después de casi 20 años de litigio para recuperar sus tierras invadidas para la construcción de un Club de Golf finalmente logró, a partir de un fallo de la Suprema Corte, una resolución definitiva que les otorgó la razón. Por su parte, la Comunidad de Bancos de San Hipólito, Jalisco, lleva 17 años en la lucha por su reconocimiento territorial.

Con información recabada en las entrevistas, la revisión bibliográfica y documental, elaboramos el siguiente cuadro que resume los tiempos que se han tardado algunos procesos agrarios y de amparo importantes en México.

Tabla 8. Violación al plazo razonable

CASO	INSTANCIA	AÑO DE INICIO
Apicultores vs siembra de soya transgénica	Juzgado Segundo de Distrito de Campeche Juzgado Primero de Distrito del estado de Yucatán	2012
San Miguel del Progreso - JúbaWaijiín Amparo	Juzgado Primero de Distrito del Estado de Guerrero	2013
Ejido La Sierrita en oposición a la minera canadiense Excellon Resources	Tribunal Unitario Agrario del Sexto de Distrito con sede en Torreón, Coahuila	2012
Caso del Ejido de Tila, Chiapas	SCJN	1977 2010
Caso Bancos de San Hipolito	Tribunal Superior Agrario	2000
Caso Tepoztlán	TUA Morelos Atracción SCJN	1999
Caso Huajimic, Wixarika	Tribunal Unitario Agrario Tepic	2004
Choréachi Nulidad de permisos de aprovechamiento forestal por falta de consulta.	Tribunal Unitario Agrario Distrito 5 Juicio agrario	2007
Choréachi	Juicio agrario Nulidad de resoluciones presidenciales por sobreposición y reconocimiento de la propiedad ancestral	2009
Coloradas de la Virgen	Juicio agrario Nulidad de permisos de aprovechamiento forestal por falta de consulta	2009
Coloradas de la Virgen	TUA 5	2002
Mogótavo	Juicio agrario. Nulidad del fideicomiso Barrancas del Cobre, nulidad de títulos otorgados a particulares y reconocimiento territorial	
Mogótavo	Violación del derecho humano al agua potable	2016
El Mochomo	Juicio agrario Restitución de superficie afectada por sobreposición con otro ejido y Comunidad agraria	2015
Huitosachi	Juicio civil de prescripción Adquisitiva Reconocimiento de sus derechos Territoriales	2009
Huitosachi	Juicio de amparo Violación del derecho a la consulta y falta de constitución del Consejo Consultivo del Fideicomiso Barrancas del Cobre	2010
Bosques de San Elías Repechique	Juicio de amparo Reconocimiento de derechos territoriales	2015
Bosques de San ElíasRepechique	Juicio de amparo Falta de consulta en la construcción del aeropuerto regional de Creel	2014
Mala Noche	Juicio civil de prescripciónadquisitiva Reconocimiento de derechos territoriales	2010
Mala Noche	Procedimientoadministrativo Otorgamiento de terreno nacional	2005
Mezcala	Invasión de tierras comunales por parte de un particular	2004
Unión Hidalgo	Contratos civiles de renta y compraventa sobre tierras comunales para instalar parque eólico	2013

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información recabada para el informe.

El conflicto agrario más antiguo, encontrado en la investigación, está recogido por la CDPI y se remonta a 1928, cuando el pueblo indígena nómada Tohono O'odham de Sonora, ubicado en los municipios de Caborca, Sáric, Altar y Plutarco Elías Calles, demanda el reconocimiento y titulación del territorio que le pertenece. En el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés, este territorio que ocupaba la etnia Tohono O'odham se puso a disposición de la Comisión Nacional de Colonización de la Tierra y fue repartido a propietarios particulares. En la actualidad, reclaman la titulación de 2,500 hectáreas de las 43,000 que ocupaban originariamente, pero que, por no tener posesión continua de su territorio, por ser un pueblo nómada, fue reconocido a terceros. En agosto de 2016, representantes de los indígenas solicitaron la intervención de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para buscar una solución al conflicto de tierras (Sánchez, 2018). En febrero de 2018, la SEDATU, respondió que: "La etnia Tohono O'odham, al tratarse de una comunidad seminómada o agrícola itinerante, no tiene ni ha tenido la posesión del predio que nos ocupa" (Sánchez, 2018).

### 3.5 Ejecución de sentencias

Según el artículo 25.2.c) de la Convención Americana, la protección judicial requiere el inmediato cumplimiento de toda decisión emanada de una autoridad judicial competente. En palabras de la Corte, "[l]a efectividad de las sentencias depende de su ejecución" (Corte IDH, 2006b, párr. 217; 2003, párr. 73). La Corte reiteró dicha posición en el Caso Furlán vs. Argentina (Corte IDH, 2012b, párr.209), en el que señaló que la efectividad de las sentencias dependerá de que su ejecución se realice de manera completa, perfecta, integral y sin demora (Corte

IDH, 2012b, párr. 347). Al interpretar la citada disposición convencional, el máximo Tribunal Interamericano ha invocado la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos y aseverado que "el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes" (Corte IDH, 2006b, párr.219<sup>32</sup>). Una vez obtenido un fallo o sentencia favorable, el cumplimiento de la misma es fundamental.

Desafortunadamente nos encontramos con el problema de la inejecución de sentencias cuando de pueblos indígenas se trata en México. Este es el caso de la comunidad indígena de San Sebastián Teponahuaxtlán, en el municipio de Mezquitic en Jalisco, que demandó la restitución de 10,000 hectáreas invadidas por pobladores de Huajimic, municipio de La Yesca, Nayarit. Las sentencias establecen la restitución de tierras a los indígenas, sin embargo, no han podido ser ejecutadas por falta de recursos y voluntad política, tanto de los Tribunales Agrarios como de los gobiernos estatales.

En 2009 se detuvo el procedimiento judicial para buscar una solución negociada a través del programa Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) de la SEDATU, antes llamada "Focos Rojos". Los representantes indígenas solicitaron la intervención de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para la ejecución de las sentencias<sup>33</sup> que ordenan la restitución de tierras, pues los invasores dicen que no

32 En el que se hace referencia a *Antoneeto v. Italy*, no. 15918/89, para. 27, CEDH, 20 de julio de 2000; *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, para. 63, ECHR, 1999-V; y *Hornsby v. Greece* judgment of 19 March 1997, ECHR, Reports of Judgments and Decisions 1997-II, para. 40.

33 Se interpusieron 47 juicios de restitución agraria y hasta la fecha han ganado trece juicios que ordenan la restitución de las tierras.

dejarán las tierras si no obtienen una indemnización, requisito que piden para entregar la tierra a los indígenas.

Aunque la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México atendió en agosto de 2014 a representantes de la Comunidad Wixárika y se instaló una mesa interinstitucional y se realizaron reuniones entre agosto de 2014 y febrero de 2015, con representantes de la SEGOB, SEDATU y los gobiernos de Jalisco y Nayarit, así como personal del Tribunal Unitario Agrario XVI, para reintegrar las tierras a la comunidad atendiendo las resoluciones judiciales, los avances son muy pocos.

De los 47 juicios presentados por la Comunidad Wixárika, por lo menos quince cuentan con una sentencia firme en espera de ejecución, aunque sólo se han podido restituir 248 hectáreas de un total de 10,000 hectáreas del valle de Huajimic, que los indígenas han demostrado por medio de un largo juicio agrario que les pertenecen. Los pobladores privados demandan una indemnización para acceder a la entrega de las tierras.

En abril de 2018, se reactivó la resistencia de los posesionarios, pues no están dispuestos a que se ejecuten las sentencias mientras la SEDATU no les pague las indemnizaciones que se dieron en otros casos; bloquearon los caminos y el personal del Tribunal Unitario Agrario 56 tuvo que suspender la ejecución de las sentencias para evitar un mayor conflicto y enfrentamiento (Milenio, 2018). Todo ello a pesar de tratarse de un caso con fuerza de cosa juzgada.

Queda claro que muchos de los conflictos agrarios asociados a la dotación y restitución de tierras a comunidades indígenas requieren, no solo de sentencias emitidas sino sobre todo de voluntad política y apoyo económico para su resolución. Las solucio-

nes legales no garantizan por sí mismas resultados con la legitimidad necesaria para ser aceptada por las partes involucradas en conflictos por tierras de larga data. Este es el caso de conflictos históricos en los estados de Oaxaca y de Chiapas. Destacan la disputa entre poblaciones zoques asentadas en las comunidades de San Miguel y Santa María en el municipio San Miguel Chimalapa en Oaxaca, contra el núcleo agrario Gustavo Díaz Ordaz, adscrito al municipio de Cintalapa, Chiapas que data del 1967; y el conflicto por límites territoriales entre San Pedro Chenalhó y San Pablo Chalchihuitán en el estado de Chiapas que data de 1975. Sobre este último caso, el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 3 con sede en Tuxtla Gutiérrez emitió una sentencia en 2017. El conflicto surgido por dos resoluciones presidenciales de 1975 que restituían una porción idéntica del territorio a ambos pueblos generó un conflicto que duró 40 años en resolverse y significó el desplazamiento de más de 6,000 personas. De acuerdo a Pedro Faro, director del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, el trazado de los límites territoriales impuesto por la SRA en 1975 era un trazado ficticio que iba en línea recta y desconocía los acuerdos y las decisiones de los propios pueblos originarios<sup>34</sup>. La controversia agraria se inició en el año 2000 cuando el pueblo de San Pablo Chalchihuitán demandó ante el TUA 3 al pueblo de Chenalhó reclamando la restitución de alrededor de 58,000 hectáreas. El litigio se continuó por 17 años hasta el 2017 cuando el TUA 3 emitió una sentencia que reconoce la posesión territorial a favor de la Comunidad de Chenalhó. Esta sentencia fue posible de ejecutar dado el apoyo económico para indemnizar por 15,000,000 de pesos a la Comunidad de Chalchihuitán<sup>35</sup>. Sin embargo, el conflicto no ha sido del todo resuelto. De acuerdo a diversas organiza-

34 Ver, <https://radiozapatista.org/?p=24360>

35 Entrevista a V. Constantino, magistrado, 7 de junio de 2019.

ciones locales de defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas la sentencia emitida por el TUA 3 dentro del expediente 781/2005, es ambigua en el manejo de los tiempos y débil en contenido y

más que apearse a un verdadero análisis y fundamentación histórica y jurídica en materia agra-

ria del caso, más bien parece ser producto de un cuidadoso cálculo político, que pretendería la administración del problema, respondiendo a los tiempos políticos de las actuales administraciones estatal y federal (Campaña Popular Contra la Violencia Hacia las Mujeres y el Femicidio en Chiapas y otros, 2017).

# 4

## INICIATIVAS DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN AGRARIA

La LXIV Legislatura del Congreso de la Unión cuyos trabajos corren del 01 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021 activó el debate sobre el anquilosamiento del marco legal agrario, el papel del Estado en el desarrollo rural, la participación del gobierno en la vida interna de los núcleos y la aportación de tierras cada vez más grande de los núcleos de población a la vivienda y las afectaciones por megaproyectos de desarrollo. Al momento de redactar este informe legisladores federales (principalmente senadores) han presentado iniciativas de reforma para adecuar la legislación agraria sustantiva (derechos) y adjetiva (procedimiento).

De acuerdo al objetivo de este documento, sólo se analizarán las iniciativas más importantes relacionadas con la Justicia Agraria (parte adjetiva).

### 4.1 Ley para el desarrollo agrario

Autor: Ricardo Monreal Ávila

Cámara de Senadores

Grupo Parlamentario: Movimiento de Regeneración Nacional

Fecha de iniciativa: 23 de octubre de 2018

#### 4.1.1 Estructura

Este documento contempla en el Título Décimo a la Justicia Agraria, organizada a través de diez apartados que contienen las formalidades esenciales de los procedimientos agrarios:

Capítulo Primero. Disposiciones Generales

Capítulo Segundo. Disposiciones para la participación de personas o comunidades que se auto adscriben como indígenas

Capítulo Tercero. De las medidas cautelares y de la suspensión de los actos de autoridad

Capítulo Cuarto. Juicio Agrario en la vía ordinaria

Sección Primera. De la demanda

Sección Segunda. Emplazamiento

Sección Tercera. De la audiencia de Ley

Sección Cuarta. De las pruebas

Sección Quinta. Alegatos

Sección Sexta. Sentencia

Sección Séptima. Ejecución

Capítulo Quinto. Del juicio agrario sucesorio en la vía sumaria

Capítulo Sexto. De la Jurisdicción Voluntaria

Capítulo Séptimo. De la validación de contratos relativos al uso y ocupación superficial de tierras ejidales o comunales para las industrias de hidrocarburos y energía eléctrica

Capítulo Octavo. De la Calificación de Convenios Conciliatorios

Capítulo Noveno. De la homologación de laudos arbitrales emitidos por la Procuraduría Agraria

Capítulo Décimo. De los medios de impugnación

Esta iniciativa contempla, como la actual Ley Agraria un juicio ordinario, con regulación expresa en sus etapas procesales; además prevé un juicio sucesorio tramitado en la vía sumaria, lo cual implica una novedad y el propio autor, en su iniciativa sostiene la necesidad de su incorporación:

Considerando que, de los asuntos contenciosos que se substancian ante los Tribunales Agrarios, cerca del 30 % se refiere a controversias por sucesión de los derechos agrarios, se establece un juicio agrario en la vía sumaria, a fin de resolver con celeridad y evitar la afectación al tejido social familiar, las controversias en materia de sucesión<sup>36</sup>.

Asimismo, incorpora en esta Ley, el procedimiento de validación de contratos para el uso y ocupación superficial de tierras reguladas por el Derecho Agrario que sean afectadas para beneficio de las industrias del mercado eléctrico y de hidrocarburos, lo que se considera es prudente, por ser ésta la legislación especializada que debe contemplar la facultad para los Tribunales Agrarios y no así las relativas a materia energética.

<sup>36</sup> Iniciativa de proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Agraria y se expide la Ley Para el Desarrollo Agrario, p.13. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun\\_3760776\\_20181023\\_1540294536.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3760776_20181023_1540294536.pdf)

Como novedad, se faculta expresamente a los Tribunales Agrarios para conocer de la calificación de convenios conciliatorios y a la homologación de laudos arbitrales emitidos por la Procuraduría Agraria, lo cual, de consolidarse daría más fortaleza a los medios alternativos de solución de controversia y evitar en la medida de lo posible que los conflictos se judicialicen, con el desgaste que implica.

#### 4.1.2 Medios de impugnación

De aprobarse la iniciativa de este ordenamiento los juicios agrarios serán uninstanciales, al desaparecer el recurso de revisión sustanciado ante el Tribunal Superior Agrario, con lo que desaparecería la segunda instancia en los tres supuestos que actualmente prevén los artículos 198 de la Ley Agraria y 9° en sus tres primeras fracciones de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Con esto el juicio de amparo directo sería el medio de defensa contra los actos que ponen fin al juicio o contra las sentencias definitivas y las violaciones procesales cometidas dentro de juicio, que trascienden el resultado del fallo y dejan sin defensa al quejoso, entendiéndose como tales violaciones las listadas en el artículo 172 de la Ley de Amparo.

Para las violaciones que no sean combatibles en amparo directo, deberán ser reprochadas vía amparo indirecto, dentro de los quince días.

#### 4.1.3 Tribunal Superior Agrario

La iniciativa presentada por el Senador Ricardo Monreal ordena la desaparición del Tribunal Superior Agrario y ordena en sus transitorios tercero y quinto, que los asuntos que actualmente conoce deberán ser resueltos en un plazo de hasta seis meses.

#### 4.1.4 Aspectos positivos

Esta iniciativa prevé en el artículo 227 una disposición expresa sobre los plazos y términos que deben atenderse, con lo cual se evitaría un retardo discrecional por parte de los Tribunales Agrarios durante el juicio ordinario. Por su parte, el artículo 229 solventa una deficiencia de la actual Ley Agraria, que son los requisitos de la demanda y en el artículo 230 una figura necesarísima en la impartición de la Justicia Agraria, la figura del “desechamiento de la demanda” para aquellas pretensiones notoriamente improcedentes, lo que desahogaría el trabajo jurisdiccional en favor de los justiciables.

Por cuanto a la audiencia, las partes pueden acudir asesoradas o no, como lo establece la actual ley. No obstante, cuando una se encuentre asesorada por un defensor de la Procuraduría Agraria y la otra no, para evitar un posible conflicto de interés (que no prevaricato, pues ya ha sido resuelta por criterio jurisprudencial), se llamará a un defensor adscrito a la Defensoría Pública del Poder Judicial Federal.

#### 4.1.5 Crítica

Esta legislación no regula de manera expresa y contundente el momento procesal oportuno para el ofrecimiento de pruebas que tengan las partes. Por lo que hace al artículo 229 no establece como requisito de la demanda la presentación de los documentos en que se funde la acción, como si lo exige de forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles o en su caso las pruebas que la parte actora ofrecerá por su parte. A su vez, el artículo 231 precisa en su fracción VIII que el auto admisorio de la demanda señalará que las pruebas serán desahogadas dentro de la audiencia, lo que permite interpretar que el ofrecimiento y desahogo de pruebas será en la audiencia, como ocurre actualmente.

La magistrada Maribel Méndez de Lara sostiene que hace falta hacer otras modificaciones adicionales a otras legislaciones, conjuntamente con estas iniciativas para alinear figuras como avalúos, ocupación superficial entre la prevista en la Ley Minera y la de Hidrocarburos, entre otras<sup>37</sup>.

La iniciativa Monreal al prever la desaparición del Tribunal Superior Agrario es omisa al señalar cómo se organizarán los Tribunales Unitarios Agrarios, qué instancia fungirá administrativamente como coordinadora del presupuesto, adscripciones, cambios de adscripción, remoción, situación laboral del personal, capacitación, profesionalización, difusión del Derecho Agrario, control interno de la gestión pública, entre otras situaciones que actualmente realiza el Pleno del Tribunal Superior Agrario y sus unidades administrativas. Esto es, la iniciativa sólo previene la expedición de la Ley de Desarrollo Agrario, sin establecer las adecuaciones, reformas, derogaciones e incluso abrogación que supone la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En este proyecto el Senador Monreal no se pronuncia sobre los requisitos de elegibilidad de los magistrados agrarios, integración de los TUAs y del Superior Agrario, unidades administrativas, entre otras cuestiones.

<sup>37</sup> Cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=GLPolUCd6Lc> a partir del minuto 15:50.

## 4.2 Código de Procedimientos Agrarios

Autor: José Narro Céspedes

Cámara de Senadores

Grupo Parlamentario: Movimiento de Regeneración Nacional

Fecha de iniciativa: 13 de diciembre de 2018

### 4.2.1 Estructura

#### **TÍTULO PRIMERO. Definiciones, principios y reglas generales del juicio agrario**

Capítulo I. Definiciones

Capítulo II. Principios del juicio agrario

Capítulo III. De las reglas generales

Sección Primera. Facultades y obligaciones de los tribunales agrarios

Sección Segunda. De las formalidades, actuaciones y términos judiciales

Capítulo IV. De la jurisdicción y competencia

Capítulo V. De las partes

Capítulo VI. De la capacidad, representación y personalidad

Sección Primera. De la capacidad

Sección Segunda. De la representación

Sección Tercera. De la personalidad

Capítulo VII. De los Incidentes

Capítulo VIII. De las diligencias precautorias y suspensión de actos de autoridad

#### **TÍTULO SEGUNDO. Del juicio agrario**

Capítulo I. De la demanda

Capítulo II. Del emplazamiento y las notificaciones

Capítulo III. De la contestación de la demanda

Capítulo IV. De la Audiencia

Sección Primera. De las formalidades de la audiencia

Sección Segunda. Del desarrollo de la audiencia

Capítulo V. De las pruebas

Sección Primera. De la prueba confesional

Sección Segunda. De la prueba documental

Sección Tercera. De la prueba pericial

Sección Cuarta. De la prueba testimonial

Sección Quinta. De la inspección judicial

Sección Sexta. De la prueba presuncional

Sección Séptima. De los medios probatorios aportados por la ciencia

Sección Octava. Apreciación y valoración de las pruebas

Capítulo VI. De la sentencia

Capítulo VII. De la ejecución de la sentencia

#### **TÍTULO TERCERO. De los medios de impugnación de la sentencia**

Capítulo Único. Del recurso de revisión

TÍTULO CUARTO. De los medios alternativos de solución de conflictos fuera de tribunal

Capítulo I. De la conciliación

Capítulo II. De la mediación

Capítulo III. Del arbitraje

#### **TÍTULO QUINTO. De los procedimientos no contenciosos**

Capítulo Único. De la jurisdicción voluntaria

José Narro Céspedes presentó simultáneamente dos iniciativas de reforma al marco legal agrario: Ley Federal Agraria y el Código de Procedimientos Agrarios. Con el primero, se buscaría renovar la parte sustantiva de la vigente Ley Agraria en cuanto a desarrollo agrario, derechos, estructura, organización de los derechos agrarios. Con el segundo, su autor justifica la incorporación de un Código de Procedimientos Agrarios, como instrumento especializado en la materia, que busque colmar las lagunas presentes en el Título Décimo “De la Justicia Agraria” de la vigente Ley Agraria y evitar, con ello la recurrencia a la supletoriedad y la extrapolación de instituciones del Derecho Civil al Agrario. Sin embargo, admite en su artículo 20 la aplicación supletoria de la legislación procesal civil federal.

En este tenor, este Código en su artículo 3º homologa a los avecindados y poseedores con los ejidatarios y comuneros, al darles el estatus de “sujetos agrarios”, novedad que hasta ahora sólo el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional ha nivelado. Además, reconoce la existencia de otras personas que habitan el medio rural y que la actual Ley Agraria no menciona (aunque tampoco niega su existencia) como son los colonos (regulados por la derogada Ley Federal de Reforma Agraria). A diferencia de la Ley Agraria vigente, ordena la suplencia de las partes de sus planteamientos de derecho, no sólo para ejidatarios, comuneros, ejidos y comunidades, sino para posesionarios, avecindados y aspirantes, con lo que se retoma la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de ampliar el ámbito protector de la suplencia de la queja deficiente en el amparo a aspirantes a la calidad agraria, no sólo aplicarla para aquellos que ya la poseen como ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros.

Se observa una contradicción y posible violación de derechos humanos en lo previsto en lo artículo 12 en

razón de prever que las promociones deben realizarse en idioma español, cuando ha sido reconocido por el Poder Judicial de la Federación que no existe en nuestro país un idioma oficial. La disposición del artículo 13 de que las promociones de los pueblos indígenas lo hagan en “su lengua, dialecto o idioma” resulta un retroceso, pues ha sido reconocido por la teoría de los derechos humanos que es lengua o idioma, pues dialecto constituye una visión despectiva de sus formas tradicionales de comunicación. Más allá de ello, no sólo bastaría un traductor, sino la necesidad de incorporar a un intérprete, que no sólo busque la equivalencia lingüística de idiomas, sino que le comunique al juzgador el contexto antropológico, social y cultural de sus usos y costumbres. De tal suerte, establecer la obligación del Tribunal que en aquellos casos donde una o ambas partes, sean personas pertenecientes a comunidades originarias, requerir la intervención del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

En su artículo 30 se procura establecer un catálogo enunciativo, no limitativo, de las acciones que serán competencia de los Tribunales Agrarios; no se observan novedades en este mosaico de acciones a las previstas actualmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; sin embargo, sería deseable, que esta legislación, de aprobarse, se pronuncie sobre la competencia que tienen los Tribunales Agrarios en materias relacionadas con la agraria, verbigracia, energética, minera, ambiental.

Al Tribunal Superior Agrario se le aumentan las facultades para conocer en segunda instancia, de los actuales tres supuestos del artículo 198 de la Ley Agraria, a doce supuestos previstos en las dos fracciones del artículo 31 del proyecto.

Mención enfatizada requiere el artículo 47 del proyecto Narro al reconocer la representación sustituta

del núcleo de población ante la omisión de sus representantes legítimos, pues esta figura fue abandonada durante la vigencia de la Ley Agraria e incluso por la Ley de Amparo de 2013.

Por cuanto hace a la demanda, este proyecto sí realiza disposición expresa en su artículo 86 que el actor deberá exhibir conjuntamente con el escrito inicial los documentos en que funde su acción, con lo que se colmaría la laguna prevista en la Ley Agraria vigente y en el proyecto Monreal, pues ha sido criterio de ciertos TUA's admitir esos documentos en la audiencia lo que constituye una franca violación al debido proceso y al derecho de defensa que tiene el demandado al no poder pronunciarse en su contestación de demanda (que es previa al ofrecimiento de pruebas) sobre los documentos ofrecidos por su contraparte.

Esta iniciativa reconoce la incorporación de una figura del derecho procesal necesaria que hasta ahora ha sido negada sistemáticamente su aplicación en la materia agraria: la objeción de documentos. Así el artículo 147 reconoce la facultad de objetar pruebas, aunque sólo en cuanto a su autenticidad, no en cuanto al valor probatorio que le pretenden dar las partes.

Se reconoce toda la disposición sobre pruebas y las reglas que operaran sobre las mismas, en razón de la insuficiencia procesal que actualmente tiene la ley Agraria. No resulta de menor mención la disposición de los artículos 173 al 175 para admitir como pruebas los descubrimientos derivados de las tecnologías de la información y comunicación.

#### 4.2.2 Crítica

En sus transitorios no ordena la abrogación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, lo cual

deja subsistente esa regulación. No pasa inadvertido que es una iniciativa, no obstante, evidencia la falta de técnica legislativa.

El Senador Narro en esta legislación insiste en la existencia y competencia del Tribunal Superior Agrario, no obstante, en iniciativa diversa suscrita conjuntamente con la Senadora Nestora Salgado, propone la incorporación de los Tribunales Unitarios Agrarios al Poder Judicial de la Federación y la desaparición del Superior Agrario. Son propuestas que parecieran de autores diversos, no articuladas, en sí contradictorias.

Este proyecto, a pesar de la intención manifiesta de su autor, de emancipar el proceso agrario del civil, retoma un número importante de las instituciones construidas desde la teoría general del proceso, pues es evidente, que el Derecho Procesal Agrario ha sido insuficiente en construir su propia autonomía científica como rama del derecho, de ahí la necesaria remisión a figuras del derecho procesal civil.

En su artículo 59, confunde el término personalidad con interés jurídico, pues el primero es inherente a la persona, en tanto que el segundo es un requisito procesal para ejercer procesalmente en un juicio un derecho. Por tanto, al establecer el citado numeral que los ejidatarios y comuneros acreditarán su personalidad jurídica con los documentos ahí señalados, lo que efectivamente harán, es acreditar la preexistencia del derecho reclamado.

En esta iniciativa no se pronuncia sobre la integración de los Tribunales Agrarios y del Superior Agrario, requisitos de elegibilidad, administración, vigilancia, aplicación del presupuesto, entre otras.

## 4.3 Iniciativa de reforma constitucional<sup>38</sup>

Autores: Nestora Salgado García y José Narro Céspedes

Cámara de Senadores

Grupo Parlamentario: Movimiento de Regeneración Nacional

Fecha de iniciativa: 14 de marzo de 2019

### 4.3.1 Estructura

Se propone la reforma del artículo 27 fracción XIX y del, 94 en diversos párrafos, 99 y 101:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 27 (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>I. a XVIII. (...)</p> <p>XIX (...)</p> <p>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 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.</p>	<p>Artículo 27 (...)</p> <p>(...)</p> <p>I. a XVIII. (...)</p> <p>XIX (...)</p> <p>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, se instituirá el Tribunal Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios como órganos especializados del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Las y los Magistrados Agrarios serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p> <p>(...)</p>

<sup>38</sup> Ver, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia agraria. Recuperado de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-27-1/assets/documentos/Inic\\_MORENA\\_ref\\_constitucion.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-27-1/assets/documentos/Inic_MORENA_ref_constitucion.pdf)

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 99 (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>I a X. (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en un Tribunal Agrario, en Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y Agrarios, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. De igual forma, establecerá la división del Territorio Nacional en Distritos que serán la base para la competencia territorial de los Tribunales Unitarios Agrarios.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>La remuneración que perciban por sus servicios las y los Ministros de la Suprema Corte, las y los Magistrados de Circuito, las y los Jueces de Distrito y las y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como las y los Magistrados Electorales y Agrarios, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 99 (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>I a X. (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.</p>	<p>Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Agrario funcionará en forma permanente con una Sala Superior y con Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en todo el territorio nacional; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por cinco Magistradas y Magistrados Agrarios. La Presidenta o el Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años. Los Tribunales Unitarios Agrarios estarán a cargo de una Magistrada o Magistrado Agrario.</p>
<p>Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.</p>	<p>Artículo 101. Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, las y los Magistrados de Circuito, las y los Magistrados Agrarios, las y los Jueces de Distrito, las y los respectivos secretarios, y las y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como las y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Tribunal Agrario, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.</p> <p>Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrada o Magistrado de Circuito y Magistrada o Magistrado Agrario, Jueza o Juez de Distrito y Consejera o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrada o Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Tribunal Agrario, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.</p>

### 4.3.2 Crítica

Esta iniciativa de la Senadora Salgado García y Senador Narro Céspedes propone trasladar los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación, con lo que además desaparecería el Tribunal Superior Agrario, aunque subsistiría la Sala Superior sólo en lo concerniente a la función jurisdiccional de alzada, no a la administrativa que pasaría al Consejo de la Judicatura Federal. Esta reforma no se manifiesta sobre el recurso de revisión que actualmente sustancia este último, por lo que no queda claro, si de aprobarse, subsistiría o bien desaparecería, para quedar el juicio agrario como uninstitucional.

Prevé una fórmula ya probada para la selección de los magistrados, al establecer que éstos serán elegidos por los senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, repitiendo el proce-

so que para selección de magistrados opera en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al desaparecer el Tribunal Superior Agrario, las competencias administrativas que actualmente goza, como la determinación de los distritos, adscripciones, cambios, aplicación del presupuesto, quedaría a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Ambas legislaciones retoman criterios jurisprudenciales que se han dado durante casi 20 años de vigencia de la Ley Agraria. Ambas legislaciones tienen disposiciones expresas sobre reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

A manera de establecer las principales diferencias y preocupaciones en torno a las propuestas se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Iniciativa / autor	Juicio Agrario	Recurso / medio de impugnación	Tribunales Agrarios TUA's	Tribunal Superior Agrario (TSA)	Comentario
Ley para el Desarrollo Agrario' Senador Ricardo Monreal	Uninstitucional	Contra sentencias definitivas: Juicio de amparo directo Contra violaciones dentro del procedimiento que no sean impugnables en amparo directo, amparo Indirecto	Se mantienen los TUA's	Desaparece el TSA	Es regresiva e inconveniente la iniciativa al eliminar la segunda instancia del Juicio Agrario
Código de Procedimientos Agrarios'' Senador José Narro	Biinstitucional	Recurso de revisión: se promueve ante el TUA, lo resuelve el TSA. Se aumentan seis causales a los actuales tres supuestos de procedencia del recurso de revisión, para quedar en nueve	Se mantienen los TUA's	Se mantiene el TSA y se aumentan los supuestos de procedencia del recurso de revisión	Es progresiva la iniciativa al aumentar los supuestos del recurso y tutelar el acceso a la justicia plena

Reforma Constitucional <sup>III</sup> Senadores José Narro Nestora Salgado	Biinstancial	No se hace alusión sobre recurso o medio de impugnación	Se propone trasladar los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación	Se propone su desaparición y se propone crear una Sala Superior en materia agraria en el Poder Judicial de la Federación	Existe un silencio de los autores en cuanto al medio de defensa
--	--------------	---	---	--	---

- I Ver, Iniciativa de proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Agraria y se expide la Ley para el Desarrollo Agrario. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun\\_3760776\\_20181023\\_1540294536.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3760776_20181023_1540294536.pdf)
- II Ver, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código de Procedimientos Agrarios y se deroga el Título Décimo de la Ley Agraria. Recuperado de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-13-1/assets/documentos/Inic\\_MORENA\\_Expide\\_CPA\\_13122018.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-13-1/assets/documentos/Inic_MORENA_Expide_CPA_13122018.pdf)
- III Reforma Constitucional al segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27; los párrafos primero, quinto, sexto y décimo primero del artículo 94; el primer y segundo párrafo del artículo 101; se adiciona un párrafo tercero y se recorre el subsecuente de la fracción XIX del artículo 27; un último párrafo del artículo 99. Recuperado de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-27-1/assets/documentos/Inic\\_MORENA\\_ref\\_constitucion.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-27-1/assets/documentos/Inic_MORENA_ref_constitucion.pdf)

#### 4.4 Crítica a las iniciativas de reforma a la justicia agraria

Una vez que se plantearon las principales modificaciones propuestas por los legisladores federales para actualizar el marco legal agrario, en lo concerniente a la justicia agraria se observan los siguientes puntos.

Estas iniciativas fueron discutidas en foros convocados por los propios autores de las mismas, en universidades, centrales campesinas y redes sociales sin haber desahogado un verdadero y efectivo diálogo con los operadores jurídicos, abogados postulantes, magistrados y sobre todo derechos agrarios. A pesar de ello, no se han materializado o concretizado en ninguna reforma aprobada a más de un año de que fueron presentadas todas esas iniciativas. Las explicaciones son múltiples, entre las que se pueden advertir en primer orden, la baja importancia que esta legislatura y la administración pública federal 2018 -2024 le han otorgado al campo; la interpretación del régimen político de que el campo

es un sector social que se encuentra desarticulado políticamente; no existen condiciones sociales, políticas pero sobre todo presupuestales para poder llevar a cabo la transición de un régimen jurídico a otro, por las implicaciones que conlleva; y finalmente, para el grupo parlamentario mayoritario que se encuentra en el Congreso de la Unión como para la administración pública federal no es una prioridad la adecuación del marco legal agrario para dar un tinte social, pues las iniciativas que han sido aprobadas contienen un alto grado de limitación a derechos humanos, principalmente en el orden penal.

En ambas iniciativas, los proyectos Monreal y Narro, inadvierten los postulados del paradigma de los derechos humanos que deben observar los juzgadores, como es la perspectiva de género, el interés superior de la infancia, los derechos difusos en materia ambiental, el derecho humano al territorio de los pueblos indígenas, juzgar con perspectiva hacia migrantes y personas afectadas por desplazamientos forzados internos, mínimo vital, entre otros tantos derechos humanos innominados reconocidos por

el Máximo Tribunal Interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias. En este sentido, las propuestas sobre jurisdicción agraria son insuficientes en la obligación del Estado Mexicano de que las normas relativas a los derechos humanos deben ser progresivas.

La iniciativa de Ricardo Monreal prevé que los asuntos que actualmente conoce el Tribunal Superior Agrario deberán ser resueltos en un plazo máximo de seis meses posteriores a la entrada en vigor de su propuesta, por lo que una vez pasado el plazo, aquellos deberán desaparecer. Situación que por lo menos, inadvierte la complejidad de los asuntos agrarios, pues algunos juicios llevan décadas sin resolverse, por la conflictividad social e incluso la imposibilidad material para poder ejecutarse; de ahí que el plazo se prevé como insuficiente. En la iniciativa Nestora Salgado – José Narro se tiene un giro involutivo en la impartición de la justicia agraria, al ser regresiva la reforma por abandonar la especialización del Derecho Agrario en la administración de

justicia que se ha logrado con los Tribunales Agrarios a casi 30 años de su instauración. Con ello se perdería el capital humano, formado en las instituciones agrarias, altamente especializado, capacitado y conocedor de la conflictividad agraria a la que los Tribunales Federales se encuentran vacunados hasta ahora.

La iniciativa Salgado – Narro no señala si subsistirá la itinerancia como principio de acceso a la justicia que viven los núcleos agrarios en estos momentos, pues es sabido el difícil acceso que tiene un justicia-ble con un juzgador cuando el primero asiste al local del segundo.

Las tres propuestas inadvierten la armonización que debe existir entre la legislación sustantiva (de derechos), adjetiva (procesal) y la orgánica (estructura de los órganos jurisdiccionales), por lo que de aprobarse la reforma será necesario atender una adecuación con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para evitar contradicciones, omisiones o duplicidades.

# 5

## CONCLUSIONES: RETOS Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Retos a los que se enfrentan los Tribunales Agrarios

Entre los principales problemas y retos identificados en la elaboración de este informe a los que se enfrentan los Tribunales Agrarios están:

- **Inadecuación de la normativa agraria.** Pérdida del sentido social del artículo 27 y de las leyes secundarias derivadas de éste, entre las que sobresale la Ley Agraria. Falta de armonización de la Ley Agraria, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios con la reforma en materia de derechos humanos. Enfoque limitado de pluralismo jurídico contenido en la Ley Agraria, la cual solo obliga al magistrado agrario a aplicar el sistema de usos y costumbres en el proceso agrario, pero no en toda la materia agraria<sup>39</sup>.
- **Problemas de diseño institucional de los Tribunales Agrarios.** Este fue uno de los principales

hallazgos de este informe. A partir del análisis de la información sobre asignación presupuestal y carga de trabajo observamos que la asignación del presupuesto es sumamente desigual al interior de los Tribunales Agrarios. El Tribunal Superior Agrario recibe más del 85% del presupuesto, aunque resuelve únicamente el 2% de los asuntos recibidos por el sistema de Tribunales. Existe poca claridad respecto a los criterios que se aplican para la asignación del presupuesto y esta falta de criterios está relacionada directamente con la falta de control colegiado sobre el órgano de control de los Tribunales Agrarios. En efecto, tanto la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, como el Nuevo Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios carecen de disposiciones claras sobre la forma en que se integrará el Órgano de Control Interno, sobre quién nombrará al Jefe de la Unidad Administrativa; tampoco se establece bajo qué criterios y por cual autoridad se designará al Secretario General de Acuerdos o al Director General Jurídico. Así pues, tanto el nombramiento y remoción del oficial mayor como del contralor pasa por la discrecionalidad

<sup>39</sup> Agradecemos esta última observación a Sergio Salgado Román en su participación en el seminario “Los Tribunales Agrarios: Retos, problemáticas y oportunidades” celebrado en Mérida, Yucatán el 18 de octubre del 2019.

del magistrado presidente<sup>40</sup>. En el mismo sentido, existe poca claridad respecto a los criterios para cambiar de adscripción a los magistrados de los TUAs, así como para su designación y ratificación.

La ausencia de un servicio profesional de carrera para ocupar los cargos de magistrados en los TUAs y TSA conlleva a criterios discrecionales que poco tienen que ver con la excelencia en el desempeño profesional. En ese sentido, la forma mediante la cual se designa a las y los magistrados permite que sean las cuotas partidistas o criterios alejados al profesionalismo, la capacidad y el conocimiento del tema agrario, los que imperen. Más aun, la discrecionalidad y arbitrariedad en el nombramiento y traslado de los magistrados de la TUAs, afecta gravemente la independencia judicial consagrada en la Constitución Mexicana y la Convención Americana (artículo 8°).

- **Falta de autonomía presupuestal de los Tribunales Agrarios (TSA y TUAs) e incorrecta asignación y distribución presupuestal para los TUAs.** La falta de autonomía presupuestal se traduce a un presupuesto insuficiente. Asociado a esto identificamos que la asignación presupuestal baja afecta sobre todo a los TUAs: estos reciben menos del 12% del presupuesto asignado a los Tribunales Agrarios. El magro presupuesto de cada Tribunal Unitario conlleva a un número sumamente reducido de funcionarios jurisdiccionales, quienes deben desempeñar tareas que deberían ser realizadas por varias personas. La mayor carga de trabajo no es compensada con una

mejor remuneración, por el contrario, los niveles salariales para los funcionarios jurisdiccionales y administrativos de los TUAs son bajos si se comparan con sus homónimos en el Poder Judicial. La falta de presupuesto significa además una ausencia de capacitaciones y cursos de formación para el personal que labora en los TUAs. Los magistrados deben actualizarse por su cuenta sobre temas novedosos en materia de derechos humanos o derecho ambiental, lo cual no siempre hacen si consideramos las extenuantes jornadas de trabajo que incluyen los fines de semana.

- **Limitantes procesales.** Ausencia de un código de procedimientos agrarios y de un catálogo de acciones agrarias. A esto se añade el uso supletorio del Código Procesal Civil por parte de los impartidores de justicia y de los abogados litigantes, lo cual conlleva a la poca aplicación de principios asociados a un derecho social, y la imposición de un enfoque mercantilista del Derecho Agrario. Otro aspecto señalado como problemático es la falta de modernización en el modelo de impartición de justicia (una buena comparación es el funcionamiento de los Tribunales administrativos mucho más eficientes al apoyarse en tecnologías como el buzón tributario). Finalmente, identificamos como problemática mayor, la falta de medios de apremio para llevar a cabo la ejecución de las sentencias de los TUAs, y el poco apoyo para su ejecución por parte de las autoridades gubernamentales de otro nivel o competencia.
- **Omisión de los Tribunales de incorporar derechos reconocidos a los pueblos originarios.** La labor de los Tribunales Agrarios ha sido omisa en considerar las realidades y los derechos de las comunidades indígenas que reclaman sus de-

<sup>40</sup> Agradecemos esta valiosa observación a Sergio Salgado Román en su participación en el seminario “Los Tribunales Agrarios: Retos, problemáticas y oportunidades” celebrado en Mérida, Yucatán el 18 de octubre del 2019.

rechos territoriales. Dichas omisiones van desde la ausencia de intérpretes traductores, hasta la poca consideración en sus actuaciones y resoluciones de los derechos reconocidos a los pueblos originarios en diversas normas internacionales. Lo anterior imposibilita que comunidades y pueblos que no tengan un reconocimiento o calidad agraria puedan acceder a dichos órganos con lo cual se les afecta el derecho de acceso a la justicia, a la autonomía y a la libre determinación, entre otros.

- **Violencia.** Imposibilidad de ejercer justicia agraria en ciertos contextos regionales donde no existe estado de derecho. Durante nuestro informe identificamos a tres magistrados agrarios con amenazas de muerte (Sinaloa, Michoacán, Jalisco). La situación de violencia generalizada en el país tiene un impacto fundamental en los operadores de justicia, situación de la cual ya alertaba la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados al emitir en 2011 su informe con motivo de su visita a México<sup>41</sup>.

## 5.2 Recomendaciones

El debilitamiento de los Tribunales Agrarios significa la vulneración de cuando menos dos derechos fundamentales para las comunidades campesinas e indígenas: el acceso a la justicia y el de acceso a la tutela judicial efectiva, toda vez que esa justicia es-

pecializada tiene como misión aplicar un derecho social, distinto a los criterios del derecho civil o mercantil.

- a. No obstante su importancia, consideramos indispensable pensar la cuestión agraria desde una perspectiva que vaya más allá del adecuado funcionamiento de los Tribunales Agrarios. Se requiere la armonización de los derechos sociales, indígenas y ambientales en la Constitución Política para retomar los principios de justicia social. Para lo anterior es indispensable readecuar el marco normativo constitucional que ha sido modificado en los últimos 25 años con fines comerciales. Para ello es menester instaurar un marco político jurídico que permita que tribunales especializados con adecuadas condiciones sean los verdaderos garantes de la justicia social en este país. En ese sentido es requisito indispensable la formulación de una nueva legislación en materia agraria (sustantiva y procesal).
- b. Es indispensable que los Tribunales Agrarios cuenten con un presupuesto propio, determinado a partir de las necesidades y retos que enfrenta la justicia agraria y no basándose en criterios emitidos desde la SEDATU y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La autonomía jurisdiccional solo se logrará en la medida en que las decisiones sobre el presupuesto de los Tribunales Agrarios se den en un marco de clara separación de poderes. No se puede aludir a la autonomía a la que se refiere la fracción XIX del citado artículo 27 sin considerar una verdadera autonomía, incluida como tal la autonomía presupuestal pues los Tribunales Agrarios requieren de una independencia financiera y jurídica para realizar la administración de justicia agraria, tal como lo establece su mandato. La autonomía presupuesta-

<sup>41</sup> En dicho documento, la funcionaria de Naciones Unidas señaló, entre otras cosas que: “52. La cuestión de la seguridad de las juezas y jueces, magistradas y magistrados, así como de los agentes del ministerio público y de las abogadas y abogados, es un asunto central para la Relatora Especial. Le compete al Estado garantizar su seguridad, teniendo en cuenta también el riesgo específico al que son sometidos, por ejemplo en casos particularmente sensibles como los de corrupción, delincuencia organizada o violaciones de derechos humanos”.

ria permitiría, además, garantizar el mejoramiento de los Tribunales y la creación de Tribunales nuevos para descargar los de aquellas jurisdicciones que tienen una excesiva carga laboral. Resulta prioritaria la creación de un órgano que al interior de los Tribunales Agrarios se encargue de la administración, vigilancia y disciplina de los Tribunales Agrarios independiente del Tribunal Superior Agrario. De esta manera se impediría la discrecionalidad en el uso del presupuesto destinado a los Tribunales Agrarios, dejando en manos del TSA únicamente sus funciones de carácter jurisdiccional.

- c. Es indispensable modificar el sistema de nombramiento de las y los magistrados agrarios, excluyendo del mecanismo al Presidente de la República e incorporando como órganos que propongan a las y los candidatos a organizaciones sociales e instituciones académicas, de tal manera que la definición sobre quien ocupe estos cargos esté basada en criterios de excelencia, capacidad y conocimiento del tema y no en cuotas partidistas o intereses políticos o personales. El nuevo régimen o estatuto del magistrado agrario, debe así mismo contemplar –entre otras garantías- la no remoción o traslado sin una debida justificación.
- d. Se requiere adecuar la Ley Agraria a los contextos actuales, adaptándola para que se garantice el derecho al debido proceso, pero sin afectar la suplencia de la queja ni las salvaguardas que procesalmente deben prevalecer a favor de aquellos grupos más vulnerables, como lo son los indígenas y campesinos. Esta adecuación debe contemplar medidas que hagan factible la ejecución de las sentencias y establezcan plazos y pautas claras que permitan que los juicios agra-

rios cumplan con los requisitos de inmediatez, y prontitud.

- e. Las facultades jurisdiccionales del Tribunal Superior Agrario deben ampliarse y consolidarse como órgano de alzada, con facultad jurisdiccional de segunda instancia en todos los casos y no sólo en los supuestos que establece la actual Ley Agraria. Se deben buscar mecanismos para generar una repartición más equitativa de la carga de trabajo entre los TUAs y el TSA.
- f. Es preciso enfatizar la obligatoriedad que tienen los Tribunales Agrarios para hacer efectivos, en su jurisdicción, los derechos de los pueblos originarios. La reforma constitucional de 2011 obliga a los operadores de justicia, en todos los niveles, a aplicar de manera directa el contenido de las normas internacionales de derechos humanos. Los Tribunales Agrarios deben garantizar, desde el derecho básico a contar con intérprete traductor, hasta el ejercicio de los derechos al territorio, a la autonomía y a la libre determinación, con independencia de que quienes reclamen pertenezcan o no a un núcleo ejidal.
- g. Las iniciativas de reforma a la legislación agraria analizadas, tanto en lo sustantivo pero sobre todo en lo adjetivo, inadvierten la oportunidad histórica de alinear esas propuestas con la recién aprobada Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales de Naciones Unidas, pues ésta, entre muchas situaciones, amplía la protección de derechos humanos no sólo al “derecho agrario” sino a los campesinos, tengan o no derechos de propiedad sobre la tierra. Además, en su artículo 13 prevé dos derechos humanos que en México se reconocieron desde 1992, el acceso a la justicia, a un recurso efectivo y el de-

recho a la asistencia jurídica; ambos derechos tutelados por los Tribunales Agrarios y por la Procuraduría Agraria. En este sentido, es pertinente señalar la obligación para México de reconocer progresivamente los criterios de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en cuanto a tutela judicial efectiva para núcleos agrarios y poblaciones indígenas y por tanto armonizar el texto constitucional, convenios internacionales, criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales con las reformas al sistema de impartición de justicia agraria.

- h.** Como parte del reforzamiento de la autonomía de los Tribunales Agrarios, es necesario ampliar la competencia de los mismos, con una reforma a la Constitución, en particular al artículo 27 Constitucional que haga frente a las distintas problemáticas y realidades que se viven en el campo mexicano, entre ellas las cuestiones de carácter medioambiental. En efecto, es preciso

reconocer el componente ambiental de los conflictos agrarios, entre los que destacan el acceso, uso y disfrute de los recursos naturales renovables y no renovables en propiedad social, y la conservación de la biodiversidad. Para ello, sería recomendable asumir el concepto de “integralidad” de la tierra y de la dimensión ambiental que necesariamente debe tener el Derecho Agrario, como se ha realizado en otros países, en particular en Bolivia, donde existen Tribunales Agroambientales. Esta transformación requeriría una adecuación estructural de los Tribunales Agrarios, así como la actualización y capacitación de los magistrados, secretarios de estudio y de acuerdos. Si bien el desafío es mayor, consideramos que debe ser tomado en cuenta, más aún cuando varios magistrados entrevistados para este informe, señalaron la necesidad urgente de una transformación sustantiva del sistema de Tribunales Agrarios en México, con un enfoque de avanzada.

# 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Betancourt Sánchez, A. L. (2012). *La consolidación de los tribunales agrarios como órganos constitucionales autónomos*. Recuperado de <http://antonioluisbetancourt.blogspot.com/2012/07/>

Campaña Popular Contra la Violencia Hacia las Mujeres y el Femicidio en Chiapas y otros. (2017, 15 de diciembre). Comunicado de organizaciones sociales sobre la situación en los Altos de Chiapas del día 15 de diciembre de 2017. Recuperado de <http://www.caritasancristobal.org/tribunal-agrario-emite-sentencia-caso-chenalho-chalchihuitan/>

CIDH (2016). Resolución 51/2016. *Medida Cautelar No. 60-141*. Ampliación de beneficiarios a favor de integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi respecto de México, 28 de octubre de 2016.

CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009.

Corte IDH. (2012a). *Caso Fornerón e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242.

Corte IDH. (2012b). *Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246.

Corte IDH. (2008). *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192.

Corte IDH. (2006a). *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Corte IDH. (2006b). *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144.

Corte IDH. (2005). *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

Corte IDH. (2003). *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104.

Corte IDH. (2001). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicaragua*.

Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

Corte IDH. (1997). *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30.

Gaona Pando, G. (2013). El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas. *Nueva antropología*, 26 (78), 141-161. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/na/v26n78/v26n78a7.pdf>

Gómez, C., Robles, E. y Vera Herrera, R. (2009, 12 de octubre). Triunfo jurídico de Bancos de San Hipólito. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/12/oja150-bancos.html>

Hernández Palacios, L. (2018). *Diagnóstico sobre la situación agraria en México*. Manuscrito inédito.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2007). *IX Censo Ejidal*. Aguascalientes: INEGI.

Méndez de Lara, M. C. (2019). *Informe de Actividades que se presenta al Senado de la República*. Ciudad de México: Tribunal Superior Agrario. Recuperado de [https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/informe/2018/informe\\_mcml\\_2018.pdf](https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/informe/2018/informe_mcml_2018.pdf)

Milenio (2018, 4 de septiembre). Omisiones de gobierno impiden entrega de tierras en Huajimic. Recuperado de [http://www.milenio.com/region/omisiones-gobierno-impiden-tierras-huajimic-plantones-milenio-noticias-jalisco\\_0\\_1151885243.html](http://www.milenio.com/region/omisiones-gobierno-impiden-tierras-huajimic-plantones-milenio-noticias-jalisco_0_1151885243.html)

Muñoz López, A. S. (2015). Los principios de intermediación y oralidad en el proceso agrario.

*Revista de los Tribunales Agrarios*, 69 (1), 125-139.

Muñoz López, A. S. (1997). *El Proceso Agrario y Garantías Individuales*. México: Editorial Publicaciones Administrativas y Contables.

Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a México. E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003

Ramos Morales, D. (2006). El principio de oficiosidad con relación a las obligaciones procesales del juzgador agrario.

*Revista de los*

*Tribunales Agrarios*, 28, 58-59.

Recuperado de <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/docs/pub/rev/40.pdf>

Rivera Rodríguez, I. (2001). Los Principios Procesales Agrarios. *Revista de los Tribunales Agrarios*, 28, 195. Recuperado de <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/docs/pub/rev/28.pdf>

Robles López, R. (2004). El juicio agrario y la ejecución de resoluciones. *Revista de los Tribunales Agrarios*, 33, 64-85. Recuperado de <https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/docs/pub/rev/33.pdf>

Rodríguez Cruz, J. (2005). Ejecución de las sentencias en materia agraria. *Revista de los Tribunales Agrarios*, 37, 35-55. Recuperado de <https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/docs/pub/rev/37.pdf>

Sánchez, L. (2018, 5 de febrero). La tribu Tohono O'odham pide a Peña Nieto y a Rosario Robles

que les devuelvan sus tierras. *Republica 32*. Recuperado de <http://republica32.com/nomadas-de-sonora-exigen-tierras-a-sedatu/>

Senado de la República. (2018). *Dictamen en el que se ratifica al ciudadano Benjamín Arellano Navarro en el cargo de Magistrado Numerario del Tribunal Unitario Agrario*. México: Comisión de Reforma Agraria. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun\\_3705814\\_20180425\\_1524591090.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3705814_20180425_1524591090.pdf)

Sierra Camacho, M. T. (2016). *Dictamen Pericial Antropológico*. Presentado en el juicio de amparo 429/2016 el 19 de julio de 2016.

Torres-Mazuera, G., Fernández Mendiburu, J. y Godoy Gómez, C. (2018). *Informe sobre la Jurisdicción Agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington: DPLF.

Tribunal Superior Agrario. (2001-2018). *Informe de Labores*. Recuperado de [https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/docs/informes/informe\\_2018r2.pdf](https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/docs/informes/informe_2018r2.pdf)

Zepeda Lecuona, G. R. (1999). La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México. *Estudios Agrarios*, 11, 9-49 Recuperado de [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_11/Zepeda.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_11/Zepeda.pdf)

## Documentos

Nuevo Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (NRITA). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2019.

Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación. (2018). Recuperado de [pgef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/03/r03\\_epr.pdf](http://pgef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/03/r03_epr.pdf)

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (RIPA). (1996). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2012.



**Fundación para el Debido Proceso  
Due Process of Law Foundation**

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710  
Washington, D.C. 20036  
Tel.: (202) 462.7701 — Fax: (202) 462.7703  
E-mail: [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) Web site: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.